

L'ÉVALUATION DE LA DÉCLARATION DE PARIS

PHASE 2

RAPPORT FINAL

ISBN anglais : 978-87-7605-436-6
e-ISBN: 978-87-7605-437-3
ISBN français : 978-87-7605-438-0
e-ISBN: 978-87-7605-439-7
ISBN espagnole : 978-87-7605-440-3
e-ISBN: 978-87-7605-441-0

© Institut danois d'études internationales.

Citation suggérée : Wood, B; Betts, J; Etta, F; Gayfer, J; Kabell, D;
Ngwira, N; Samaranayake, M; Sagasti, F;
Rapport Final de l'Évaluation de la mise en œuvre
de la Déclaration de Paris, Phase 2, Copenhague, Juin 2011

La présente publication peut être reproduite dans la mesure où la source est indiquée.

Production : TURBINE forlaget, Filmbyen 21, DK 8000 Aarhus C, Danemark.
Infographie : ph7 kommunikation, www.ph7.dk
Impression : Scanprint a/s, Jens Juuls Vej 2, DK 8260 Viby, Danemark.

Il est possible de télécharger le rapport directement à l'adresse suivante :
www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde et de le commander gratuitement
en ligne, à www.evaluation.dk.

Les opinions exprimées dans ce rapport sont exclusivement celles de l'équipe indépendante de l'évaluation. Elles ne correspondent pas forcément à celles des pays et agences participants.

L'ÉVALUATION DE LA DÉCLARATION DE PARIS

PHASE 2

RAPPORT FINAL

Bernard Wood, chef d'équipe

Julia Betts

Florence Etta

Julian Gayfer

Dorte Kabell

Naomi Ngwira

Francisco Sagasti

Mallika Samaranayake

Mai 2011



Préface

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide pose un défi important au monde de la coopération au développement en général et au domaine de l'évaluation du développement en particulier. Par rapport à d'autres déclarations conjointes sur l'harmonisation de l'aide et l'alignement, la Déclaration est une feuille de route pratique, tournée vers l'action et dotée de cibles précises qui devaient être atteintes en 2010. Le nombre de pays et d'organisations internationales qui ont entériné les engagements communs pris dans le cadre de la Déclaration et qui participent au Forum de haut niveau est sans précédent. Cela prouve que le débat sur l'efficacité de l'aide s'élargit progressivement pour englober de plus en plus de voix.

En plus de préconiser des exercices de suivi, la Déclaration de Paris insiste également sur la nécessité de réaliser une évaluation des pays pour mieux comprendre la manière dont l'amélioration de l'efficacité de l'aide contribue à atteindre les objectifs du développement.

L'objectif général de cette Évaluation est d'apprécier la pertinence et l'efficacité de la Déclaration de Paris, sa contribution à l'efficacité de l'aide et, au bout du compte, à l'efficacité du développement. Pour que cette Évaluation s'appuie sur des fondements solides, elle a été réalisée en deux phases :

La première phase de l'Évaluation a été menée dans l'objectif de renforcer l'efficacité de l'aide. Pour ce faire, on a évalué dans quelle mesure les pays partenaires et les donateurs avaient changé leurs comportements et adopté de bonnes pratiques pour honorer leurs engagements envers la Déclaration de Paris. Cette première phase, qui s'est terminée en 2008, est venue enrichir le débat stratégique en cours sur l'efficacité de l'aide, et tout particulièrement les échanges qui ont eu lieu lors du 3^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, à Accra, au Ghana, en septembre 2008.

La deuxième phase, réalisée dans l'objectif d'apprécier la contribution de la Déclaration à l'efficacité de l'aide et aux résultats de développement, a compris 22 évaluations

nationales.¹ Ces dernières ont été réalisées selon un cadre d'évaluation commun permettant de comparer les données, mais laissant aussi une certaine marge de manœuvre à chaque pays pour y traiter de ses intérêts particuliers. Chacune de ces évaluations a été faite par des équipes d'évaluation indépendantes, administrées par le pays concerné.

Les évaluations nationales ont été complétées par sept études de donateurs et d'organisations multilatérales de développement.² Ces études ont permis d'évaluer la manière dont la Déclaration de Paris se traduit dans les politiques, stratégies et procédures des organisations et donateurs participants. Pour ce faire, on s'est appuyé sur l'examen de documents et sur des entretiens avec des protagonistes clés des administrations centrales et des bureaux sur le terrain. Les études ont été réalisées par des équipes indépendantes, sous la direction des services d'évaluation respectifs de chaque agence.

On trouvera le texte complet des rapports des pays et donateurs sur le DVD ci-joint, qui contient également un certain nombre de vidéo-clips portant sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

En outre, on a commandé plusieurs études thématiques sur divers sujets, notamment sur l'efficacité de l'aide non liée en termes de développement; le soutien au renforcement des capacités statistiques; l'applicabilité de la Déclaration de Paris dans les situations fragiles; les sources de développement sortant du cadre de la Déclaration de Paris et la relation entre la Déclaration de Paris, l'efficacité de l'aide et l'efficacité du développement. La conception de la deuxième phase de l'Évaluation de la Déclaration de Paris s'est en partie appuyée sur cette dernière étude théorique.

On trouvera dans ce Rapport la synthèse de toutes les évaluations et études thématiques. Il a été préparé par une équipe

1 Sept de ces pays avaient également participé à la première phase.

2 En plus des 11 études réalisées dans le cadre de la première phase.

d'évaluateurs indépendants dont les membres étaient : Julia Betts, Royaume-Uni; Florence Etta, Nigéria; Julian Gayfer, Royaume-Uni; Dorte Kabell, Danemark; Naomi Ngwira, Malawi; Francisco Sagasti, Pérou; Mallika Samaranyake, Sri Lanka; et Bernard Wood, Canada (chef d'équipe).

Le Groupe de référence international, composé de représentants des pays partenaires participant à l'Évaluation – surtout de membres du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du CAD-OCDE; de membres du Réseau sur l'évaluation du développement du CAD-OCDE et de représentants des plus importantes organisations de la société civile. Le Groupe de référence, coprésidé par des représentants du Malawi et de la Suède, s'est rencontré à quatre reprises, aux moments charnières de l'Évaluation. Les membres du Groupe de référence ont eu l'occasion d'examiner les différentes versions du rapport définitif et de les commenter.

Le Groupe de référence a nommé un petit Groupe de gestion³ chargé de surveiller le processus de l'évaluation. Le Groupe de gestion était coprésidé par des représentants des Pays-Bas et du Vietnam.

La coordination et la gestion quotidienne de l'Évaluation ont été confiées à un petit secrétariat hébergé par l'Institut danois d'études internationales, situé à Copenhague, au Danemark.

L'Équipe de synthèse a suivi les conseils du Groupe de gestion pour des questions opérationnelles et budgétaires, ou relatives à l'interprétation du cahier des charges de l'Évaluation. Fidèlement à son mandat, l'Équipe a pris en considération tous les commentaires faits par le Groupe de référence et le Groupe de gestion, et y a répondu. Cependant, l'Équipe est entièrement responsable du contenu de ce Rapport définitif indépendant.

Le Rapport définitif a fait l'objet d'un examen par les pairs, qui en a vérifié la qualité, la pertinence stratégique et le pouvoir de communication, notamment par Mary Chinery-Hesse, membre du Groupe des Sages de l'Union africaine, et ancienne conseillère en chef du président du Ghana, et par

Lord Mark Malloch-Brown, ancien administrateur du PNUD et ancien ministre du Royaume-Uni.

Le Dr Michael Quinn Patton, professeur au Evaluators' Institute de l'Université George Washington, et ancien président de la American Evaluation Association, a vérifié la qualité de l'évaluation. Le Certificat de vérification est compris dans ce rapport.

Malgré la difficulté d'apprécier les résultats issus d'une déclaration politique, cette Évaluation est partie du principe que les gouvernements, agences et personnes préoccupés par l'efficacité du développement pourraient en tirer de précieuses leçons et appliquer les recommandations qui y seraient formulées. Nous croyons que l'Évaluation a permis de tirer ces leçons et de formuler ces recommandations. De plus, le processus de l'Évaluation lui-même a été l'occasion de mettre en pratique les principes de base de la Déclaration de Paris, en l'occurrence les partenariats et l'appropriation, et a permis d'avoir un meilleur aperçu des agences et pays qui y ont participé et de nouer un dialogue avec eux.

Le 4^e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui aura lieu en Corée à la fin de l'année 2011, fera le point sur les résultats de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et tracera la voie à suivre en matière d'efficacité de l'aide. Le Rapport définitif, et les rapports des évaluations nationales comme les études des donateurs devraient être utiles à chaque pays et à la communauté internationale en général, tant avant qu'après le Forum.

Le Rapport est débarrassé de tout jargon et présente des messages clés à la fois clairs, succincts et directs, exprimés en termes qui montrent que, pour mettre en place des changements constructifs et gérer la réforme de l'aide, il faut davantage de volonté politique que de solutions technocratiques.

Il revient maintenant aux gouvernements, agences et aux groupes de la société civile, à qui cette Évaluation est destinée, le soin de mettre en pratique les leçons et recommandations qui y sont présentées.


Sandra Alzate Cifuentes
Colombie


Twaib Ali
Malawi


Ted Kliet (coprésident)
Pays-Bas


Joakim Molander
Suède


Peter Davis
États-Unis


Cao Manh Cuong (coprésident)
Vietnam


Niels Dabelstein
(Secrétariat)

³ Les personnes suivantes font partie du Groupe de gestion : Twaib Ali, directeur adjoint, ministère des Finances, Malawi; Mme Sandra Alzate Cifuentes, directrice de la Coopération internationale, Agence présidentielle pour l'Action sociale et la Coopération internationale, Colombie; Cao Manh Cuong, directeur général adjoint, ministère de la Planification et de l'Investissement, Vietnam; Niels Dabelstein, Secrétariat de l'Évaluation de la Déclaration de Paris, Danemark; Peter Davis, coordonnateur, Planification et Gestion de la performance, Bureau du directeur de l'Aide étrangère américaine, Département d'État/USAID; Ted Kliet, évaluateur principal, département des Politiques et des Opérations d'évaluation, ministère des Affaires étrangères, Pays-Bas; Joakim Molander, directeur, département de l'Évaluation, Sida, Suède.



THE TRACHTENBERG SCHOOL OF PUBLIC POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION



The Evaluators' Institute

Mai 2011

Vérification indépendante de l'Évaluation

Les lecteurs et les utilisateurs de ce Rapport d'évaluation sur la Déclaration de Paris et l'efficacité de l'aide peuvent tout naturellement se demander s'ils peuvent se fier aux constats présentés, si l'Évaluation a réellement été réalisée de manière indépendante, et si la démarche adoptée dans le cadre de l'Évaluation a été rigoureuse. Tout comme il est essentiel pour les investisseurs, actionnaires et le public en général de recourir à un vérificateur indépendant pour établir la crédibilité de l'information financière des entreprises, cette vérification de la Synthèse de l'Évaluation se porte garante de la crédibilité du Rapport auprès des utilisateurs, décideurs, actionnaires de l'aide internationale et du public à l'échelle mondiale. Étant donné l'importance que revêt l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le Groupe de gestion a commandé cet examen indépendant de l'Évaluation. Il est en effet maintenant courant que l'on commande des examens indépendants pour des évaluations dont les enjeux et la portée sont tels, afin de vérifier si elles répondent aux normes de qualité internationales généralement admises.

Avant d'entreprendre cet examen, je certifie n'avoir entretenu aucune relation avec les membres du Groupe de gestion ou de l'Équipe principale de l'Évaluation. Mon associé et moi-même avons eu complètement et librement accès à tous les documents et données de l'Évaluation, et à tous les membres du Groupe de référence international, au Groupe de gestion et à l'Équipe principale de l'Évaluation. Notre mandat est de donner notre avis sur la qualité de la Synthèse de l'Évaluation.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les instruments, gabarits et processus de collecte de données; les rapports d'évaluation des pays partenaires et des donateurs sur lesquels s'appuie la synthèse; nous avons assisté à deux rencontres du Groupe de référence international consacrées à l'examen des données factuelles et à la révision connexe des conclusions. Nous avons également mené une enquête auprès des participants au processus d'évaluation et interviewé des personnes clés participant à l'Évaluation et bien informées sur la manière dont elle a été réalisée. La vérification de l'Évaluation a porté sur les constats consignés dans le Rapport et sur l'Annexe technique qui donne des détails sur la manière dont les constats ont été faits.

À notre avis, les constats et les conclusions du Rapport coïncident étroitement et rigoureusement aux données factuelles recueillies. L'Évaluation a sans arrêt mis l'accent sur la nécessité de recueillir des données factuelles de grande qualité et de les analyser attentivement. Le Rapport rend compte de manière appropriée des forces et des faiblesses de l'Évaluation. L'Annexe technique exhaustive décrit correctement la démarche adoptée pour recueillir des données et pour procéder à l'analyse. Les rapports d'évaluation des donateurs et des pays partenaires, sur lesquels se fonde la Synthèse de l'Évaluation, ont été transmis ouvertement et de manière transparente au Groupe de référence international, pour être soumis à un examen par les pairs et pour mettre en évidence les forces et les limites de ces rapports. Les rapports des pays partenaires ont été passés au crible pour s'assurer qu'ils étaient conformes aux normes de qualité, et une attention toute particulière a été portée à la rigueur des données factuelles ayant servi à tirer des conclusions.

Les pays et les donateurs qui se sont volontairement lancés dans l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris se sont engagés dans une réflexion systématique et de fond et ont adopté une démarche axée sur les faits. Leurs conclusions et observations sont valables et dignes de faire l'objet d'une attention sérieuse. Le Rapport définitif retrace correctement l'ensemble de ces conclusions et observations basées sur des faits probants.

À notre avis, le Rapport de synthèse peut, en toute confiance, être réputé indépendant, axé sur les faits, et conforme aux normes de qualité internationales en matière d'évaluation. Nonobstant les limites propres à une évaluation de cette envergure et de cette complexité, les constats peuvent être étudiés et utilisés comme des éléments crédibles et dignes de foi.

Michael Quinn Patton, Ph.D.

Évaluateur indépendant et professeur,
The Evaluators' Institute

Table des matières

Préface.....	iv
Vérification indépendante de l'Évaluation.....	vi
Remerciements.....	x
Remarque au sujet de la terminologie.....	xi
Résumé exécutif.....	xii
1. Introduction : Objectif et portée de ce Rapport.....	1
1.1 Le contexte en bref : La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra.....	2
1.2 Approche, méthodologie et limites de l'Évaluation.....	2
Mise au point de la méthodologie.....	2
Approche et méthodologie.....	3
Cadre et matrice de l'Évaluation.....	5
Indépendance et intégrité.....	6
Limitations.....	6
2. La Déclaration en contexte.....	9
2.1 Question fondamentale no 1.....	9
2.2 Interpréter et mettre en application la Déclaration.....	9
2.3 Pertinence et principales influences.....	11
Pertinence.....	11
Mettre l'aide lui-même en contexte.....	11
Caractéristiques particulières des pays à revenu intermédiaire.....	13
Principaux facteurs dans la plupart des pays partenaires.....	13
Caractéristiques distinctives de l'aide dans des situations de précarité et de secours humanitaire.....	15
2.4 Constats généraux relatifs aux contextes.....	16
3. Constats sur les contributions à l'efficacité de l'aide.....	19
3.1 Question fondamentale no 2 de l'Évaluation.....	19
3.2 Constats globaux des réponses à cette question.....	19
3.3 Les approches utilisées.....	20
3.4 Appropriation du développement par le pays.....	24
I. Stratégies nationales et cadres opérationnels plus solides.....	24
II. Alignement accru de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.....	25
III. Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires.....	27
3.5 Bâtir des partenariats plus efficaces et plus ouverts à tous.....	28
IV. Moins de double emploi et meilleure rationalisation des efforts, optimiser la rentabilité des activités des donateurs.....	28
V. Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration.....	31
VI. Fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui améliorent la prévisibilité des apports.....	33
VII. Délégation suffisante d'autorité au personnel de terrain.....	35
VIII. Intégration suffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires.....	38

IX. Meilleures capacités des pays partenaires de planifier, gérer et mettre en œuvre des stratégies nationales axées sur les résultats	39
3.6 Obtenir des résultats de développement et responsabilité pour ces résultats	41
X. a) Responsabilité mutuelle renforcée des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires	41
X. b) Les progrès accomplis dans le sens des engagements du Programme d'action d'Accra relativement à la transparence et à la responsabilité pour obtenir des résultats du développement	43
XI. Moins de corruption et davantage de transparence, pour renforcer le soutien public et appuyer la mobilisation et l'affectation efficaces des ressources	44
3.7 Résumé des constats relatifs à l'efficacité de l'aide	45
Efficacité de l'aide	45
Gestion et utilisation de l'aide	46
Promouvoir de meilleurs partenariats	46
4. Constats relatifs à la contribution aux résultats de développement	49
4.1 Question fondamentale no 3 de l'Évaluation	49
4.2 Ensemble des constats pour cette question	49
4.3 Constats particuliers	51
Résultats de développement	51
S'occuper des plus pauvres	52
Renforcer les capacités	54
Modalités de l'aide	56
5. Conclusions	59
5.1 Pertinence	59
5.2 Principes	61
5.3 Réalisations	61
5.4 Fardeaux	64
5.5 Valeur	65
5.6 Répercussions	67
5.7 Domaines clés identifiés pour un travail au-delà de l'Évaluation	68
6. Principales recommandations	69
6.1 À l'intention des décideurs dans les pays partenaires et les pays donateurs et agences	69
6.2 À l'intention des décideurs dans les pays partenaires	71
6.3 À l'intention des décideurs dans les pays donateurs	73
6.4 Note de conclusion	74
Figures	
Figure 1. Origines de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	3
Figure 2. La théorie du programme	4
Figure 3. Contexte de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Les voies	5
Figure 4. Principales composantes de l'Évaluation	4
Figure 5. Progrès d'ensemble – niveau de rendement par rapport à chaque résultat prévu	23
Tableaux	
Tableau 1. Caractéristiques des pays partenaires participant à la Phase 2 de l'Évaluation	7
Tableau 2. Résumé de l'ensemble des progrès réalisés en vue d'obtenir les résultats anticipés en matière d'efficacité de l'aide	21
Tableau 3. Résumé de l'ensemble des contributions aux résultats de développement analysés	50

Encadrés

Encadré 1. Ressources de l'aide sortant du cadre de la Déclaration : principales conclusions	12
Encadré 2. Délitement de l'aide : Est-ce que cela fonctionne?	31

Annexes

1. Résumés exécutifs des rapports d'évaluations de pays de la Phase 2	
1.1 Afghanistan.....	77
1.2 Bangladesh.....	79
1.3 Bénin.....	84
1.4 Bolivie.....	88
1.5 Cambodge.....	93
1.6 Cameroun.....	97
1.7 Colombie.....	100
1.8 Îles Cook.....	104
1.9 Ghana.....	108
1.10 Indonésie	112
1.11 Malawi.....	117
1.12 Mali.....	121
1.13 Mozambique	124
1.14 Nepal	128
1.15 Philippines.....	133
1.16 Samoa	135
1.17 Sénégal	139
1.18 Afrique du Sud.....	143
1.19 Ouganda	147
1.20 Vietnam	151
1.21 Zambie.....	155
2. Résumés exécutifs d'études des administrations centrales des donateurs/agences de la Phase 2	
2.1 Banque africaine de développement	161
2.2 Autriche.....	166
2.3 Irlande.....	170
2.4 Japon.....	174
2.5 Espagne.....	178
2.6 Suède	182
2.7 États-Unis.....	185
3. Résumés exécutifs de mises à jour des études des donateurs/agences de la Phase 1	
3.1 Banque asiatique de développement	190
3.2 Australie	193
3.3 Danemark.....	196
3.4 Allemagne	198
3.5 Pays-Bas.....	201
3.6 Nouvelle-Zélande	205
3.7 Royaume-Uni.....	206
4. Cahier des charges.....	208
5. Annexe technique et bibliographie.....	213

Remerciements

Un travail comme cette Évaluation peut parfois sembler très détaché de la réalité du développement, alors que les personnes pauvres se battent pour améliorer leurs conditions de vie et que d'autres, à l'échelle nationale et internationale, cherchent sans cesse le meilleur moyen de renforcer leurs efforts. Les équipes nationales et internationales d'évaluation n'ont jamais perdu de vue ce qui est réellement en jeu, et désirent d'abord souligner que les efforts de ceux qui sont en première ligne sont à la fois l'origine et la fin de notre travail.

Comme le montrent le Rapport de synthèse et l'Annexe technique, pendant toute sa durée, cette évaluation internationale complexe a été un exercice entièrement transparent et participatif. Ceux qui l'ont conçue et qui s'en sont fait les champions méritent toutes nos félicitations, car ils ont agi dans l'esprit et selon les idéaux de la Déclaration de Paris. Tout indique que les participants ont investi énormément dans cet exercice, qu'ils en ont retiré beaucoup, et qu'ils ont appris et bâti ensemble. Cette collaboration intense ne s'est jamais démentie, de la conception aux ateliers régionaux, jusqu'aux dernières améliorations apportées à ce Rapport de synthèse.

Les structures de gouvernance de l'Évaluation étaient principalement composées des coordinateurs nationaux et des groupes de référence. Pour la plupart d'entre eux, les responsabilités de ces nouvelles fonctions sont venues s'ajouter à leurs nombreuses autres tâches. Ils ont dû surmonter de nombreuses difficultés pour que le travail se fasse et pour s'assurer de son intégrité et de son indépendance. Sans eux, l'Évaluation n'aurait pas pu être réalisée, et les résultats ne serviraient pas déjà à renforcer la performance de leur pays ou de leur agence.

Les équipes d'évaluation indépendantes des pays et des agences de donateurs ont dû composer avec des tâches difficiles et, dans certains cas, des échéances très serrées, pour mener à terme des évaluations et des études particulièrement exigeantes. L'Équipe principale internationale a trouvé motivant et instructif de travailler avec ces confrères professionnels situés partout dans le monde pour mener à bien cet extraordinaire effort.

Le Groupe de gestion et le Secrétariat étaient au cœur de cette vaste et ambitieuse évaluation. L'engagement et l'équilibre du premier, et les compétences du second ont été essentiels, notamment pour s'assurer, au nom de tout le Groupe de référence international, que l'Évaluation et le travail de l'Équipe principale étaient faits correctement, dans les temps et selon les ressources impartis. L'Équipe tient à remercier ces personnes très occupées pour la manière exigeante, mais toujours constructive et attentionnée, dont elles ont assumé leurs responsabilités, y compris de s'être organisées pour que le processus de l'Évaluation fasse l'objet d'un examen indépendant, ce qui a enrichi notre propre expérience.

Dans l'ensemble, pendant cette deuxième phase, les tâches de l'Équipe principale ont été stimulantes, mais également éprouvantes pendant de longues périodes de temps. Nous voulons remercier nos collègues, tout particulièrement Marika Weinhardt et Ronnie MacPherson, pour leur soutien indéfectible, et nos familles pour la compréhension et la patience remarquables dont elles ont fait preuve, ainsi que pour leur soutien pendant toute la durée de l'Évaluation.

L'Équipe principale de l'Évaluation



Remarques au sujet de la terminologie

Les termes d'« aide » et de « donateurs » sont ceux qui sont encore les mieux compris et les plus utilisés lors de débats sur l'aide au développement, et ce, même si leurs connotations mettent certaines personnes mal à l'aise. Néanmoins, ces termes sont cruciaux dans le cadre de l'Évaluation. D'une part, parce que ce sont les termes opérationnels figurant dans les documents de Paris et d'Accra, d'autre part, parce qu'ils doivent être réexaminés dans le cadre de cette évaluation du monde de la coopération au développement, qui est en pleine mutation. Aux fins de ce rapport, les mots « pays » ou « pays partenaires » feront référence aux pays recevant de l'aide, tandis que les mots « donateurs » ou « donateurs/agences » servent généralement à désigner les pays ou organisations multilatérales qui fournissent de l'aide. Beaucoup des études faites dans le cadre de l'Évaluation utilisent des termes auxquels on aspire, par exemple « partenaires du développement » ou, en français, une formulation encore meilleure « partenaires financiers et techniques », mais l'utilisation répétée de ces termes, ou les employer les uns à la place des autres, devient fastidieux et sème la confusion. D'autres partenaires, notamment les organisations non gouvernementales et les protagonistes du secteur privé, sont clairement identifiés dans le rapport. À l'avenir, « receveurs de l'aide » et « fournisseurs de l'aide » pourraient être les termes qui seront les plus couramment utilisés.

La « campagne » de la Déclaration de Paris et de la réforme de l'aide : Le mot « campagne » désigne les nombreux

efforts qui ont été déployés par bien des protagonistes dans le monde pour atteindre dans un certain laps de temps les grands objectifs, combien difficiles, de la Déclaration de Paris. Conformément au diagramme de la « montagne » faisant état des « sources de la Déclaration de Paris » (Figure 1), il est également clair que plusieurs courants de réforme de l'aide ont précédé la Déclaration, et qu'ils n'étaient pas forcément motivés par l'aide, mais bien par des priorités nationales en matière de réforme.

Les « disciplines » de la Déclaration de Paris. Ce rapport fait référence aux disciplines de la Déclaration de Paris car la conjugaison des cinq principes directeurs et des 56 engagements à changer des choses bien précises doit être considérée comme un ensemble de disciplines auxquelles souscrivent les adhérents.

L'aide « s'inspirant de la Déclaration » ou « préconisée par la Déclaration » : Ces termes désignent le type d'aide généralement favorisée dans le cadre de la Déclaration de Paris – par exemple, l'aide est clairement alignée sur les priorités et les systèmes des pays, coordonnée par les pays et acheminée au moyen de mécanismes harmonisés ou pluridonneurs; elle n'est pas liée, elle est prévisible et transparente. Ces termes servent à qualifier l'aide depuis 2000-2005 et ils sont plus courants depuis l'adoption de la Déclaration de Paris, mais il ne faut pas tenir pour acquis que c'est la Déclaration qui les a imposés.

Résumé Exécutif

I. Objectif, contexte et démarche

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide,⁴ entérinée en 2005, est une entente internationale et un programme de réforme historiques, l'aboutissement de plusieurs dizaines d'années d'efforts en vue d'améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Ce rapport constitue une évaluation mondiale indépendante des efforts déployés pour améliorer l'efficacité de l'aide internationale, particulièrement depuis 2005.

Les résultats de l'Évaluation (constats, conclusions et recommandations) sont destinés aux ministres, législateurs et administrateurs des gouvernements, et à d'autres utilisateurs spécialisés, ainsi qu'à ceux qui, au sein du public en général, sont préoccupés par le développement et l'aide. Cette Évaluation est importante pour la reddition de comptes et pour ouvrir la voie à de futures améliorations. Les enjeux sous-jacents sont énormes : amélioration des conditions de vie de milliards de personnes (d'ici la date très proche de 2015, conformément aux Objectifs du millénaire pour le développement), dépenses de centaines de milliards de dollars, relations internationales cruciales et pression croissante pour produire des résultats de l'aide au développement.

Menée collectivement, cette Évaluation est en soi le fruit d'un travail majeur à l'échelle internationale, s'appuyant sur plus de 50 études dans 22 pays partenaires et sur 18 donateurs et agences, ainsi que plusieurs travaux sur des thèmes particuliers. Elle a duré plus de quatre ans et s'est déroulée en deux phases entre 2007 et 2011. Si ce Rapport de synthèse en présente les principaux résultats, les études préalables n'en constituent pas moins des références incontournables pour le public national tout comme international.

Cette Évaluation répond à trois questions fondamentales :

1. Quels sont les facteurs qui ont façonné et limité la mise en œuvre des réformes préconisées par la Déclaration et

⁴ Appelée ci-après « la Déclaration ».

quels en sont les effets? (Le contexte de la Déclaration de Paris)

2. Quelles ont été les améliorations apportées à l'efficacité de l'aide qui sont visées par la Déclaration? (Contributions à l'efficacité de l'aide)
3. De quelle manière les améliorations à l'efficacité de l'aide ont-elles contribué à l'obtention de résultats durables en matière de développement? (Contributions aux résultats en matière de développement)

*Methodologie*⁵. Cette Évaluation tente d'analyser si et comment les engagements, acteurs et incitatifs regroupés par la Déclaration et le Programme d'action d'Accra⁶ avaient répondu aux attentes. Elle décrit la manière dont la Déclaration devrait logiquement fonctionner, ainsi que les voies complexes qui vont des objectifs aux résultats de développement. L'Évaluation a permis de mettre en évidence les autres forces majeures à l'œuvre dans le processus de développement et de définir le rôle de l'aide avec plus de réalisme. En partant du principe que le développement est un cheminement, on a mis au point une méthodologie qui, pour chaque enjeu principal, permet d'évaluer la *direction vers laquelle on fait route*, le *rythme* de ce cheminement et la *distance parcourue* jusqu'à présent. Pour trouver des réponses et les valider, on a eu recours à de multiples techniques et sources de renseignements – surtout qualitatives, mais aussi à des données quantitatives fiables, lorsque disponibles.

Limitations. Certains obstacles se sont dressés devant l'évaluation des effets d'une initiative vaste comme la Déclaration; ainsi, l'Évaluation reconnaît plusieurs de ses propres limites, dont :

⁵ Voir l'Annexe technique du Rapport de synthèse pour un aperçu détaillé de la méthodologie.

⁶ Le Forum de Haut Niveau d'Accra en 2008 a adopté le Programme d'action d'Accra, afin d'accélérer le progrès vers la réalisation des objectifs de la Déclaration de Paris et de renforcer nombre de ses engagements et champs d'intérêt.

- l'objet d'évaluation est inusité;
- les objectifs de la Déclaration sont vastes et complexes; les contextes et les protagonistes concernés sont nombreux et variés;
- peu de temps s'est écoulé pour effectuer les changements depuis la signature de la Déclaration en 2005, et particulièrement pour tracer les résultats pour le développement;
- la participation aux évaluations et aux études était volontaire ;
- la performance des donateurs/agences ne fait pas l'objet d'un examen aussi approfondi que celle des pays;
- le recours à un ensemble de sources et échelles de classement normalisées a été inégal.

Dans presque tous les domaines, les résultats varient d'un pays à l'autre et d'un donneur à l'autre. Étant donné la complexité du sujet, aucune synthèse ne pouvait espérer saisir l'ampleur des données, perceptions et évaluations présentées dans les rapports individuels qui le sous-tendent. Les processus d'évaluations individuelles contribuent eux-mêmes déjà aux réformes de l'aide dans leurs pays ou agences respectifs. Les constats, conclusions et recommandations détaillés et propres à chacun de ces rapports méritent également qu'on leur accorde une attention nationale et internationale. Les résumés exécutifs de ces rapports sont joints au présent document et l'intégralité des textes est disponible sur le DVD-ROM ci-joint.

II. Principaux Constats

1. La Déclaration en Contexte

La Déclaration s'est avérée utile pour une gamme de pays et agences, déjà tous lancés dans des réformes de l'aide avant 2005, mais à des degrés variés. L'Évaluation met en évidence les principales influences politiques, économiques et bureaucratiques qui ont façonné et limité la mise en œuvre de la Déclaration. La campagne de la Déclaration⁷ a d'abord été interprétée et appliquée comme un processus technique et bureaucratique, ce qui a nui à sa pertinence, au point de risquer de perdre l'appui politique et sociétal plus vaste nécessaire au changement. Il a également fallu s'attaquer à la question de la définition et de la mesure de l'« aide » dans un monde qui évolue rapidement.

Comme les événements récents l'ont montré, les crises et catastrophes à l'échelle planétaire (que ce soit en matière financière, alimentaire, énergétique ou autre) peuvent porter un effet considérable à la coopération internationale et aux processus de réforme. Pourtant, même en temps « normal », les programmes d'aide sont exposés à divers influences, protagonistes, forces et événements plus puissants que les objectifs directs, intérêts et ressources des programmes d'aide eux-mêmes, peu importe le pays (bénéficiaire ou donneur). Il y a plus d'une manière d'évaluer la « dépendance » relative

⁷ Le mot « campagne » signifie un effort soutenu et concerté pour atteindre des objectifs majeurs et difficiles.

d'un pays à l'égard de l'aide. Chaque rapport produit dans le cadre de cette Évaluation traite de ces particularités et de leurs effets, ainsi que de questions plus larges sur la nature changeante de l'aide et sur son importance.

Contexte pour les pays partenaires. Les évaluations de pays montrent que, à l'exception de plusieurs innovateurs, si les pays partenaires ont été lents, entre 2000 et 2005, à adopter les réformes promises, c'est maintenant chose faite dans la plupart des cas. L'Évaluation révèle que les pays ont choisi d'apporter les améliorations préconisées par la Déclaration, non seulement pour mieux gérer l'aide, mais plutôt pour qu'elles répondent à leurs propres besoins, par exemple l'amélioration de la gestion financière, de la passation de marchés publics et de la reddition de comptes. La force d'impulsion du changement a résisté aux changements politiques et crises de différentes sortes.

Contexte des pays donateurs. En matière de réforme de l'aide préconisée par la Déclaration, les donateurs n'ont pas à effectuer de changements aussi exigeants que les pays partenaires et ils ont davantage de moyens pour le faire. Mais l'aide au développement et la réforme de l'aide figurent parmi une liste encore plus longue d'enjeux nationaux et internationaux; il est donc difficile de mobiliser l'attention et l'appui politiques, bureaucratiques et publics nécessaires. Les études institutionnelles des donateurs montrent que les principales difficultés viennent d'un manque de cohérence des politiques ou structures; l'accent sur la conformité et une culture peu disposée à prendre des risques; la sur-centralisation de beaucoup de systèmes des donateurs/d'agences et des décisions qui vont à l'encontre de l'alignement avec les systèmes de pays; des incohérences entre des stratégies institutionnelles et de l'efficacité de l'aide et de faibles incitatifs organisationnels; des changements au statut organisationnel ou au lieu du siège des agences; une pénurie de capacité ou de personnel; des retards dans les réformes organisationnelles et des pressions budgétaires causées par la crise financière.

2. Contributions à l'efficacité de l'aide

Pour savoir si l'aide est plus efficace, les évaluateurs ont mesuré le progrès accompli par rapport aux 11 résultats attendus décrits dans les premiers paragraphes de la Déclaration – résultats identifiés comme solutions aux principaux problèmes de l'aide. Les progrès sur chacun de ces résultats, leur degré de complexité et les responsables des changements sont fournis au chapitre 3 et résumés à la figure 5. Dans l'ensemble, la campagne menée dans le cadre de la Déclaration a fait une différence significative⁸ en matière d'efficacité de l'aide, en précisant et en renforçant des normes de bonnes pratiques, en contribuant aux 11 résultats définis en 2005, en améliorant la qualité des partenariats d'aide et en appuyant l'augmentation des volumes de l'aide.

La Déclaration a attiré et fixé l'attention de la communauté internationale sur l'adoption de mesures ambitieuses inspirées

⁸ Le terme « significatif » se réfère à des effets durables et vérifiables, mais pas nécessairement majeurs.

de l'expérience et visant à améliorer la coopération au développement et l'aide. Elle traite d'une série de problèmes qui se sont accumulés au fil des 50 dernières années et propose une vision pour mettre en place de meilleures conditions pour l'aide et, au final, pour favoriser le développement même en absence de l'aide. Non sans reconnaître que toutes les difficultés ne pouvaient être résolues rapidement, la Déclaration a fixé une très courte échéance (cinq ans) pour apporter des améliorations mesurables ou observables. Les cibles fixées n'étaient pas toutes réalistes, voire mesurables de façon fiable, mais comme le montre l'Évaluation, les principes et engagements de la Déclaration ont été appliqués, bien que de manière graduelle et inégale par les pays partenaires; son application est encore plus inégale parmi les donateurs.

Dans l'univers changeant de la coopération au développement, l'importance particulière de l'« aide » et de son amélioration a été précisée. Tout en étant conscients des autres facteurs de développement, de la gestion complexe des relations d'aide et de leur amélioration, et de la diversité des sources de financement pour le développement, un nombre record de pays partenaires et de donateurs/agences semblent prêts à consacrer des efforts considérables à l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

La campagne menée dans le cadre de la Déclaration a fait une différence particulière à plusieurs niveaux, par exemple :

- définir et renforcer les bonnes pratiques en matière de relations d'aide et, par conséquent, légitimer et renforcer de plus grandes attentes mutuelles;
- contribuer au mouvement, même s'il est parfois lent et modeste, en vue d'atteindre les 11 résultats fixés en 2005, tout en contribuant à l'obtention de meilleurs résultats de développement;
- jouer un rôle dans l'augmentation des volumes d'aide, probablement en combinaison avec les Objectifs du millénaire pour le développement, pour encourager l'augmentation des volumes de l'aide;
- améliorer la qualité d'un certain nombre de partenariats d'aide fondés sur plus de transparence, de confiance et d'appropriation par le pays partenaire.

L'efficacité de l'aide – Trois grandes mesures du changement

Dans une autre optique, la Déclaration visait à améliorer l'efficacité de l'aide dans trois domaines : *l'efficacité de l'acheminement de l'aide, la gestion et l'affectation de l'aide, et de meilleurs partenariats.*

L'amélioration de l'**efficacité** offre une image d'ensemble mitigée, et même décevante si l'on considère les espoirs soulevés à l'origine quant au fardeau que représente la gestion de l'aide. Là où l'on a adopté le type de coopération préconisé par la Déclaration, ce fardeau s'est fort peu allégé; il s'est même alourdi dans certains cas. Pourtant,

plusieurs mécanismes et pratiques instaurés par la Déclaration ont permis un meilleur suivi de l'aide par les pays partenaires et les donateurs. Ces mécanismes, quand ils sont appuyés par des systèmes nationaux efficaces, ont amélioré la capacité des pays à gérer une aide plus stratégique, surtout au niveau sectoriel.

Bien que le progrès soit encore trop lent et inégal, la **gestion et l'affectation** de l'aide se sont améliorées dans les pays étudiés, surtout si l'on compare à la situation antérieure à l'adoption de la Déclaration. Il semble que le type de coopération préconisée par celle-ci y ait considérablement contribué. On trouve que les « programmes et initiatives globaux » sont encore insuffisamment intégrés aux autres processus, mais parfois perçus comme relativement plus performants quant aux résultats de développement.

Quant aux **partenariats de développement plus ouverts et efficaces**, ils atteignent désormais des normes plus élevées. La Déclaration a mis un accent explicite sur les relations d'aide et entamé un important dialogue sur les partenariats eux-mêmes (entre pays partenaires et donateurs, entre différents donateurs, entre d'autres acteurs du développement), plutôt que sur les aspects purement techniques et financiers de l'aide. Des résultats probants se font déjà sentir.

Pour les pays partenaires. Les changements à effectuer étaient plus exigeants que ceux des donateurs, mais la plupart des pays partenaires qui ont été évalués ont maintenant intégré nombre de ces processus de changement, non seulement pour mieux gérer l'aide, mais plutôt pour mieux répondre aux besoins du pays. La difficulté la plus importante pour la plupart des pays partenaires est de relever les défis complexes et durables que pose le renforcement des capacités, ce qui ne pourra se faire rapidement, ou en appliquant des solutions bureaucratiques. Cependant, les pays partenaires peuvent en faire plus en identifiant les priorités pour le renforcement des capacités dans des domaines ciblés. Les donateurs, quant à eux, peuvent redoubler d'efforts pour soutenir ces priorités de manière coordonnée, renforcer, en les utilisant, les propres systèmes des pays partenaires et réduire leurs propres pratiques nuisibles au renforcement durable des capacités.

Pour les donateurs et agences. Sauf exceptions frappantes, les donateurs ont montré moins d'empressement que les pays partenaires à changer leurs propres systèmes. Certains ont manqué de coordination et ont hésité à prendre des risques suffisants pour jouer le rôle proactif que l'on attendait d'eux dans le cadre de la relation d'aide. Ainsi, la plupart des donateurs ont demandé aux pays partenaires de se conformer, en tant que condition préalable pour leurs propres réformes, au lieu d'évoluer avec eux en réciprocité et de gérer et partager les risques de façon réaliste. De plus, la pression des pairs et l'action collective des donateurs n'étant pas encore suffisam-

ment intégrées aux systèmes nationaux de nombreux pays donateurs, ces systèmes sont ainsi à la merci de tout changement stratégique mal avisé, par exemple à l'occasion d'un changement de gouvernement ou de ministre.

Les rapports de pays soulignent la plus grande latitude dont jouissent les agences multilatérales, libres de pressions politiques à court terme, pour adopter de meilleures pratiques, tels les engagements financiers sur plusieurs années. Cependant, seules quelques agences multilatérales ont participé à l'étude⁹. En conséquence, la performance comparative des agences multilatérales quant à la mise en œuvre de la Déclaration et l'amélioration des pratiques d'aide ne peut être adéquatement évaluée.

3. Contribution aux résultats de développement

L'Évaluation s'est penchée sur les contributions possibles des réformes de l'aide au développement durable dans quatre domaines : dans certains secteurs (notamment la santé, secteur commun à toutes les évaluations); en accordant de la priorité aux besoins des plus pauvres ; en renforçant des capacités institutionnelles et du capital social, et en améliorant l'éventail de modalités pour livrer l'aide.

On a décelé des contributions considérables à des efforts mieux ciblés et à de meilleurs résultats de développement, notamment dans les études de cas menées dans le secteur de la santé. Si les voies empruntées pour arriver à ces contributions sont indirectes, elles n'en sont pas moins clairement visibles. Dans les autres domaines ayant fait l'objet d'une évaluation (comme la priorité accordée aux besoins des plus pauvres), l'aide et la réforme de l'aide n'ont permis que des avancées timides face à de puissants obstacles. Un certain nombre de ces avancées seront vraisemblablement durables, tandis que d'autres restent précaires.

Des rapprochements entre évaluations de pays montrent que les mesures s'inspirant de la Déclaration, lancées avant ou après 2005 (mais généralement renforcées à partir de cette date), ont contribué au déploiement d'efforts communs plus ciblés et plus efficaces, surtout au niveau sectoriel. Ces évaluations ont en effet présenté une analyse crédible de la contribution de ces efforts à l'atteinte de meilleurs résultats de développement (tout porte à croire qu'ils seront durables). Ces effets sont plus manifestes dans le secteur de la santé, qui a fait l'objet d'un examen plus approfondi dans les évaluations individuelles. Outre ce secteur « témoin », on n'a pour l'instant aucune preuve suffisante montrant que les réformes de l'aide auraient contribué à des résultats d'ensemble, comme l'accélération des progrès dans l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement.

⁹ Le regroupement des agences de développement des Nations Unies a participé aux évaluations institutionnelles de la Phase 1. La Banque africaine de développement, quant à elle, a participé à la Phase 2. Enfin, la Banque asiatique de développement a participé à la Phase 1 et a produit un substantiel rapport de mise à jour pour la Phase 2.

Même si l'insuffisance des capacités demeure un obstacle de taille dans beaucoup de pays et même si l'aide pourrait contribuer davantage aux résultats, il s'avère que l'aide et la réforme de l'aide ont quelque peu renforcé à long terme les capacités institutionnelles pour le développement et le capital social.

Dans l'ensemble, peu de pays accordent davantage la priorité aux besoins des plus pauvres, notamment des femmes et des filles. Pourtant, l'aide a manifestement contribué à exercer une influence perceptible dans ce sens et que les réformes et les mesures inspirées par la Déclaration et mises en œuvre depuis 2000-2005 représentent une valeur ajoutée. Cet écart montre une nouvelle fois que l'engagement national envers le changement fondamental doit être vigoureux et durable; c'est là une condition essentielle au progrès, faute de quoi l'aide et la réforme de l'aide n'arriveront pas à renverser les inégalités bien ancrées.

Un plus large éventail d'options et d'innovations dans les modalités de l'aide (surtout l'augmentation d'appuis multi-donneurs au niveau sectoriel) a eu un effet (réel ou potentiel) important sur les résultats de développement dans la moitié des pays ayant fait l'objet d'une évaluation entre 2000 et 2005. Aucune modalité de l'aide (p. ex. soutien budgétaire ou sectoriel, programmes ou projets) ne peut toutefois à elle seule automatiquement produire de meilleurs résultats de développement. Un ensemble de modalités reste le modèle le plus sensé pour les pays partenaires et les donateurs.

4. Conclusions

Les cinq principes et 56 engagements contenus dans la Déclaration, qui s'inspirent de l'expérience des pays partenaires et des pays donateurs, se sont presque tous avérés susceptibles d'améliorer la qualité de l'aide et des partenariats nécessaires pour que l'aide fonctionne. La façon dont la Déclaration a été mise en œuvre a parfois mis sa pertinence à rude épreuve; elle demeure pourtant valable et capable de résister à des bouleversements importants. Plusieurs lacunes et effets involontaires de la Déclaration ont été notés¹⁰ dans le chapitre portant sur les recommandations pour l'avenir.

Par rapport à la situation il y a 20 ou 25 ans, la pratique de l'aide est aujourd'hui beaucoup plus transparente et beaucoup moins pilotée par les donateurs. À cette époque, l'aide ressemblait souvent à une sorte de « mêlée générale », car les activités manquaient de coordination, elles étaient pilotées par les donateurs et se trouvaient en concurrence les unes avec les autres. Une telle situation, qui était alors monnaie courante, est si inusitée de nos jours qu'elle attire rapidement l'attention et la critique. La campagne menée dans le cadre de

¹⁰ Ceux-ci comprennent : son interprétation et utilisation comme un accord principalement « technique » et « procédural » entre des bureaucraties; une concentration excessive sur les 12 « indicateurs de progrès » sélectionnés pour l'Enquête de suivi; les exigences de la superstructure internationale et les risques associés de fatigue relativement aux réformes de l'aide; et la perception mal placée d'une formule/modèle de la Déclaration ce qui a limité les adaptations à des situations et priorités variées de pays.

la Déclaration a renforcé l'engagement envers la réforme et fourni des instruments pour la mener à bien, tandis qu'avant 2005, le tâtonnement et la fragmentation des réformes étaient la norme. Si la Déclaration a soulevé des attentes un tantinet irréalistes quant à la rapidité des changements, elle n'en a pas moins renforcé les normes convenues en matière de pratiques exemplaires et de partenariats. De nombreux exemples montrent que ces normes ont servi à renforcer et à légitimer les attentes – surtout de la part des pays partenaires – quant à l'application de bonnes pratiques.

Dans l'ensemble, l'Évaluation conclut que, sur les cinq principes de la Déclaration, l'appropriation par le pays est celui qui a enregistré le plus de progrès; l'alignement et l'harmonisation progressent de façon plus inégale, tandis que la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle avancent au ralenti. Cette situation influence les messages clés et recommandations de ce Rapport.

L'Évaluation conclut que les changements apportés par la Déclaration n'ont pas encore permis, comme on l'espérait, de réduire le fardeau global de la gestion de l'aide. Cependant, ils ont contribué à une meilleure qualité de l'aide et une plus grande transparence des partenariats, ainsi qu'à étayer l'accroissement des volumes de l'aide. Si l'aide s'inspirant du modèle de la Déclaration (par exemple les fonds multidonneurs) a parfois alourdi le fardeau qui incombe aux donateurs et aux pays partenaires, elle n'en a pas moins généré des avantages plus vastes.

En contraste avec ces améliorations de l'aide couverte par la Déclaration, l'Évaluation a révélé un manque critique de transparence et une carence de données fiables sur d'autres formes et flux de coopération hors de la portée de la Déclaration. Les acteurs hors-Déclaration ont déboursé environ un quart¹¹ de l'aide des donateurs du CAD de l'OCDE; le progrès réalisé par la Déclaration et le Programme d'action d'Accra envers la transparence, l'efficacité de l'aide et la responsabilité mutuelle doit désormais s'appliquer à ces autres acteurs. Sinon, les avantages des réformes pour les pays partenaires seraient beaucoup réduits.

Les suppositions quant au rôle que pourrait jouer l'aide restent exagérées, surtout dans les pays donateurs. Les attentes face à la mise en place rapide de réformes fondamentales dans les pays partenaires ont également manqué de réalisme et de bon sens, surtout au regard du bilan de la plupart des donateurs eux-mêmes. Une perspective plus large et un meilleur sens de la mesure seront nécessaires pour mener les réformes de l'efficacité de l'aide à bon port. Les pays partenaires et les pays donateurs devront également mieux rallier les puissantes forces et politiques affectant le développement, au-delà de l'aide.

5. Principales recommandations

L'ensemble détaillé des constats et conclusions de ce Rapport de synthèse ouvre la voie à plusieurs pistes de solutions pour

¹¹ On définit ici l'aide de façon générique, pour la distinguer d'autres formes d'appui (commercial, politique ou militaire).

améliorer l'efficacité de l'aide, qui s'appuient sur l'expérience de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ce chapitre met en évidence les principales recommandations à l'intention des différentes parties prenantes, et en fournit la justification et l'assise. Nombre de ces recommandations peuvent sembler familières et même évidentes, car elles ne sont en effet pas nouvelles. Il faut demander, simplement mais fermement, la prise de mesures politiques importantes par les donateurs et les pays partenaires ayant failli à leurs engagements pourtant fermes pris à Paris et à Accra.

La pertinence à d'autres acteurs n'a pas été adressée ci-dessous en particulier : au cœur de cette Évaluation a été la réforme de l'aide depuis 2000-2005 par les pays partenaires et les donateurs et agences qui avaient entériné la Déclaration de Paris et accepté ses engagements. En même temps, les évaluations nationales et d'autres travaux ont re-confirmé les conclusions du Forum de haut niveau d'Accra sur l'importance des rôles dans le développement et l'aide d'un nombre croissant d'autres acteurs et types de coopération.

De plus, dans l'Évaluation des preuves importantes ont émergé sur le travail des : organisations de la société civile nationales et internationales ; des fournisseurs de financement concessionnel n'ayant pas encore entériné la Déclaration dans cette capacité (gouvernements, programmes globaux et acteurs du secteur privé) ; ainsi que des participants en coopération régionale, Sud-Sud, triangulaire et d'autres formes de coopération pour le développement, y inclus de l'investissement – qui pourrait comprendre ou non des transferts concessionnels de ressources. Plusieurs de ces groupes d'acteurs ont participé à des efforts d'efficacité parallèles et, dans le cas des organisations de la société civile, se sont engagées de présenter leurs résultats au Forum de Busan. La valeur de ce forum global serait largement renforcée si d'autres y participeraient pleinement de même.

Entretemps, tandis qu'il va au-delà du mandat de cette Évaluation de recommander des actions spécifiques à d'autres groupes, il est important de souligner que les preuves indiquent à un fort degré que toutes les recommandations ci-dessous sont pertinentes à tous ces autres acteurs. Ils vont apporter leurs propres perspectives et expériences à n'importe quelles discussions globales plus larges, mais les preuves sont évidentes que, sans leur engagement et coopération, les bénéfices de l'aide et des réformes de l'aide aux pays en développement sont largement réduits. On a également identifié quelques domaines importants où leur propre travail profiterait clairement des recommandations découlant de cette Évaluation.

À l'intention des décideurs dans les pays partenaires et les pays donateurs et agences

Recommandation 1. Faire les difficiles choix politiques qui s'imposent et s'y tenir

Le Forum de haut niveau qui aura lieu en Corée se doit de trouver des moyens novateurs de renouveler et de soutenir

l'engagement des hautes sphères politiques pour faire le point sur l'expérience, résoudre les questions difficiles et fixer la ligne de conduite à prendre.

L'Évaluation a constaté à plusieurs reprises que le principal moteur de la réforme dans les pays et parmi les donateurs a été l'engagement et le soutien des hautes sphères politiques. Il se peut que l'une des raisons cruciales de la lenteur des progrès ailleurs soit l'absence d'un tel soutien. Le programme du Forum de haut niveau de Busan ne doit pas être bureaucratique, mais plutôt axé sur les choix politiques nécessaires pour solliciter l'appui et l'engagement des dirigeants, nouveaux et expérimentés, y compris ceux qui proviennent de pays et d'agences ne faisant pas encore partie de la coalition de la Déclaration. Le Forum doit aussi lancer des méthodes novatrices pour maintenir un engagement politique plus fort pendant les périodes qui *séparent* les Forums, en appui au travail continu de réforme sur le terrain.

Recommandation 2. Mettre l'accent sur la transparence, la responsabilité mutuelle et le partage des risques

La prochaine phase des réformes visant à renforcer l'efficacité de l'aide devrait s'appuyer sur les percées de la campagne menée dans le cadre de la Déclaration de Paris et en tirer les leçons qui s'imposent

- approfondir l'adhésion aux principes de l'appropriation par le pays, de l'alignement et de l'harmonisation du soutien des donateurs, de la transparence et de la responsabilité mutuelle relativement au suivi et à l'obtention de résultats;
- ajouter à ce cadre de principes celui de la « gestion partagée du risque »;
- mettre surtout l'accent sur les actions coordonnées pilotées par le pays sur le terrain.

Dans le cadre de l'Évaluation, l'impératif de la transparence a été invoqué à de nombreuses reprises comme étant le fondement indispensable de l'efficacité et de la responsabilité mutuelle. Si on élevait la gestion partagée du risque au rang de principe, on reconnaîtrait ouvertement que le développement et les partenariats comportent beaucoup d'incertitudes et de risques. Cela permettrait aussi de prendre l'engagement mutuel de faire face aux risques et aux désaccords, et de les gérer conjointement, dans l'esprit d'un partenariat mûr. Il faudrait continuer de viser la gestion axée sur les résultats et ne plus la traiter comme un principe distinct, mais bien comme un ensemble de techniques de soutien.

Recommandation 3. Intensifier et concentrer dans les pays mêmes les efforts pour améliorer l'efficacité de l'aide

Dans le cadre des efforts qui seront déployés à l'avenir pour améliorer l'efficacité de l'aide, le leadership doit être résolument exercé et soutenu au niveau des pays partenaires individuels. Ils doivent être appuyés par des mécanismes nationaux plus solides et la facilitation indépendante qui devrait être une option largement utilisée. À l'échelle internationale, la supers-

structure servant à établir des normes, analyser, faire rapport et faire le suivi des questions d'efficacité de l'aide doit être moins onéreuse et plus directement utile.

Si les grands principes de réforme de l'aide et les engagements de la Déclaration peuvent s'appliquer à toutes les formes d'aide internationale, il n'en demeure pas moins que la pondération, les priorités et les échéances des différentes réformes doivent être adaptées à la grande diversité des situations propres à chaque pays. C'est là l'un des grands constats de cette évaluation. La coopération au développement et les réformes de l'aide doivent revenir à leurs fondements et être à nouveau axées sur les pays partenaires, s'affranchissant ainsi des interventions du haut vers le bas qui ont marqué une grande partie de la campagne de réforme depuis 2005. En donnant plus de poids aux partenariats au niveau des pays, le programme de travail complexe et exigeant à l'échelle internationale devrait être réduit et axé sur un petit nombre de tâches essentielles.

Cette démarche axée sur le pays permettra de situer clairement la réforme de l'aide et de l'appliquer au monde réel, de renforcer l'appropriation, la transparence et la responsabilité mutuelle là où elles sont nécessaires. Il faudrait placer les forums annuels tenus au niveau des pays au centre du système de partage de l'information, de l'examen mutuel de la performance, une participation et consultation plus inclusives, de l'engagement envers les priorités et les cibles, de l'alignement et de l'harmonisation. Un tel système, comprenant la participation de toutes les parties prenantes, devrait être soutenu par de solides mécanismes nationaux de suivi et de gestion des partenariats conclus dans le cadre de l'aide. Des cibles quantitatives et des échéanciers devraient être choisis et agréés au niveau des pays partenaires pour mettre en œuvre les réformes et mesurer leur rendement. À plus long terme, des négociations des accords devraient être menées entre les pays partenaires et leurs donateurs afin de consolider ces efforts et de paver la voie à des améliorations essentielles dans la coordination et le caractère prévisible de l'aide.

Pour réduire l'immense déficit accusé dans la responsabilité mutuelle et pour surmonter les obstacles, tous les pays devraient avoir la possibilité de se référer à un facilitateur/rapporteur indépendant chargé de suivre et d'orienter ces processus. De petits groupes d'experts ou des individus objectifs pourraient faire une grande différence, en collaborant avec les participants nationaux et la communauté des donateurs, en s'appuyant sur les normes et pratiques exemplaires, et en formulant un avis indépendant pour les forums annuels et pour les systèmes internationaux de notification dans le but de renforcer la responsabilité mutuelle.

Recommandation 4. Travailler pour diffuser des avancées des réformes de l'aide à d'autres formes de coopération pour le développement

La coalition sans précédent de la campagne internationale visant à améliorer l'efficacité de l'aide doit être élargie pour

engager les fournisseurs d'autres formes d'aide et d'autres protagonistes ayant chacun ses propres approches et innovations. Ceci comprend la coopération dans des situations précaires ou humanitaires, les nouvelles formes de soutien comme le financement de la lutte contre les changements climatiques, la coopération au développement concessionnelle de partenaires fonctionnant en ce moment hors du cadre de la Déclaration et une partie de la coopération de la société civile, régionale, Sud-Sud et « triangulaire ».

Les diverses formes de coopération au développement ne comportent pas toutes un volet d'aide; il ne faudrait donc pas repousser les limites de normes éprouvées, ni les diluer, pour essayer d'y inclure ce qui ne constitue pas de l'aide. Pourtant, après un certain nombre de perfectionnements et d'adaptation au besoin, la presque totalité des 56 engagements figurant dans la Déclaration se sont avérés valides et utiles comme normes de base et « disciplines »¹² pour presque toutes les formes de soutien international pour le développement qui ont un élément de concessionnalité ou de subvention.

Recommandation 5. Renforcer les partenariats internationaux améliorés pendant les prochaines phases de réformes

À l'avenir, il sera essentiel de consolider les importantes avancées permises par des mécanismes de partenariats internationaux entre pays partenaires et donateurs bâtis autour d'objectifs communs dans le cadre de la campagne de réforme que constitue la Déclaration de Paris. En outre, il faudra mettre en place des processus internationaux et règles de responsabilité adéquats pour poursuivre le travail de perfectionnement.

Pour soutenir tout nouveau processus d'appui aux efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide, le principe de transparence devra s'appliquer à toutes formes de financement et d'activités, tant au niveau national qu'international. Puisqu'il est proposé de mettre davantage l'accent sur l'action dans le cadre des partenariats à l'échelle du pays, il sera primordial sur le plan *international* que les donateurs/agences se fixent des buts communs et se préparent pour des attentes plus exigeantes, étant donné que leurs activités s'étendent à plusieurs pays.

À l'intention des décideurs dans les pays partenaires

Recommandation 6. Assumer le leadership et la responsabilité chez soi pour les futures étapes des réformes de l'aide

Les pays partenaires doivent assumer l'ensemble des responsabilités et du leadership nécessaires à l'amélioration continue de l'efficacité de l'aide au niveau national. Ce leadership doit s'appuyer sur l'engagement constant des hautes instances politiques, les mécanismes nationaux d'inclusion et

¹² Ce rapport se réfère aux « disciplines de la Déclaration » reflétant la combinaison des 5 principes directeurs et des 56 engagements à prendre envers des changements spécifiques, qui constituent en fait un ensemble de disciplines accepté par les adhérents.

de coordination des donateurs, et la possibilité réelle d'avoir recours à des facilitateurs ou rapporteurs indépendants pour contribuer au suivi des progrès et appuyer la responsabilité mutuelle.

L'aide sera sans doute plus efficace et l'amélioration des résultats de développement plus probable si l'accent est mis avec détermination sur la réforme de l'aide au niveau des pays, là où il est possible de se concentrer sur des réformes adaptées aux besoins et aux capacités du pays. Toutes les parties prenantes, y compris les corps législatifs, la société civile et le secteur privé, pourraient participer davantage à cet exercice. Les faits montrent que la plupart des donateurs qui souscrivent à la Déclaration seront prêts à se rallier derrière le leadership affirmé des pays, même si certains de leurs systèmes ne sont pas encore équipés pour assurer l'autorité, l'expertise et la continuité nécessaires sur le terrain. En étant plus près de la réalité du pays, le système favorisant l'efficacité de l'aide devra fonctionner selon des normes plus élevées de responsabilité mutuelle en ce qui a trait à la performance et aux engagements. Étant donné la relation asymétrique et complexe qu'un pays entretient avec de multiples donateurs au sujet de questions difficiles, il peut être souhaitable de solliciter le point de vue d'une tierce partie objective qui facilitera les relations et les processus lors d'étapes importantes. De telles dispositions ont été prises dans le passé et ont donné de bons résultats, justifiant ainsi le recours recommandé de tous les pays à un facilitateur/rapporteur chargé de suivre et de faciliter ces processus de gestion et de réforme de l'aide.

Recommandation 7. Établir les stratégies et priorités pour renforcer les capacités

La plupart des pays partenaires doivent élaborer des stratégies réalistes pour renforcer davantage leurs capacités à mettre en œuvre leurs politiques publiques et autres mesures les plus essentielles. Cela permettrait aussi d'établir des priorités plus claires pour orienter le soutien des donateurs en la matière.

L'Évaluation a conclu que les capacités limitées compliquent, plus que tout autre facteur, la mise en place de réformes de l'aide. Plus important encore, les fonctions essentielles que l'aide tente de soutenir sont limitées par le déficit de capacité. Le « renforcement des capacités » est reconnu depuis des décennies comme une priorité urgente, mais en général les progrès ont été lents et difficiles. Il s'agit somme toute d'un ensemble de processus complexes, organiques et de longue haleine – et non d'un problème qui peut être réglé rapidement ou avec des solutions bureaucratiques. L'Évaluation a pu constater que, dans certains cas, des mesures prometteuses avaient été prises, mais qu'il n'y a aucun modèle de solution à l'horizon. En plus des nombreux efforts qu'ils déploient déjà, beaucoup de pays devraient se fixer des priorités clés pour obtenir un soutien au renforcement de leurs propres capacités. Il s'agit d'une condition préalable au soutien accru et mieux coordonné promis par les donateurs.

Recommandation 8. Renforcer la priorité politique et les mesures concrètes pour lutter contre la pauvreté, l'exclusion et la corruption

Plusieurs gouvernements des pays partenaires doivent accorder une plus grande priorité politique et centrer davantage leur action sur les défis de développement les plus difficiles à relever en matière de pauvreté, d'exclusion et de corruption.

L'Évaluation est venue confirmer – lorsqu'on a examiné le bilan récent de l'aide aux plus pauvres, particulièrement aux femmes et aux filles – que même les meilleures formes d'aide et de réformes de l'aide ne peuvent qu'encourager et renforcer, mais non remplacer, l'engagement et les mesures solides et efficaces que doit prendre un pays donné. De même, le cancer de la corruption, présent partout dans le monde, suscite de plus en plus l'attention et la colère du public dans la plupart des pays. En dépit d'une grande vague de plans et de mesures initiaux, la corruption continue de frustrer les meilleures intentions, de nuire aux objectifs d'efficacité de l'aide et de limiter l'amélioration des partenariats. Ces objectifs sont d'abord et avant tout importants pour les pays eux-mêmes, en plus d'être l'objet d'obligations incontournables, réaffirmées par le Programme d'action d'Accra. En outre, ces objectifs sont fondamentaux pour les relations d'aide et de coopération, de même que pour l'appui des populations. De concert avec les politiques et mesures concrètes requises, ces questions importantes profiteront d'un redoublement des efforts envers la transparence, un débat national sur la gestion de l'aide et des démarches plus ouvertes quant à la responsabilité mutuelle et à la gestion du risque.

À l'intention des décideurs dans les pays donneurs et agences

Recommandation 9. Comblent l'écart entre les grands enjeux de l'aide et de sa réforme d'un côté et les promesses qu'il reste à tenir

La plupart des pays donneurs, à l'échelon politique le plus élevé, doivent admettre et rectifier les écarts entre les enjeux élevés de leurs programmes d'aide et du pacte historique pris en vue de les améliorer, et les progrès lents et vacillants qui caractérisent la mise en place de changements pourtant convenus.

Le pacte de la Déclaration a représenté un pas décisif dans la bonne direction pour s'attaquer aux problèmes de l'aide qui remontent à loin, et pour donner un nouvel élan à l'aide aux pauvres de ce monde pour améliorer leurs conditions de vie. Il annonçait un nouvel esprit de partenariat œuvrant dans le sens des Objectifs du millénaire pour le développement et a attiré l'attention du monde entier, en plus de nourrir l'espoir d'améliorer considérablement les relations « Nord-Sud ». Comme l'a montré l'Évaluation, la majorité des pays partenaires ont lentement mais sûrement commencé à apporter des changements pour respecter la part du marché la plus

difficile qui leur incombe dans le cadre de la réforme de l'aide. En outre, un certain nombre de pays donneurs – ayant chacun ses propres contraintes politiques, institutionnelles ou administratives – a également montré que ces obstacles peuvent être surmontés lorsque la volonté politique, la compréhension et l'appui public sont assurés.

Étant donné les grands intérêts géopolitiques en jeu et les engagements politiques partagés qui ont été pris, il est urgent que tous les gouvernements des pays donneurs trouvent le moyen de surmonter les obstacles institutionnels et administratifs internes qui ralentissent la réforme de leur aide. On l'a vu, la volonté politique peut surmonter bien des contraintes, même les normes du gouvernement en matière de budget, de vérification ou de dotation, qui peuvent être adaptées pour répondre aux différents impératifs d'une coopération au développement efficace. Le pacte de la Déclaration était fondé dès le départ sur la nécessité de coordonner et d'harmoniser les activités des donneurs, et de suivre et d'appuyer le leadership des pays partenaires. Sans cela, le consensus va s'effriter et l'élan pourrait bien se tarir, une occasion historique ainsi perdue.

Recommandation 10. Accepter et gérer les risques avec rigueur, admettre les échecs

Les gouvernements des pays donneurs doivent reconnaître que le propre du développement et de l'aide au développement est d'être incertain et risqué, nécessitant la mise en place de mesures pour gérer les risques conjointement dans l'esprit d'un partenariat empreint de maturité.

Dans plusieurs pays donneurs, la période ayant suivi la Déclaration de Paris a coïncidé avec d'intenses préoccupations au sujet de l'imputabilité face aux dépenses publiques qui, par moments, se sont traduites par de hauts niveaux d'aversion pour le risque. Ces tendances ont nui aux pratiques exemplaires et à la mise en place des changements préconisés par la Déclaration. Mais tenter d'éviter le risque dans le domaine de la coopération au développement, c'est risquer de passer à côté du développement. On peut faire comprendre au public, de façon réaliste, les incertitudes et les risques liés au développement et au travail de l'aide, les réponses qu'on y apporte et les leçons que l'on en tire, par le biais d'initiatives d'avant-garde et d'outils efficaces comme les évaluations. Cette Évaluation soutient également les conclusions d'autres travaux importants voulant que les nouvelles approches de la coopération internationale ne sont en réalité pas plus risquées que les projets traditionnels étroitement contrôlés par les donneurs et qu'il y a des manières efficaces de gérer les risques associés aux nouveaux modèles, tout en améliorant les retombées du développement.

Recommandation 11. Intensifier la pression exercée par les pairs sur les « délinquants » pour un effort plus équilibré

Les pays donneurs et les agences doivent mettre à profit à un niveau politique élevé les instruments prévus par la Déclara-

tion pour exercer de la pression sur les pairs, moteur d'une meilleure performance collective – une minorité de donateurs réformistes ne peuvent à eux seuls porter la part du pacte qui revient à tous les donateurs.

L'Évaluation indique que plus de pays partenaires vont sans doute prendre le contrôle de leurs priorités, chercher à aligner et à harmoniser les activités des différents donateurs, rassembler et publier l'information sur l'aide, et renforcer les exigences en matière de responsabilité mutuelle au niveau national. Il est clair que certains donateurs travaillent déjà de cette manière et appuient les progrès réalisés. À ce jour, d'autres sont beaucoup moins prêts ou capables de le faire; la performance des donateurs est donc très inégale et les efforts collectifs globaux ne correspondent pas à la vision de la Déclaration sur laquelle on s'est mis d'accord. En même temps, certains donateurs et pays partenaires développent une vaste gamme de dispositifs de soutien coordonnés et harmonisés, entre autres exemples impressionnants de progrès. Lors du Forum de haut niveau – la plateforme rassemblant des leaders et offrant l'occasion de se rendre mutuellement des comptes sur l'efficacité de l'aide – les donateurs devront saisir toutes les occasions possibles d'exercer une pression constructive sur

leurs pairs afin de garantir une action collective plus équilibrée de la part de la communauté des donateurs lors des prochaines étapes de la réforme de l'aide.

6. Note de conclusion

Cette Évaluation – même avec la participation vaste et profonde qu'elle a suscitée – ne peut toujours que rester sélective. Elle ne peut pas revendiquer les conclusions définitives sur les effets de la Déclaration de Paris ni sur l'avenir de l'efficacité de l'aide. Mais l'Évaluation a dégagé que presque tous les 56 engagements pris dans la Déclaration originale – renforcés par les priorités adoptées au Forum d'Accra – ont été et demeurent extrêmement pertinents pour l'amélioration de la coopération pour le développement. Cette liste brève d'engagements équilibrés de 2005, enracinés profondément dans l'expérience, a parfois été perdue de vue, à cause de l'accent mis sur les grands principes, les indicateurs détaillés ou les tendances émergentes. Mais ces engagements originaux clairs, qui ont attiré un tel soutien sans précédent, n'ont pas été complètement mis en œuvre, ni sont-ils dépassés. Ils établissent un modèle difficile à surpasser pour le Forum de haut niveau à Busan et au-delà.

1. Introduction : Objectif et portée de ce Rapport

Ce Rapport de synthèse¹³ sur l'Évaluation est le fruit d'un examen indépendant global des résultats obtenus dans le cadre des efforts visant à améliorer l'efficacité de l'aide internationale, particulièrement depuis 2005. Ces résultats devraient intéresser les ministres, législateurs, administrateurs de l'aide et d'autres spécialistes, ainsi que des publics plus larges nourrissant un intérêt à l'égard du développement et de l'aide. Dans un domaine faisant l'objet de nombreuses critiques et de propositions, cette évaluation (et les études connexes), vise à rassembler divers éléments et à contribuer à consolider les fondements de l'aide, tant à l'échelle internationale que dans les pays individuels.

Les enjeux sont immenses : des milliards de personnes qui ont besoin d'améliorer leurs conditions de vie (comme en témoignent les Objectifs du millénaire pour le développement dont la date butoir arrive à grands pas, en 2015); des centaines de milliards de dollars consacrés à la réduction de la pauvreté; un réseau important de relations internationales, et la nécessité de montrer à diverses instances, souvent sceptiques, les résultats obtenus grâce à l'aide au développement. Les démarches entreprises dans le contexte de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, y compris le suivi de ces ententes et leur évaluation – ont en soi exigé d'importants investissements de temps, d'attention et d'argent depuis 2005. Cette évaluation est donc importante tant du point de vue de la reddition de comptes – évaluation des changements réalisés et de ceux qui ne l'ont pas été – que des leçons que l'on pourra en tirer pour guider les améliorations futures.

Ce rapport repose sur deux principaux objectifs :

1. effectuer une synthèse des résultats de l'Évaluation à partir de deux phases d'évaluations volontaires de pays, des études institutionnelles des donateurs/agences, ainsi que d'autres éléments constitutifs de l'Évaluation¹⁴;

¹³ Il a été préparé par l'Équipe principale d'Évaluation de IODPARC (www.iodparc.com), qui a la responsabilité ultime de son contenu.

¹⁴ Ces éléments constitutifs sont résumés par un graphique dans la Figure 4. On s'est entendu sur ces éléments et ils ont été cernés dans le Cadre de l'Évaluation, en décembre 2009.

2. mettre en évidence, à l'intention des principaux publics et des utilisateurs éventuels, les résultats, conclusions, leçons possibles et recommandations qui semblent les plus pertinents du point de vue des politiques.

Le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui aura lieu en décembre 2011, en Corée, permettra de faire le point sur les résultats et de définir le chemin qu'il reste à parcourir en matière d'efficacité de l'aide. Avant et après ce forum, chaque pays, et la communauté internationale dans son ensemble, devrait s'appuyer largement sur ce rapport et sur les rapports d'évaluation de pays et les évaluations des donateurs, en combinaison avec des preuves dérivant d'autres travaux.

Étant donné ses objectifs, l'utilisation à laquelle il est destiné et les publics qu'il vise, ce rapport de synthèse est succinct, clair et direct. On en a exclu autant que possible le jargon technique, les acronymes et les discussions méthodologiques. Il s'appuie sur quelque 60 rapports détaillés – plusieurs milliers de pages de preuves à l'appui – et a été produit au moyen d'un processus conjoint d'évaluation exhaustive et systématique. Toutes les sources consultées dans le cadre de l'Évaluation, de même que les étapes suivies, ont été transparentes et sont mises à la disposition du public.¹⁵ On s'est également mis d'accord sur la démarche à suivre pour produire le Rapport de synthèse – elle a fait l'objet de suivi, on s'est assuré de sa rigueur et de sa qualité et on l'a assujéti à une revue indépendante. Toutes les étapes suivies dans le cadre de l'Évaluation sont résumées dans l'Annexe technique.

Dans presque tous les domaines, les résultats de l'Évaluation sont très variables d'un pays et d'un donneur à l'autre. Dans cet exercice de synthèse, il était impossible de rendre toute la richesse des données, des perceptions et des idées, ni l'acuité des évaluations et des exemples qui sont fournis dans les

¹⁵ Tous les documents et processus sont publiés sur une page du site Web du Comité de l'aide au développement de l'Organisation pour la coopération économique et le développement servant à déposer les archives de l'Évaluation. Elle restera accessible et sera le plus important registre des sources de toute l'Évaluation.

rapports. Chacune des démarches suivies dans le cadre des évaluations individuelles a été en soi un exercice de réflexion permettant d'améliorer l'aide au sein de chaque pays ou de chaque agence, et chacun des rapports présente et met à l'épreuve, dans le contexte qui lui est propre, l'ensemble des résultats. Les résultats, conclusions et recommandations figurant dans chaque rapport méritent de recevoir une attention nationale et internationale, et le résumé exécutif de chacun se trouve en annexe du présent Rapport. L'ensemble des rapports se trouve dans le DVD-ROM ci-joint.

1.1 Le contexte en bref : La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide,¹⁶ entérinée en 2005,¹⁷ est une entente internationale historique et l'aboutissement de plusieurs dizaines d'années d'efforts en vue d'améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Elle trace la feuille de route de 56 engagements pratiques, fondés sur l'expérience et organisés autour de cinq principes clés en matière d'efficacité de l'aide :

1. appropriation par les pays;
2. alignement sur les stratégies, systèmes et procédures des pays;
3. harmonisation des activités des donateurs;
4. gestion axée sur les résultats;
5. responsabilité mutuelle.

La Déclaration comprend également des dispositions pour effectuer régulièrement un suivi et une évaluation indépendante des engagements pris. La présente évaluation remplit en partie cette promesse, à temps pour qu'on l'examine et que l'on prenne les mesures nécessaires lors du Quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide en Corée, mais aussi par la suite. L'Évaluation s'est déroulée parallèlement aux deux premières séries de l'Enquête de suivi de la Déclaration de Paris et a tenu compte de ses résultats. Les résultats de la 3^e série n'étaient pas encore disponibles au moment où l'Évaluation était terminée.

Le Programme d'action d'Accra est le fruit du Troisième forum de haut niveau, qui a eu lieu à Accra, au Ghana, en 2008 et il s'appuie sur les engagements pris dans la Déclaration de Paris. Après un examen politique de haut niveau des premiers progrès réalisés, ce forum a adopté un plan d'action visant à accélérer les progrès en vue d'atteindre les objectifs de la Déclaration de Paris, mais aussi à consolider et aiguïser un certain nombre d'engagements importants et de domaines d'activité.

D'autres chapitres de ce Rapport examineront les grandes caractéristiques de ces documents, les occasions auxquelles ils ont été entérinés et, surtout, la campagne à long terme

¹⁶ Appelée la « Déclaration » dans le texte qui suit.

¹⁷ La Déclaration a été entérinée en mars 2005, dans le cadre du Deuxième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Paris, en France.

en faveur de l'efficacité de l'aide qu'ils sont destinés à faire avancer. Le mot « campagne » est utilisé ici en toute connaissance de cause, c'est-à-dire pour signifier qu'il s'agit d'un effort soutenu et concerté pour atteindre des objectifs importants, mais difficiles. Par exemple, les origines des engagements pris dans la Déclaration de Paris remontent sans aucun doute à des mesures novatrices prises par différents pays et institutions au moins 15 ans avant l'adoption de la Déclaration, en 2005. (Figure 1)

1.2 Approche, méthodologie et limites de l'Évaluation

Mise au point de la méthodologie

La Déclaration est un énoncé de principes politique et un ensemble d'engagements visant à faire avancer un processus de réforme international à long terme. Sa mise en œuvre dépend des mesures prises par de nombreux protagonistes ayant chacun leurs propres priorités et leur propre contexte. Il a donc été difficile de mettre au point une méthodologie pour évaluer les effets d'une telle déclaration.

Il faut souligner que l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration (qui tient compte du Programme d'action d'Accra) ne concerne pas les effets de l'énoncé politique en soi, mais plutôt la manière dont les engagements opérationnels, les protagonistes pertinents et les éléments de motivation qui ont été regroupés par la Déclaration et le Programme d'action d'Accra ont contribué à avancer les améliorations visées.

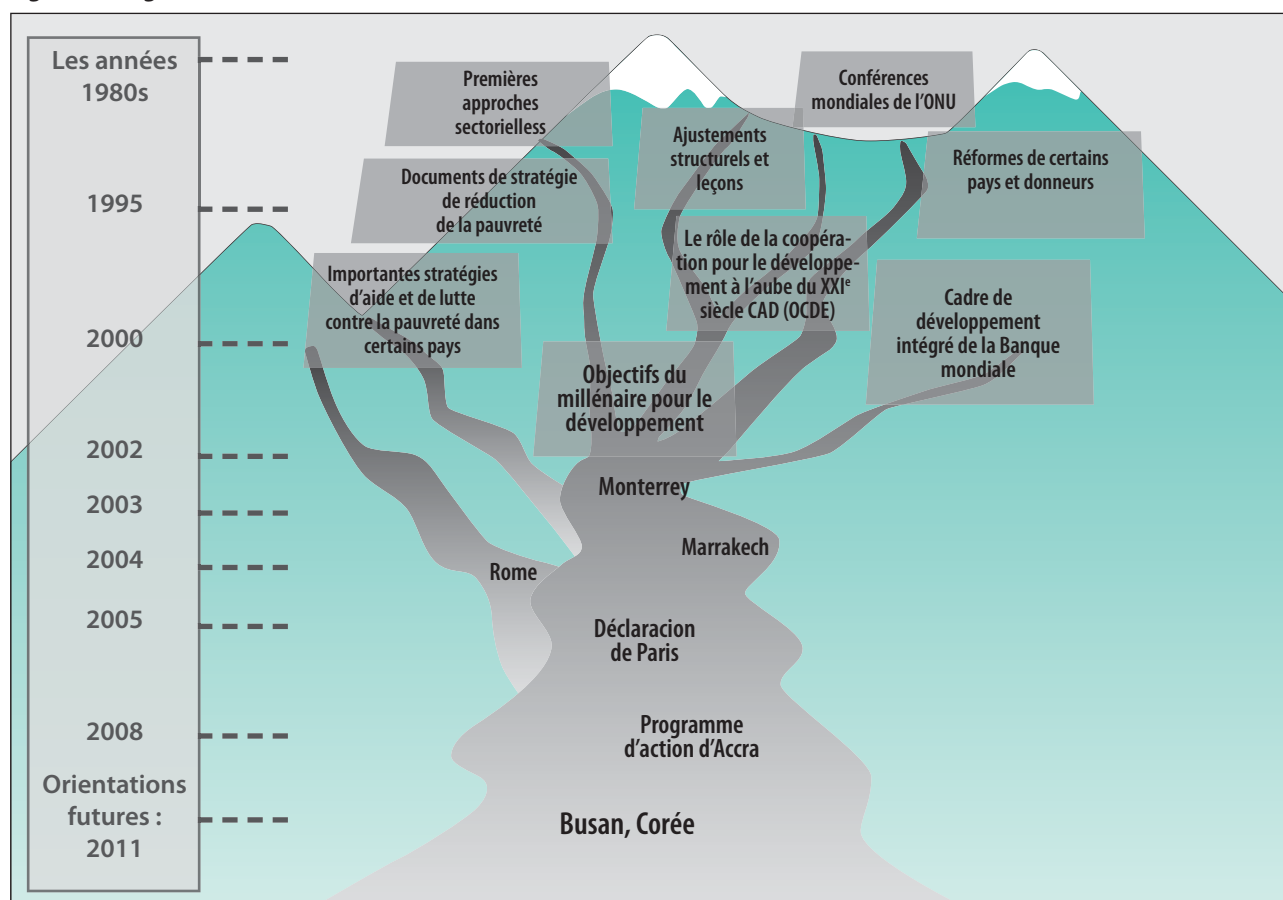
Les participants à l'Évaluation, de même que d'autres spécialistes embauchés pour l'occasion, ont fait beaucoup de travail préparatoire. Ils ont réfléchi et exploré comment tirer partie de l'expérience pour mettre en application les meilleures méthodologies d'évaluation pertinentes, tout en les adaptant aux besoins particuliers de cet exercice. L'objet de l'Évaluation – un ensemble de principes convenus et d'engagements visant à améliorer l'efficacité de l'aide – n'est ni projet ni programme, qui forment les objets les plus courants d'une évaluation. Dans son sens large, il s'agit plutôt d'une stratégie, un domaine où l'on commence à mettre à l'essai des évaluations,¹⁸ mais la campagne de la Déclaration de Paris a des paramètres beaucoup moins évidents que la plupart des stratégies. L'expérience croissante acquise dans l'évaluation de l'influence des politiques offre également des éléments communs intéressants.¹⁹

L'un des problèmes constants avec lesquels nous avons été aux prises pendant toute la durée de l'Évaluation, était la tendance à essayer d'appliquer des approches linéaires conventionnelles pour chercher à déceler quels possibles changements pouvaient être « attribués » à la Déclaration. En

¹⁸ Patrizi, P.A., et Patton, M.Q. (2010) « Evaluating Strategy », *New Directions for Evaluation*, No 128 Winter, American Evaluation Association.

¹⁹ Pour consulter une compilation récente utile, voir Jones, H. (2011) *A guide to monitoring and evaluating policy influence*, ODI Background Paper, London.

Figure 1. Origines de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide



en réfléchissant, il est certain qu'un énoncé politique ne peut, en soi, causer un changement. Ce qui compte le plus dans le cadre de cette Évaluation, c'est de savoir si la combinaison d'engagements opérationnels, de protagonistes pertinents et d'éléments de motivation que la Déclaration a regroupée a réellement contribué à apporter les améliorations visées. Une question secondaire, mais importante, sera également traitée, c'est-à-dire : est-ce que la campagne de la Déclaration de Paris a offert un ensemble de techniques efficaces (ou les techniques les plus efficaces) pour avancer ces objectifs ?²⁰

Il faut dire clairement et dès maintenant que la contribution de l'Évaluation en vue de mesurer les progrès réalisés jusqu'à présent au chapitre de la réforme de l'aide, et de tirer des leçons pour l'avenir, est principalement – et sans réserve – d'ordre qualitatif. On ne tentera pas ici de forcer ces processus subtils et complexes pour les faire entrer dans de simples compartiments numérotés. L'analyse et les perspectives qui en découlent s'appuient sur les meilleures preuves quantitatives qui existent et tiennent compte de nouveaux efforts prometteurs pour améliorer les chiffres, mais les preuves quantitatives demeurent faibles et souvent douteuses. Les preuves qualitatives – puisées à des sources transparentes, rigoureuses et connues – sont des preuves précieuses et puissantes, sur-

tout lorsqu'elles doivent témoigner de changements dans un domaine complexe comme celui-ci. De plus, les grandes décisions prises dans le contexte de l'aide et des relations d'aide sont principalement dictées par des preuves qualitatives et des débats. Pour être pertinente et utile, l'Évaluation doit être ancrée dans ces réalités.

Approche et méthodologie

L'approche et la méthodologie qui ont été conçues pour répondre à ce défi sont décrites brièvement ci-dessous. Elles font l'objet d'une explication plus détaillée dans l'Annexe technique ci-joint. Après de vastes consultations, les participants à l'Évaluation ont jugé que ces solutions constituaient une base rigoureuse et la plus gérable qui soit pour obtenir des résultats, des conclusions et des recommandations crédibles. L'expérience nous a également permis de tirer de précieuses leçons, qui pourront être appliquées dans le cadre d'évaluations ultérieures d'une complexité semblable.²¹

²¹ Toute la documentation a été incorporée, ainsi que des processus transparents qui, associés à l'étude indépendante du processus de l'Évaluation par une équipe distincte, devraient offrir une base solide pour cet apprentissage. Comme l'indique l'Annexe technique, le processus a déjà fourni de précieux renseignements sur la complexité d'études multipays et multiagences, la nécessité de respecter l'autonomie locale tout en s'assurant que les constats sont suffisamment cohérents pour effectuer le travail de synthèse, et sur la difficulté de l'exercice d'attribution (retracer les causes et les effets).

²⁰ C'est-à-dire qu'il faut évaluer la « théorie du programme » de la Déclaration.

Les principales considérations qui guident l'approche de l'Évaluation sont les suivantes :

- Il est important de s'appuyer sur les leçons tirées dans le cadre de la Phase 1, qui montraient que les processus visant à améliorer l'efficacité de l'aide ne sont pas seulement techniques, mais également politiques, et que les contextes différents ont d'importantes répercussions sur la possibilité d'améliorer les processus d'aide et d'accroître la contribution de l'aide aux résultats du développement.
- Cette Évaluation est réellement conjointe et d'ampleur internationale. Les nombreux pays et donateurs ont étroitement participé à toutes les étapes du processus, y compris à sa gouvernance, ainsi qu'aux échanges entre pairs au sein des équipes nationales et internationales. Une telle participation complète a été conçue pour renforcer la crédibilité et la pertinence des résultats, ainsi que pour contribuer à renforcer les capacités de l'évaluation.

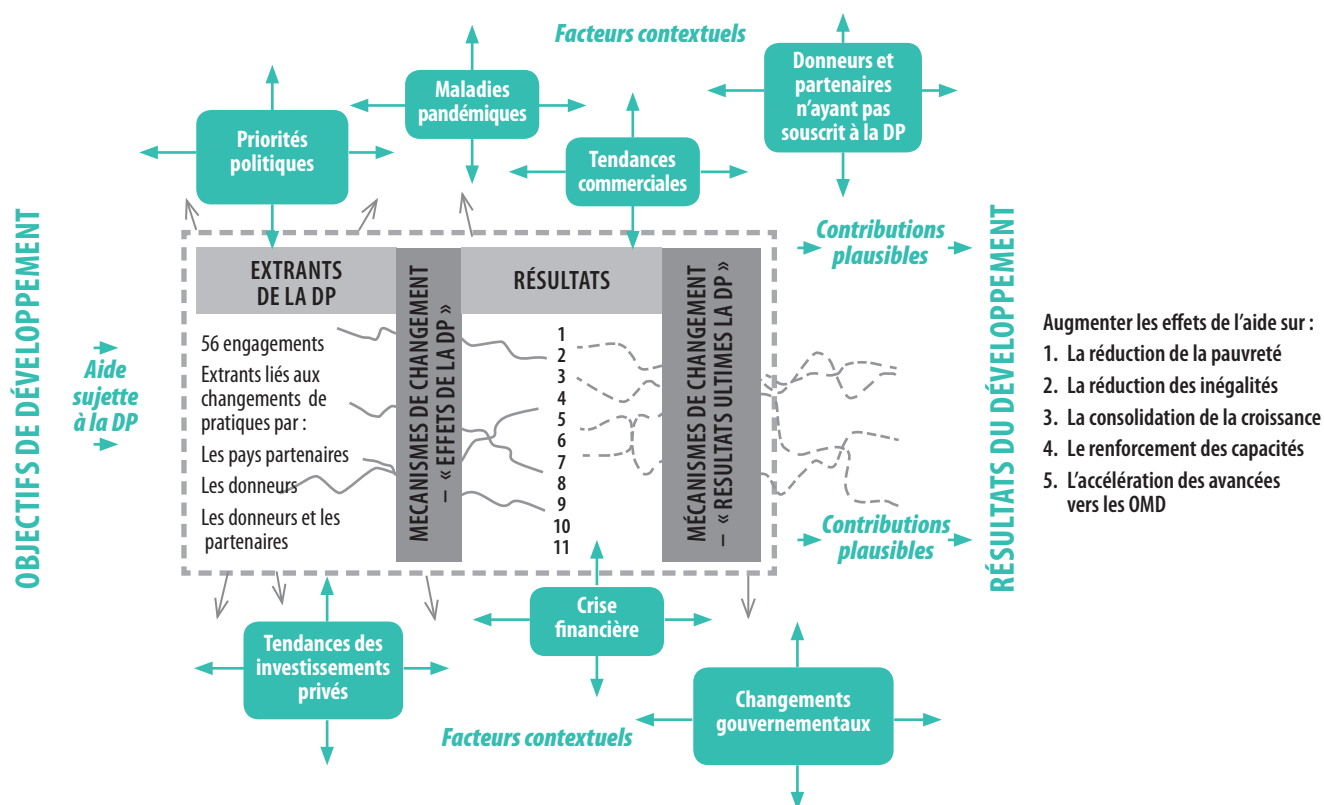
- Étant donné l'importance des enjeux, cette Évaluation doit avant tout être utile. Elle devrait pouvoir répondre à des questions importantes pour les intervenants et parties prenantes clés, puis leur servir à renforcer leurs stratégies, leurs politiques et leurs interventions.

La méthodologie de l'évaluation adoptée dans le cadre de la Phase 2 a été conçue pour mesurer les effets d'un vaste programme de réformes énoncé dans une déclaration politique. Ce programme est appliqué tant par les pays partenaires que par les donateurs, et dans des circonstances très différentes pour chacun. Pour relever ce défi, on est convenu d'avoir recours à une technique d'évaluation éprouvée permettant d'évaluer des processus complexes de changement. En s'appuyant sur la Déclaration de Paris elle-même l'Équipe principale a élaboré sa propre « théorie implicite du programme » – les objectifs qu'elle vise et la manière de les atteindre – et a ainsi pu jeter les bases de l'Évaluation (voir la Figure 2).

Figure 2. La théorie du programme

"MOTEURS" ATTENDUS	INTRANTS PROGRAMMATIQUES/ ACTIVITÉS	EXTRANTS DE LA DP	RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES ATTENDUS (EFFICACITÉ DE L'AIDE)	RÉSULTATS À LONG TERME ATTENDUS (RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT)
<ul style="list-style-type: none"> • Le soutien persistant des plus hautes sphères politiques' • 'Une pression des pairs' • 'Une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local' 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement politique convenu vers le changement • Soutenu de 56 engagements de partenariat, le progrès se mesure contre 12 indicateurs spécifiques avec des objectifs pour l'an 2010 • 'Des initiatives mises en place par les pays partenaires et les donateurs en vue d'établir leurs propres objectifs-cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide 	<p>56 engagements</p> <p>Extrants liés aux changements de pratiques par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les pays partenaires • Les donateurs • Les donateurs et les pays partenaires 	<p>I. "Renforcement des stratégies nationales et des cadres opérationnels</p> <p>II. Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.</p> <p>III. Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les systèmes des pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale</p> <p>IV. Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité</p> <p>V. Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration</p> <p>VI. Engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide</p> <p>VII. Délégation suffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donateurs et des incitations adéquates de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donateurs et les pays partenaires</p> <p>VIII. Intégration suffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires</p> <p>IX. Renforcement des capacités des pays partenaires pour mettre au point, de gérer et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats</p> <p>X. Renforcement des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires</p> <p>XI. Réduction de corruption et une transparence augmentée, qui renforcent l'adhésion de la population, soutiennent la mobilisation et l'affectation efficaces des ressources"</p>	<p>'Augmenter les effets de l'aide sur :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La réduction de la pauvreté 2. La réduction des inégalités 3. La consolidation de la croissance 4. Le renforcement des capacités 5. L'accélération des avancées vers les OMD'

Figure 3. Contexte de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Les voies complexes du changement



En plus de rendre explicite la logique qui sous-tend la Déclaration, l'Équipe principale a également dégagé le « cheminement complexe permettant d'aller jusqu'au changement », à partir des objectifs de développement jusqu'aux résultats du développement (voir la Figure 3). Ceci a permis de mettre en lumière les nombreux autres éléments qui exercent une influence sur le développement dans différents contextes et, par conséquent, de dégager les limites de la contribution de l'aide à l'obtention de résultats du développement.²² En s'appuyant sur la Théorie du programme, l'Évaluation est menée sans oublier qu'il s'agit d'un cheminement et que la voie qui mène vers les changements voulus est différente pour les différents protagonistes, qui ont chacun leur propre rythme. Par conséquent, l'Évaluation tente surtout d'évaluer *la direction du cheminement* pour chacun des principaux enjeux, *la distance parcourue* jusqu'ici et à *quel rythme*.

Cadre et matrice de l'Évaluation

Deux principaux outils ont permis de mettre cette approche en application dans le cadre des études des pays et des donateurs. D'abord, on a élaboré et distribué le Cadre d'évaluation global. Ce document fait état des approches générales d'aborder l'Évaluation (y compris la Théorie du programme) et des outils méthodologiques que l'on prévoit d'utiliser. Ensuite, on a développé une Matrice opérationnelle commune à toutes les évaluations de pays (et une version adaptée pour les éva-

luations des donateurs)²³ qui offre un cadre d'analyse cohérent. Ceci a été organisé autour des trois questions centrales de l'Évaluation, qui ont également servi à structurer ce Rapport et qui visent à évaluer et à expliquer les aspects suivants :

- 1) jusqu'à quel point la Déclaration de Paris a-t-elle été mise en œuvre dans différents pays et systèmes des donateurs/agences;
- 2) quels ont été les effets des améliorations particulières que la Déclaration prévoit d'apporter à l'efficacité de l'aide;
- 3) quelles sont les contributions que les réformes de l'efficacité de l'aide pourraient plausiblement avoir apporté à l'obtention de résultats de développement ?

Il a fallu utiliser plusieurs techniques et puiser à de nombreuses sources pour trouver les preuves permettant d'apporter des éléments de réponse, et de les valider, et de se prononcer quant à la direction prise, la distance parcourue et le rythme du parcours.²⁴

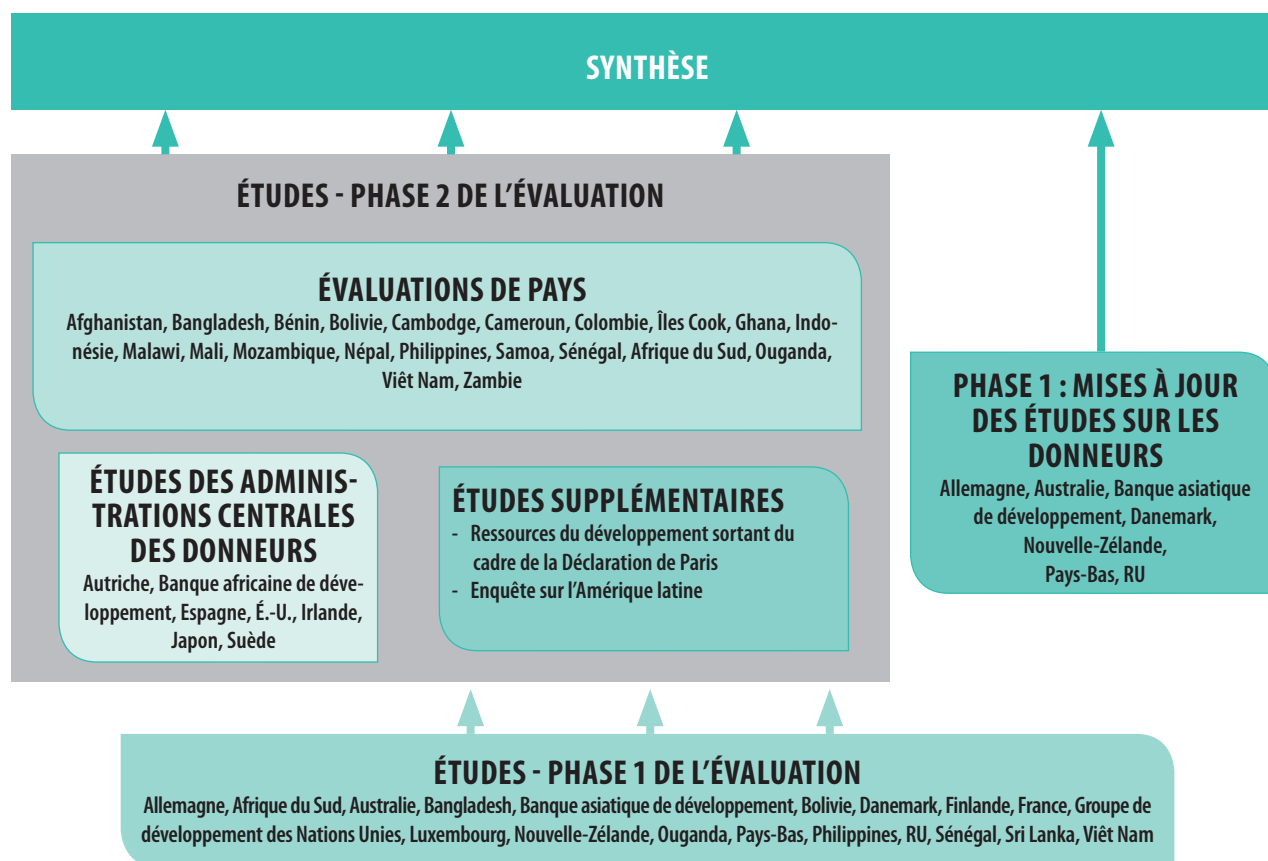
L'Évaluation a aussi intégré une analyse des suppositions fondamentales de la Déclaration et de sa théorie du programme, y inclus l'identification des lacunes et des conséquences non voulues. On trouve l'analyse de ces points surtout dans le cha-

²³ Qui n'a pas été appliquée systématiquement dans toutes les études de donateurs.

²⁴ Le développement et l'utilisation de ces outils dans le cadre de l'Évaluation sont expliqués plus longuement dans l'Annexe technique ci-jointe.

²² À l'origine, ces importants documents d'orientation ont été présentés dans le Rapport initial, en mai 2010, et ils sont reproduits dans l'Annexe technique de ce rapport.

Figure 4. Principales composantes de l'Évaluation



pitre des conclusions dans la section répondant à la question : « Valeur : Quel a été la valeur ajoutée de la coopération au développement s'inspirant de la Déclaration ? » Le bilan relatif de la mise en œuvre de chaque des cinq principes de la Déclaration et des priorités du Programme d'action d'Accra est documenté extensivement dans le chapitre 2 et est résumé sous « Principes » dans les Conclusions. Finalement, l'Annexe technique inclut un résumé des preuves ressortissant des évaluations au sujet des forces et faiblesses relatives des douze indicateurs utilisés dans l'Enquête de suivi de la Déclaration de Paris.

Les principales composantes de l'Évaluation globale ont été les 19 études menées dans le cadre de la première phase (huit études des pays partenaires et onze des donneurs/agences), qui portait sur les premiers résultats de la mise en œuvre de la Déclaration, le tout suivi d'une seconde phase visant à évaluer toute la période allant de 2005 à 2010, constituée de 21 évaluations de pays, de sept évaluations institutionnelles²⁵ de donneurs/agences, ainsi que de sept mises à jour²⁶ d'études de donneurs faites dans le cadre de la première phase. On a mis l'accent sur les rouages des partenariats dans le domaine de l'aide, et sur leurs effets au niveau du pays, y compris les effets des politiques et pratiques des donneurs sur le terrain. On a commandé un certain nombre d'études supplémentaires pour

25 Par opposition aux évaluations intégrales.

26 Le niveau de détail était variable dans ces mises à jour.

étouffer des questions importantes. On s'est également appuyé sur d'autres références documentaires qui ont été citées.

Indépendance et intégrité

Grâce aux processus de gouvernance de l'Évaluation, on s'est assuré que les équipes travaillaient de façon indépendante tant à l'échelle nationale qu'internationale – les équipes assument l'entière responsabilité du contenu des rapports. Les Normes de qualité pour l'évaluation du développement du CAD-OCDE ont servi pendant toute la durée de l'Évaluation. Les mécanismes de partage des connaissances, de soutien, d'examen par les pairs et d'assurance de la qualité ont été appuyés par une analyse systématique de la documentation (voir la Bibliographie), un site Extranet interactif, ainsi que par des ateliers régionaux et internationaux tenus à chaque étape clé du processus.

Limitations

On a dégagé dès le début plusieurs limitations à cette évaluation, notamment :

- le caractère inusité d'une évaluation portant sur un vaste programme de réformes et sur une déclaration politique a limité les possibilités d'appliquer des méthodes d'évaluation plus normalisées qui impliquent une causalité linéaire;
- l'ampleur et la complexité des objectifs de la Déclaration et la grande variété des contextes auxquels elle s'applique, et des protagonistes concernés;

- la période qui s'est écoulée depuis que la Déclaration a été entérinée, en 2005 : elle a été trop courte pour mettre en œuvre certains des changements fondamentaux, et encore plus courte depuis l'adoption du Programme d'action d'Accra, en 2008;
- la nature volontaire de la participation aux évaluations et aux études, qui fait en sorte que l'échantillonnage des pays partenaires et des donateurs/agences y participant n'est pas formellement représentatif de l'ensemble des groupes. Néanmoins, comme l'illustre le Tableau 1 ci-dessous, on a réussi à avoir une distribution raisonnablement représentative parmi les pays partenaires, outre le souci que seulement deux pays d'Amérique latine et aucun pays de l'Asie centrale n'aient participé à l'Évaluation. De plus, il y avait une représentation limitée des états ou situations précaires, l'Afghanistan en étant le cas principal. Les groupes participants des pays partenaires et des donateurs/agences en comprenaient plusieurs qui sont souvent identifiés comme pionniers et/ou chefs de file dans les réformes de l'aide. Cependant, il n'y a pas de preuves que l'auto-sélection des participants a produit un

Tableau 1. Caractéristiques des pays partenaires participant à la Phase 2 de l'Évaluation

Bénéficiaire	Population (en milliers)	RNB par habitant (USD)**	2009		2010
			Économie **	APD total, Versements bruts (USD Millions)***	Indice de développement humain
Afghanistan	29,803	310	Revenu inférieur	6,239.46	155
Bangladesh	162,221	580	Revenu inférieur	1,891.27	129
Bénin	8,935	750	Revenu inférieur	700.19	134
Bolivie	9,863	1,630	Revenu moyen inférieur	742.20	95
Cambodge	14,805	650	Revenu inférieur	747.96	124
Cameroun	19,522	1,190	Revenu moyen inférieur	800.75	131
Colombie	45,660	4,990	Revenu moyen supérieur	1,118.05	79
Îles Cook	22	5,000****	Revenu moyen supérieur	8.46	-
Ghana	23,837	1,190	Revenu moyen inférieur	1,651.53	130
Indonésie	229,965	2,050	Revenu moyen inférieur	3,679.99	108
Malawi	15,263	290	Revenu inférieur	778.76	153
Mali	13,010	680	Revenu inférieur	1,032.04	160
Mozambique	22,894	440	Revenu inférieur	2,046.13	165
Népal	29,331	440	Revenu inférieur	979.77	138
Philippines	91,983	1,790	Revenu moyen inférieur	1,214.38	97
Samoa	179	2,840	Revenu moyen inférieur	83.04	-
Sénégal	12,534	1,040	Revenu moyen inférieur	1,068.75	144
Africa du Sud	49,320	5,760	Revenu moyen supérieur	1,118.02	110
Ouganda	32,710	460	Revenu inférieur	1,807.40	143
Vietnam	87,280	1,000	Revenu moyen inférieur	4,185.32	113
Zambie	12,935	960	Revenu inférieur	1,275.87	150

* Source: Banque mondiale (Revenu national brut au lieu de Produit national brut)

** D'après les classifications de la Banque mondiale des économies

des pays (<http://data.worldbank.org/about/country-classifications>)

*** Source: OECD.Stat

**** 2005, *Students of the World*.info

biais général en faveur des plus performants, et il y a des constats critiques sur tous les pays et agences examinés.

Un certain nombre d'autres limitations et défis ont émergé en cours de route, qui sont consignés dans le Rapport initial, ainsi que des mesures d'atténuation. Cependant, à la lumière des rapports d'évaluation et des études des agences soumis depuis novembre 2010, il faut signaler deux autres importantes limitations.

En premier lieu, à l'origine, les concepteurs espéraient que les évaluations des pays partenaires traiteraient suffisamment des politiques et des activités des donateurs/agences sur le terrain, ce qui ne s'est pas réalisé. La méthodologie limitée des études de l'administration centrale des donateurs/agences qui avait servi dans le cadre de la Phase 1 a été reportée dans la Phase 2 – et un certain nombre de donateurs clés n'ont pas du tout procédé à une telle étude – ce qui veut dire qu'il y avait dans l'Évaluation moins d'instruments ciblés pour évaluer la performance des donateurs/agences qu'il y en avait pour les évaluations de pays. Par conséquent, on s'est appuyé sur d'autres analyses dignes de confiance pour renforcer ce traitement autant que possible, mais ces analyses ne développent pas davantage sur la performance des donateurs.²⁷ Les résultats de ce Rapport sont toutefois fiables car ils s'appuient sur les évaluations faites au niveau des pays et sont soit confirmés, ou ne sont pas contredits, par les faits présentés dans les études des donateurs/agences menées dans le cadre de l'Évaluation ou par les autres analyses dignes de confiance qui sont citées. Le manque d'analyses comparatives faisant autorité sur les efforts déployés par les donateurs et les agences pour améliorer l'efficacité de l'aide ou implanter des réformes dans le cadre de leurs programmes demeure une lacune dans ce domaine.

En second lieu, la plupart des évaluations de la Phase 2 – qui constituent la source centrale de preuves – n'ont pas systématiquement puisé à un ensemble normalisé de sources de données ni toujours appliqué des échelles de classement comparables à celles qui sont suggérées dans la Matrice de l'Évaluation. Pour saisir les particularités de la situation de chaque pays, ces évaluations ont plutôt procédé à une sélection parmi la gamme de sources et d'échelles de classement proposées, et à les enrichir. Pour faire cet exercice de synthèse, nous avons donc appréhendé la diversité de ces approches comme une donnée de base et n'avons pas tenté, à ce point-là, d'imposer à nouveau des sources normalisées. Par conséquent, l'analyse présentée ici dresse un tableau complet dans la mesure où les résultats communs y sont présentés, les écarts y sont soulignés et les deux sont quantifiés autant que possible, ainsi que les principaux points sont illustrés à l'aide d'exemples représentatifs de l'ensemble.

D'autres volets de travail : finalement, bien que ce ne soit pas strictement une limitation de cette Évaluation, il est important de souligner le fait que beaucoup de volets de travail sur des aspects particuliers de l'efficacité de l'aide procèdent en parallèle sous des égides différentes. Ils alimenteront à leur tour les préparatifs et débats du Forum de haut niveau en Corée. Le texte identifie quelques exemples spécifiques susceptibles de compléter ou d'aller au-delà des preuves de l'Évaluation : l'efficacité de l'aide, les états fragiles ou en situations précaires ; la coopération Sud-Sud ; la fragmentation de l'aide et la division du travail ; le développement des capacités ; la responsabilité mutuelle et la gestion axée sur les résultats du développement.

²⁷ Les examens par les pairs menés périodiquement par le CAD servent en quelque sorte à cette fin, mais ne concernent que les donateurs bilatéraux et ils sont réalisés à quelques années d'intervalle. Si l'on regarde ailleurs, les résultats de l'Enquête de suivi de la Déclaration de Paris concernant les donateurs ne sont généralement pas déclarés ou divulgués dans leur ensemble. Lorsque l'Équipe principale a testé une compilation des résultats bruts provenant des enquêtes de 2006 et 2008, les résultats émergents ont soulevé un certain nombre de questions allant au-delà des résultats nationaux normalement transmis. Ces préoccupations peuvent être ou ne pas être réglées par l'Enquête de 2010. Récemment, d'autres tentatives (ouvertement expérimentales) ont été faites pour évaluer de manière comparative la qualité de la performance des donateurs, mais elles dépendaient très étroitement à leur tour de certains des résultats de l'Enquête, et cela ne faisait qu'ajouter au risque. Voir par exemple Birdsall, N. et coll. (2010) *Quality of Official Development Assistance Assessment*, Washington DC, Brookings et CGD. Des évaluations plus spécialisées portant sur des thèmes comme la décentralisation et la transparence des donateurs ont cependant été plus utiles.

2. La Déclaration en contexte

2.1 Question fondamentale n° 1 : « Quels sont les facteurs qui ont déterminé et limité la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et son impact potentiel sur l'efficacité de l'aide et sur les résultats du développement ? »

Ce chapitre du Rapport distille les résultats sur les principaux facteurs qui ont favorisé et/ou freiné la mise en œuvre des réformes de l'aide dans les pays partenaires et les systèmes des donateurs depuis 2000-2005. Elle met en lumière les éléments et tendances partagés, ainsi que les différences importantes. Il y a un dénominateur commun, à savoir que ces distinctions sont le produit de *la situation bureaucratique, politique et économique* des différents pays partenaires et donateurs, ainsi que de leur manière d'interagir. Comme l'ont souligné des événements récents globaux, telles la récession, des crises financière et alimentaire et de combustible, et les désastres naturels, peuvent aussi avoir des effets dramatiques sur les processus de coopération et de réforme internationales. Les sections suivantes font état des principaux enjeux qui ont été mis à jour.

L'analyse est organisée autour de deux grands thèmes couvrant les questions communes de l'Évaluation :

1. le contexte lui-même dans lequel s'est produit la réforme de l'aide : comment les principes de la Déclaration ont-ils été interprétés et mis en application, y compris des difficultés de base liées à la manière de définir et de mesurer l'aide dans un monde qui évolue rapidement;
2. pertinence pour les pays et principales influences : jusqu'à quel point la campagne menée dans le cadre de la Déclaration a-t-elle été pertinente pour les pays et agences et quelles ont été les principales influences politiques, économiques et bureaucratiques qui en ont orienté et limité sa mise en œuvre.

2.2 Interpréter et mettre en application la Déclaration

La Déclaration répond à une série de problèmes notoires. Elle propose des solutions tirées de l'expérience des pays partenaires et des donateurs. Même les observateurs les plus sceptiques ont vu dans la Déclaration une initiative majeure d'effectuer des changements dans le domaine de la coopération au développement international, voire des relations internationales plus généralement. Étant donné que la Déclaration se démarque à plusieurs égards d'initiatives antérieures, on a fondé l'espoir qu'elle serait plus qu'un énoncé de bonnes intentions et permettrait de réaliser des résultats tangibles.

- Elle trace une feuille de route axée sur l'action, et présente 56 engagements à trouver des solutions aux problèmes que l'expérience a permis de cerner.
- Un nombre record de pays, d'organisations et de groupes internationaux ont participé au Forum de haut niveau tenu à Paris en 2005, plus de 100 d'entre eux ont entériné la Déclaration, et environ 50 l'ont fait plus tard.
- La Déclaration prévoit des mécanismes à l'échelle internationale en vue de promouvoir une responsabilité mutuelle transparente face aux engagements : exercices réguliers de suivi (à l'aide d'indicateurs cibles choisis) et des évaluations comparatives indépendantes réalisées conjointement. Elle insiste sur le fait que sa mise en œuvre doit être guidée par les stratégies et priorités des pays partenaires, et adaptée à la situation particulière de chaque pays. Les pays partenaires comme les donateurs sont également invités à « établir leurs propres objectifs cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus ».
- Par conséquent, ceux qui ont entériné la Déclaration visaient à exploiter les forces dont il est question dans

la Théorie du programme – « soutien politique de haut niveau continu »; « pression exercée par les pairs (et les partenaires) », et « mesures concertées à l'échelle mondiale, régionale et des pays » pour promouvoir des deux côtés le changement de comportement et des pratiques exemplaires.

Une fois que cette initiative stratégique unique en faveur du changement avait été entérinée et lancée, il restait à la comprendre et, dans les pays donateurs comme dans les pays partenaires, de nombreux acteurs devaient agir en conséquence, tant individuellement que collectivement. Lorsque le Forum de haut niveau d'Accra a eu lieu en 2008, à moitié chemin, un certain nombre de difficultés avaient déjà vu le jour.²⁸ Les résultats de la majorité des rapports d'évaluations et d'études ont souligné ces difficultés et les ont documentées :

- Le calendrier prévu pour réaliser des progrès, et les attentes connexes, ne tient pas complètement compte de la variété et de la difficulté des tâches; il faut rester réaliste malgré l'urgence d'agir.
- La Déclaration a été interprétée principalement comme un accord technique passé entre gouvernements, administré par les fonctionnaires de chaque partie, avec le soutien d'un groupe de gouvernance international et d'un secrétariat.²⁹
- Les 12 indicateurs de progrès choisis par les parties, bien qu'essentiels pour « donner plus de mordant » à la nécessité de rendre des comptes dans le cadre des engagements pris en commun, sont devenus le centre d'attention « technique » et de « mesures concertées », et ce, qu'ils soient ou non suffisamment représentatifs ou fiables. Ceci a en quelque sorte relégué au second rang les nombreux autres engagements, alors que tous faisaient partie d'un ensemble dont chaque élément avait été soigneusement pesé. Comme le montrent les résultats de l'Évaluation,³⁰ bon nombre des engagements qui ont été négligés sont d'importance égale ou supérieure à plusieurs des 12 indicateurs choisis, mais, en 2005, avaient probablement été perçus comme difficiles à mesurer et à suivre.
- À l'échelle nationale et internationale, l'accent a été mis sur l'impression que la Déclaration était une « formule » ou un « modèle », ce qui a fait perdre de vue que la stratégie dans son ensemble avait été conçue pour être adaptée à la situation et aux priorités particulières de chaque pays. Parallèlement, les praticiens et les décideurs ont eu à se

débrouiller tandis que l'horizon des « principes de l'aide » s'encombrait de plus en plus au fil des dernières années.³¹

- À l'origine, la responsabilité d'honorer les engagements pris en vertu de la Déclaration devait être répartie équitablement entre les pays partenaires et les donateurs, et les progrès réalisés au regard des deux tiers des indicateurs devront principalement dépendre des mesures prises par les donateurs. Cependant, comme l'a confirmé l'Évaluation, la pratique a rapidement commencé à montrer qu'il était illusoire de penser que le processus s'appuyant sur la Déclaration puisse rapidement rétablir l'équilibre des rôles et responsabilités entre les pays partenaires et les donateurs. On s'attendait à ce que les pays partenaires apportent des changements radicaux et complexes à l'ensemble de leur système. Si l'ampleur de ces changements était difficile à mesurer, on s'attendait peut-être tout de même à ce qu'ils soient faits avant que les donateurs n'effectuent les modifications que l'on attendait d'eux. On a alors commencé à se poser des questions sur l'inégalité chronique du « pacte » et sur la « force exécutoire » des engagements communs alors que les donateurs ont le pouvoir de suspendre l'aide, tandis que la plupart des pays partenaires ne disposent d'aucun moyen de pression semblable.

Les résultats du Forum d'Accra tiennent compte de ces enjeux. D'abord, on était largement d'accord sur le fait qu'il fallait réviser l'opinion selon laquelle la Déclaration était un processus technique et bureaucratique et relancer le moteur clé qu'est le « soutien politique de haut niveau ». La nécessité d'obtenir l'engagement de protagonistes autres que ceux des directions du gouvernement central – les législateurs, d'autres échelons de gouvernement, la société civile et le secteur privé – a été mise à l'avant-plan. Dans le cadre du Forum, on a réitéré la nécessité d'adapter la mise en œuvre de la Déclaration aux circonstances particulières de chaque pays, et on a reconnu que « des travaux complémentaires seront nécessaires pour affiner la méthodologie et les indicateurs des progrès accomplis ».³² On a dégagé un certain nombre d'engagements qui devaient faire l'objet d'une attention spéciale, être renforcés ou raffinés, et la nécessité d'en arriver à un meilleur équilibre en matière de responsabilité mutuelle en faisait partie. L'une des conclusions d'Accra, étayée par les conclusions de l'Évaluation, est que si l'ensemble des protagonistes, notamment le pouvoir législatif, les gouvernements sous-nationaux, la société civile et le secteur privé – au lieu de seulement quelques ministères et agences du gouvernement central – sont au courant des réformes de l'aide et y participent, les chances d'exécuter le plan d'action sur l'efficacité de l'aide sont bien meilleures.

Le Programme d'Accra a encouragé tous les acteurs dans le domaine du développement, y compris ceux qui sont

28 Le Programme d'action d'Accra témoigne de ces problèmes et tente d'y apporter les corrections nécessaires.

29 Un groupe de travail conjoint sur l'efficacité de l'aide, recevant l'appui d'une section du secrétariat du CAD-OCDE.

30 Les conclusions et les recommandations de l'évaluation du Vietnam présentent l'appréciation la plus complète de l'applicabilité et des limites des indicateurs de l'Enquête de suivi.

31 Harmer, A. et Basu Ray, D. (2009) *Study on the Relevance and Applicability of the Paris Declaration on Aid Effectiveness in Humanitarian Assistance*, HPG/ODI London, commandée par le Ministère des affaires étrangères de Norvège.

32 Programme d'action d'Accra, paragr. 30.

engagés dans la coopération Sud-Sud, ainsi que les fonds et les programmes globaux, d'utiliser les principes de la Déclaration de Paris comme un point de référence dans leurs efforts d'offrir une coopération au développement. Il a également tiré l'attention sur le rôle des pays à revenu intermédiaire en tant que fournisseurs et bénéficiaires de l'aide, sur l'importance et le caractère particulier de la coopération Sud-Sud, et il a encouragé le développement supplémentaire de la coopération triangulaire et a cherché un engagement plus profond avec des organisations de la société civile dans l'objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide.

2.3 Pertinence et principales influences

Pertinence

La Déclaration visait à traiter directement d'un vaste ensemble de problèmes notoires et à proposer des solutions à partir de l'expérience des pays partenaires et donateurs adhérents. Il n'est donc pas surprenant que ces derniers trouvent, comme l'indiquent leurs énoncés et leur action, que le diagnostic de base de la Déclaration et ce qu'elle préconise, est pertinent aux relations d'aide qu'ils entretiennent. Chaque rapport met en évidence la dynamique particulière qui façonne la mise en œuvre et la performance de chaque pays partenaire et donneur. Le point de départ de chaque rapport est différent, ce qui n'est pas sans importance. En effet, certains pays et donateurs soulignent que leur engagement envers le plan d'action sur l'efficacité de l'aide, et les progrès réalisés à cet égard, remontent à bien plus loin que 2005, et d'autres n'étaient pas autant engagés. Ces différences ont des répercussions sur chacun des rapports produits dans le cadre de l'Évaluation – certains partenaires semblent avoir presque terminé le travail de réforme, tandis que d'autres l'ont à peine entamé.

Mettre l'aide lui-même en contexte

En insistant sur la nécessité de placer l'aide dans son contexte plus vaste, l'Évaluation a contribué à dégager des grandes questions qui se posent quant aux différentes façons de comprendre la nature de l'aide lui-même et son importance relative. Ces questions sont essentielles pour saisir l'influence et les limites possibles de la campagne de réforme de l'aide.

Les rapports d'évaluation et les études montrent clairement que dans chaque pays bénéficiaire et chaque pays donneur, les programmes d'aide dépendent d'influences, de protagonistes, de forces et d'événements qui sont bien plus puissants que n'importe quels objectifs directs, ressources et intérêts inhérents aux programmes d'aide eux-mêmes.

Dans les pays partenaires, l'aide est rarement davantage qu'un petit pourcentage des ressources économiques disponibles pour le développement, quoique, dans certains cas, elle peut représenter une part importante des investissements consacrés au développement ou du budget des gouvernements. Parallèlement, la manière très différente dont ces questions sont appréhendées dans chaque évaluation préparée en vue

de ce Rapport montre à quel point cette aide fait l'objet de perceptions et de traitements variés. D'abord, il n'y a pas une seule façon d'évaluer jusqu'à quel point un pays compte sur l'aide, ou en « dépend ». Certaines des évaluations calculent la part que représente l'aide par rapport au revenu intérieur brut ou à toute autre mesure de l'ensemble de l'économie. D'autres parlent de l'aide comme d'une part d'investissement ou d'investissement public, tandis que d'autres y font référence comme s'il s'agissait d'une part des dépenses du gouvernement central ou, plus généralement, d'une dépense publique. Par conséquent, il a été difficile d'extraire des différentes évaluations des réponses complètes et comparables au sujet du total des ressources – internes et externes – mobilisées aux fins du développement.

En prévision de ce problème, dans le cadre de l'Évaluation, nous avons commandé une étude thématique sur les « Ressources du développement sortant du cadre de la Déclaration de Paris », qui a pris fin en septembre 2010.³³ Dans l'objectif de mieux délimiter les sources, l'ampleur et les implications des tendances courantes et nouvelles, cette étude examine l'aide ou l'assistance comparable à l'Aide publique au développement³⁴ aux pays en développement provenant des sources qui n'entrent pas en ce moment la Déclaration de Paris (« ressources non-DP »). Les principaux résultats et conclusions de cette étude sont résumés dans l'Encadré 1 ci-dessous. Il est important de souligner que cette étude s'est concentrée sur des apports financiers dans les différentes formes de coopération au développement. Ainsi, elle ne rend pas compte de quelques dimensions importantes de la coopération Sud-Sud, attribuant beaucoup d'importance aux échanges de connaissances parmi les pays partenaires, comprenant parfois aussi des organisations multilatérales et des donateurs traditionnels dans des rôles particuliers. On s'attend à ce que le Forum de haut niveau en Corée reçoive des informations et des analyses extensives sur la coopération Sud-Sud.³⁵ Le Forum offrira peut-être aussi l'occasion de mieux définir les limites et les dimensions des différentes formes de coopération, qui sont parfois regroupées de façon peu rigoureuse dans cette catégorie. Donc, cela améliorera la compréhension et la transparence de la coopération Sud-Sud et aidera son progrès.

33 Cette étude a été publiée sur le site Extranet de l'Évaluation pour être commentée par les participants à l'Évaluation, puis sur la page de l'Évaluation de la Déclaration, sur le site Web du CAD. Prada, F. et coll. (2010) *Les ressources du développement sortant du cadre de la Déclaration de Paris*, Lima, FORO Nacional/ Internacional.

34 Cette définition visait à saisir les caractéristiques génériques de l'aide se distinguant des autres types d'apports financiers – l'Aide publique au développement, ou APD, doit émaner d'organismes publics et être administrée essentiellement en vue de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement, et être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égale à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 p. 100).

35 On puise, par exemple, dans le travail de « International Task Team on South-South Cooperation ».

Encadré 1. Ressources de l'aide sortant du cadre de la Déclaration : principales conclusions

Il faut être extrêmement prudent relativement aux constatations relatives à l'ampleur, la portée et le caractère des apports d'aide aux pays en développement provenant de sources qui n'ont pas adhéré à la Déclaration. Les données sur ces apports sont faibles, non transparentes et généralement peu fiables ou, dans de nombreux cas, simplement pas disponibles. Beaucoup des constatations au sujet d'un nouvel âge d'une philanthropie privée internationale qui vise les pays les plus pauvres semblent très exagérées. Quant à la Coopération Sud-Sud (CSS) bilatérale, il est impossible de déterminer jusqu'à quel point ses apports se rapprochent de l'APD car il n'y a pas suffisamment de données intégrées sur les projets, les conditions, le cofinancement et le soutien financier.

Il devient plus difficile de déterminer le degré de concessionnalité – ou « l'élément de libéralité » – d'une gamme d'apports financiers aux pays en développement, car les donateurs ayant souscrit à la Déclaration comme ceux qui n'y ont pas souscrit ont recours à une variété grandissante d'instruments financiers.

Même si des pays n'ayant pas entériné la Déclaration acheminent d'importants flux financiers au moyen de mécanismes bilatéraux ou de la coopération Sud-Sud, il est clair qu'un grand pourcentage de ce financement ne répond pas aux critères de la Déclaration. Le cadre de la Déclaration vise à normaliser les bonnes pratiques d'acheminement et de réception de l'aide. Certaines des pratiques adoptées par les donateurs n'ayant pas entériné la Déclaration sont semblables ou identiques aux « mauvaises pratiques » des donateurs traditionnels que la Déclaration vise justement à corriger.

Bien qu'il soit impossible de connaître avec précision la part des ressources sortant du cadre de la Déclaration qui sont semblables à l'APD, cette étude montre que les donateurs n'ayant pas entériné la Déclaration contribuent à diversifier les mécanismes et les instruments financiers permettant d'acheminer les ressources du développement.

Étant donné l'émergence de nouveaux donateurs et la manière dont ils financent le développement, la transparence de l'information, la coordination, l'harmonisation et le leadership en matière de gouvernance sont encore plus nécessaires qu'auparavant. Le nombre et la diversité des nouveaux protagonistes, notamment les organisations de la société civile, induisent des « coûts de transaction » plus élevés pour les pays recevant de l'aide.

L'interaction entre les donateurs adhérant à la Déclaration et ceux qui n'y adhèrent pas a des effets paradoxaux. D'un

côté, cela favorise la fragmentation de l'aide et le double emploi, d'un autre côté, cela sert les objectifs de la Déclaration. Certains faits montrent qu'il y a un réseau croissant d'interactions entre les donateurs, ce qui laisse supposer que la Déclaration a des répercussions indirectes sur les activités des donateurs sortant du cadre de la Déclaration.

À cause de l'importance croissante de donateurs non membres du CAD, de plus en plus de pressions sont exercées pour changer les règles qui définissent l'APD afin d'y inclure différentes formes de Coopération Sud-Sud. Ceci soulève des questions essentielles et pose un risque dans la mesure où le changement risque d'être davantage motivé par la rectitude politique que par un réel souci d'améliorer l'efficacité du développement. Il serait malheureux si cet exercice mène à deux sortes de règles, les premières pour les donateurs traditionnels, et les secondes pour les nouveaux donateurs. La Déclaration et le PAA ont permis de faire des progrès importants au chapitre de la transparence des donateurs, des critères visant à améliorer l'efficacité de l'aide et la responsabilité mutuelle. Il faudrait préserver ces progrès et les poursuivre tout en intégrant les nouveaux donateurs.

Enfin, selon les conclusions de cette étude, les apports susceptibles d'être considérés comme de l'aide provenant de donateurs autres que les signataires de la Déclaration sont bien inférieurs à l'estimation de 60 milliards de dollars qui est souvent évoquée. Étant donné les données lacunaires, c'est donc avec beaucoup de prudence que l'étude avance plutôt une estimation se situant entre 28 et 29,5 milliards de dollars américains, comparés à 125 milliards de dollars américains pour l'aide provenant de membres du CAD-OCDE.

Source : Prada, F et coll. (2010) *Les Ressources du développement sortant du cadre de la Déclaration de Paris*, Lima, FORO Nacional/Internacional, pp. 45-48.

L'étude comprend également une analyse des tendances de l'ensemble des apports financiers externes aux pays en développement et indique la place relative occupée par l'aide au fil du temps et dans différents groupes de pays.³⁶ Les conclusions de l'étude semblent indiquer que la Déclaration ne s'applique qu'à un petit pourcentage de l'apport net total de capitaux aux pays en développement dans leur ensemble, mais s'applique beaucoup plus à la majorité des pays en développement, mis à part un petit groupe de pays à revenu intermédiaire et d'économies émergentes.

36 L'analyse était basée sur des chiffres nets provenant de la base de données du Global Development Finance. Les chiffres et la ventilation peuvent varier considérablement suivant l'approche que l'on adopte dans le cadre de ce type d'analyse – par exemple, l'analyse par région, ou sur des questions comme l'instabilité des différents apports d'aide. On trouvera un exemple intéressant de ce type d'écart dans Frot, E. et Santiso, J. (2008), *Development Aid and Portfolio Funds: Trends, Volatility and Fragmentation*, Working Paper No 275, Centre de développement de l'OCDE.

Au niveau global, trois tendances principales se dessinent lorsqu'on compare les grandes catégories d'apports financiers publics et privés³⁷ aujourd'hui avec celles des années 1970 :

1. Globalement, les apports d'aide publique ont considérablement diminué par rapport aux flux privés.
2. Les apports de capitaux privés ont été les principales sources de financement international du développement et ils augmentent constamment depuis vingt ans.
3. Les apports privés, qui augmentent sans cesse, sont extraordinairement concentrés dans les pays à revenu intermédiaire et dans quelques pays en développement à revenu inférieur. Une proportion moyenne de 70 pour cent de l'Investissement direct étranger (IDE) global dans les pays en développement était concentrée dans 10 pays à revenu intermédiaire. Pendant la même période, les pays à faible revenu ont seulement reçu une moyenne de 4,2 p. 100 d'influx nets au titre de l'IDE.

D'autres tendances montrent que le renforcement des marchés financiers nationaux et internationaux a contribué à optimiser l'apport de ressources additionnelles provenant d'épargne extérieures et intérieures destinées au financement du développement, du moins dans les économies émergentes. De plus, l'envoi de fonds de particuliers (surtout des travailleurs) a augmenté pour atteindre une moyenne annuelle (mondiale) de 184 milliards de dollars américains, alors que ce chiffre était de 21 milliards de dollars américains il y a 20 ans (et ces apports ne sont pas répartis également entre toutes les régions).³⁸

Caractéristiques particulières des pays à revenu intermédiaire

Dans son ensemble, le profil du total des apports de ressources est en pleine évolution et montre que les flux de financement parallèles à l'aide ont fait l'objet de changements importants, ces derniers favorisant les pays à revenu intermédiaire. Il est d'ailleurs question des différents effets de ces changements – dont certains touchent aussi d'autres pays – dans les évaluations des pays concernés.³⁹ Dans plusieurs cas, ces effets se traduisent de la manière suivante :

- le besoin d'aide et son utilisation sont de manière générale plus sélectifs;

37 Ceci comprend l'investissement direct étranger, les prêts de banques commerciales et le financement des marchés financiers.

38 L'analyse des tendances présentées ci-dessus est tirée du document intitulé "Les ressources du développement sortant du cadre de la Déclaration de Paris", pp. 12-13 (modifié par souci de concision).

39 Voir notamment les conclusions et recommandations présentées dans l'évaluation du Vietnam, ainsi que certains aspects des évaluations de la Colombie, de l'Afrique du Sud, de l'Indonésie et des Philippines. Les équipes de la Colombie et de l'Afrique du Sud ont particulièrement collaboré pour promouvoir la tenue de consultations au sein de ce groupe pendant la durée de l'Évaluation et pour réfléchir à des questions communes en prévision de la synthèse.

- un pouvoir de négociation et une liberté d'action relativement plus importants;
- moins de préoccupations quant à l'instabilité des apports d'aide et des décaissements prévisibles;
- moins d'ardeur à mettre en place des mécanismes compliqués pour diviser formellement le travail entre les donateurs, à se livrer à des exercices d'alignement, à adopter des approches sectorielles complexes ou à insister sur certaines modalités de l'aide;
- moins de préoccupation au soutien externe de l'amélioration des systèmes et du renforcement des capacités ni à l'engagement dans un dialogue sur les politiques;
- nouveaux rôles à titre de leaders et de donateurs régionaux et Sud-Sud et de fournisseurs dans le domaine de la coopération au développement.

Même si l'évolution de certaines de ces conditions pourrait vouloir dire qu'il y a un intérêt moins marqué à l'égard de l'aide ou de la réforme de l'aide dans les pays à revenu intermédiaire, les évaluations examinées ici ne vont pas dans ce sens. Ces pays savent pertinemment qu'ils font non seulement face à des difficultés tenaces en matière de développement – par exemple, des inégalités persistantes – mais aussi à de nouvelles difficultés. Ils tiennent donc à se servir de chaque outil et de chaque montant limité d'aide de manière à obtenir un maximum d'effet. Ils ont également la capacité d'assumer un rôle et des responsabilités de premier plan pour appliquer les leçons tirées et faciliter ainsi les efforts déployés à l'échelle internationale en faveur de la réforme de l'aide. Ils peuvent aussi contribuer à façonner l'architecture de la coopération au développement international qui se profile à l'horizon. Les pays à revenu intermédiaire ont tiré des leçons et dégagé des tendances dont les répercussions seront présentées dans les conclusions et les recommandations formulées dans ce Rapport.

Principaux facteurs dans la plupart des pays partenaires

Dans la majorité des pays où l'aide demeure importante sur le plan quantitatif, l'Évaluation a montré que, même au cours des 5 à 10 dernières années, l'importance et le rôle de l'aide peuvent se modifier selon le type de changements qui se produit – économie internationale, crise énergétique ou alimentaire; catastrophes naturelles; situation de conflit ou d'après-conflit; changements politiques; découvertes de ressources; croissance du secteur privé ou évolution d'autres partenariats internationaux sortant du cadre de la réforme de l'aide. Chacun de ces changements peut également avoir des répercussions sur les intérêts politiques et l'attention portée aux réformes de l'aide à long terme. D'autres facteurs ont une influence considérable sur le rôle de l'aide et le potentiel de réforme, bien qu'ils soient moins évidents – par exemple, la stabilité de la gouvernance et les tendances en matière de la décentralisation; les capacités de base du secteur public; les

tendances démographiques, sociales et dans le domaine de la santé, y compris les inégalités; et la vulnérabilité de l'environnement.

En général, les rapports d'évaluation traitent fidèlement des domaines figurant dans la Matrice opérationnelle. La plupart d'entre eux traitent davantage des aspects organisationnels du point de vue des faits et de la forme qu'en procédant à une analyse plus qualitative débouchant sur des opinions. Par conséquent, la plupart des rapports ont répondu aux questions portant sur les principales caractéristiques, enjeux et tendances économiques; l'organisation du gouvernement et de la gestion de l'aide; les stratégies nationales de développement; et fourni l'information de base sur les apports d'aide dans leur ensemble ou selon leur provenance. Une poignée de rapports a évalué en profondeur des facteurs liés à « l'économie politique », par exemple le classement plus officieux et les relations d'influence entre différents protagonistes nationaux et internationaux, ainsi que les forces à l'œuvre, les nouveaux arrivés ou les nouvelles sources en matière de financement du développement, etc.⁴⁰

La notion d'« aide » elle-même est sujette à différentes interprétations d'un pays à l'autre et d'un donneur à l'autre. L'Équipe principale a produit une note d'orientation sur la question, en se focalisant sur l'Aide publique au développement (APD) ou sur des formes semblables de ressources concessionnelles. Cependant, les évaluations de pays et les études de donateurs fournissent des définitions de fonctionnement très variées en réponse à la question : « Quels types et parts des flux d'APD ... sont en pratique, soumis aux principes de la Déclaration de Paris ? ». Par exemple, le Cameroun estime que la Déclaration s'applique à « toutes les ressources, publiques et privées, internes ou externes, bilatérales et multilatérales, financières et techniques, en espèce ou en nature ». ⁴¹ Parmi les donateurs, les États-Unis, qui sont la plus importante source d'aide, ne mettent pas l'accent sur l'APD; leur notion de l'aide étrangère est beaucoup plus vaste. Il était donc important pour l'évaluation des États-Unis de préciser que, aux fins des disciplines de Paris⁴², l'accent était principalement mis sur l'APD.

Autre question faisant l'objet d'avis différents dans les évaluations de pays : savoir s'il faut appliquer les disciplines de Paris aux donateurs d'« aide » n'ayant pas entériné la Déclaration et, le cas échéant, comment le faire. Plutôt que d'essayer d'appliquer rétroactivement une mesure normalisée pour tenter de

40 Les autres questions ayant été traitées partiellement sont, entre autres, les suivantes : « la coopération technique, la coopération Sud-Sud et triangulaire, les ONG/OSC et les groupes confessionnels, et les autres sources de coopération au développement ne figurant pas dans la Déclaration ».

41 Cameroun, p.20.

42 Ce rapport fait référence aux disciplines de la Déclaration de Paris dans le sens où la combinaison des 5 grands principes et des 56 engagements à effectuer des changements spécifiques doit être vue comme un ensemble de disciplines auxquelles les signataires souscrivent.

simplifier l'exercice de comparaison dans le cadre de l'Évaluation, nous avons appréhendé ces différences de pratique d'un pays à l'autre comme des résultats importants en soi, et nous les avons intégrées à l'analyse.

Les statistiques contenues dans chaque évaluation de pays ont également posé un obstacle statistique à toute tentative de normalisation. On a remarqué que quelques-uns des pays éprouvent une difficulté chronique à réconcilier les chiffres sur les engagements et les décaissements au titre de l'aide fournis au CAD-OCDE par les donateurs avec leurs propres chiffres.⁴³ Cela fait partie d'une difficulté chronique à produire des statistiques exactes, non seulement pour une base des discussions menées à l'échelle internationale, mais, chose plus importante encore, pour les besoins mêmes du pays. La Déclaration elle-même reconnaît la nécessité d'avoir des statistiques exactes, et le soutien au renforcement des capacités en matière de production de statistiques a fait l'objet d'une étude thématique menée dans le cadre de l'Évaluation, en 2009.⁴⁴ Les efforts en vue de consolider la base de statistiques dont on a absolument besoin à des fins nationales et internationales se sont poursuivis grâce à d'importantes initiatives et au soutien de certains donateurs.

Toutefois, le concept d'« Aide programmable par pays », qui avait réellement besoin d'être clarifié, est de plus en plus mis à l'épreuve et raffiné. Cette catégorisation de l'aide est susceptible d'attirer l'attention sur les vrais enjeux des relations d'aide et de permettre de s'écarter des montants bruts des dépenses faits au titre de l'aide qui, somme toute, sont trompeurs. L'Aide programmable par pays fait référence à la portion du total de l'aide que chaque donneur peut réellement programmer pour chaque pays bénéficiaire. Elle exclut donc d'importantes portions du total de l'aide qui ne sont pas des ressources d'aide « programmables » du point de vue du pays bénéficiaire (par exemple, allègement de la dette, aide humanitaire et alimentaire, prêts, administration du donneur, etc.⁴⁵). Les plus récents calculs de ces parts de l'aide pour chaque donneur du CAD-OCDE mettent en évidence l'importance de se concentrer sur cette mesure plus précise, pays par pays, et de discuter sur des bases différentes des montants totaux plus larges de l'aide. Si l'Aide programmable par pays forme la base du travail fait entre les pays partenaires et les donateurs pour

43 On ne sait pas jusqu'à quel point ces problèmes sont liés au fait que les rapports comportaient des lacunes ou avaient été remis en retard (à l'échelle nationale ou internationale), ou liés à des cycles non synchronisés ou à de réels écarts entre les engagements et les décaissements. Quoi qu'il en soit, ils sont source d'incertitude et ne sont pas sans affaiblir le lien de confiance. Le CAD-OCDE et la Banque mondiale vont tout vraisemblablement collaborer pour comprendre l'origine d'autres écarts qui sont venus compliquer la situation encore davantage.

44 OPM (2009) *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study – Support to Statistical Capacity Building, Synthesis Report*, London, DFID.

45 Outre les apports d'aide non programmables, cette définition exclut aussi d'autres ressources du calcul de l'APD, et ce, même si au fil du temps certains membres du CAD acceptent ou demandent de les comptabiliser. Pour des renseignements de base, voir OCDE-CAD (2010) *Getting Closer to the Core: Measuring Country Programmable Aid*. Development Brief Consultation Draft, Issue 1.

améliorer l'efficacité de l'aide, on pourra rapidement améliorer la qualité de l'information et du dialogue, ainsi que la compréhension du public, et ce, tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs.

Caractéristiques distinctives de l'aide dans des situations de précarité et de secours humanitaire

L'une des tâches spécifiques de cette évaluation était d'évaluer si la réforme de l'aide que préconise la Déclaration avait été appliquée – ou devrait être appliquée – dans des états fragiles et en « situations de précarité »⁴⁶ et de secours humanitaire et, le cas échéant, jusqu'à quel point. Dans le cadre de l'Évaluation, on a eu recours aux preuves se trouvant dans l'évaluation d'un pays qui est devenu un cas éminent – l'Afghanistan – ainsi qu'à plusieurs autres sources traitant de l'expérience acquise dans une vaste gamme de pays⁴⁷ et réfléchissant ces questions. Cette analyse était présentée dans un Document de travail de l'Équipe principale et était affichée sur l'Extranet pour tous les participants de l'Évaluation sollicitant leurs commentaires.⁴⁸ On fait ici brièvement état des résultats de cette analyse.

Les preuves originales et secondaires évaluées ici montrent que les situations de « non-précarité » et de « précarité » ont davantage de points communs que de différences au regard de l'efficacité de l'aide. Il n'y a en fait aucun modèle « normal » d'appropriation par le pays fournissant une base pour la gestion de l'aide. Comme l'ont montré les examens du contexte faits dans le cadre de cette Évaluation, chaque pays a un contexte unique; aucun ne réunit toutes les conditions « idéales », et la marge de manœuvre disponible pour appliquer les différentes pratiques exemplaires est très variable.

D'un autre côté, il est clair que dans des situations de précarité, les facteurs contextuels internes et externes ont généralement une plus grande influence qu'ailleurs sur le potentiel et les limites de l'aide, et certains sont particuliers. Ces derniers

46 Ce terme fait normalement référence à des situations où l'État n'a « ni le désir ni la capacité de prendre des engagements constructifs face à ses citoyens afin d'assurer la sécurité, de prévenir les conflits, de préserver les droits de la personne et d'offrir les fonctions de base nécessaires au développement » [Traduction], Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité (INCAF).

47 Au nombre des autres grandes sources, signalons l'étude thématique commandée dans le cadre de la première phase de l'Évaluation : OPM/IDL (2008) *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study – The applicability of the Declaration in fragile and conflict-affected situations*; les rapports publiés jusqu'en 2010 sur le suivi de l'application des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires de 2005-2007; et deux autres sources d'évaluation choisies, une synthèse des évaluations de programmes par pays de DFID conduites dans neuf États fragiles entre 2002 et 2009, et une importante évaluation faite en 2010, Bennett et coll. (2010) *Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010*, ITAD, UK. Enfin, l'Équipe principale s'est appuyée sur des sources choisies (voir la Bibliographie) pour contre-vérifier la pertinence des conclusions et résultats émergeant dans ce domaine à ceux des activités d'aide humanitaire.

48 "Approach to handling the Evaluation of the Paris Declaration in fragile situations" Core Evaluation Team Working Paper.

peuvent comprendre de multiples contextes internes (par exemple, des situations où de différents protagonistes ont le contrôle de différentes parties du pays), une capacité moins organisée, la légitimité ou la volonté dans le pays partenaire. Mais un autre élément clé dans beaucoup de ces situations est l'engagement fort d'une plus grande gamme de protagonistes internationaux puissants, notamment ministères des affaires étrangères, forces armées, organismes politiques internationaux et organismes de secours. Les tensions sont d'autant plus fortes qu'il faut rapidement montrer des résultats. Il est évident que les difficultés supplémentaires dans la coordination de ces nombreux protagonistes puissants et de leurs intérêts, priorités et calendriers divergents est utilisée parfois comme une rationalisation des défauts dans l'application des bonnes pratiques pertinentes.

Les constats dans l'évaluation de l'Afghanistan et les autres sources mentionnées ne sont pas démentis de manière convaincante par d'autres preuves ni par des suppositions ou des rationalisations répandues. Ces conclusions montrent que dans des contextes de précarité, l'adaptation des disciplines « normales » de la Déclaration devrait davantage être une question de degré que de nature, et qu'une part importante des responsabilités revient aux donateurs car ce sont eux qui doivent veiller à l'utilisation de pratiques exemplaires et déployer tous les efforts possibles pour contribuer à l'autonomisation des pays partenaires. Ils doivent sans cesse gérer « la tension qui se crée entre la nécessité de livrer directement des services aux pauvres et de renforcer les capacités de l'État pour qu'il puisse le faire lui-même ».⁴⁹

Dans le rapport d'évaluation de l'Afghanistan, plusieurs aspects importants relatifs à la performance de l'aide montrent que les principes de la Déclaration pourraient, et auraient dû, être appliqués davantage qu'ils ne l'ont été dans ce contexte qui, on le sait, est très instable et risqué. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des Principes pour les États fragiles depuis 2007, parmi six cas dans le monde très différents les uns des autres, l'Afghanistan se distingue comme un cas particulièrement difficile. Mais, étant donné les capacités réduites des protagonistes internes, en général les conclusions sont cohérentes et mettent en évidence que, dans des contextes précaires, il revient aux protagonistes externes d'exercer une plus grande influence et donc d'assumer une plus grande part de responsabilité en matière de pratiques exemplaires.

Une évaluation publiée récemment portant sur le soutien au Sud-Soudan entre 2005 et 2010 apporte des éléments importants sur la manière dont les « pratiques exemplaires » que préconise la Déclaration ont réellement été mises en œuvre dans ce contexte : « ...de nombreux donateurs s'en sont trop tenus à l'engagement envers le principe d'harmonisation de la Déclaration de Paris. Jusqu'à un certain point, cela s'est fait au détriment de l'appropriation et de l'alignement », et « [...] on a excessivement eu recours à des « pratiques exemplaires »,

49 Chapman, N. et Vaillant, C. (2010) *Synthesis of Country Programme Evaluations conducted in Fragile States*, DFID, London, S.18.

surtout en ce qui a trait à l'appropriation et à l'harmonisation, sans tenir compte d'éléments essentiels, à savoir les connaissances accumulées sur le terrain et l'engagement requis... ».⁵⁰ L'analyse tourne autour d'un souci que les donateurs n'ont pas suffisamment mis l'accent sur la question importante (mais extrêmement complexe et controversée) de savoir « si les interventions tiennent correctement compte des facteurs qui ont mené au conflit ». L'évaluation décrit plutôt des interventions convenues et bureaucratiques dans le cadre desquelles les principes de la Déclaration sont, à tout le moins, mal appliqués.

Finalement, on s'est demandé si les pratiques et principes « normaux » de l'efficacité de l'aide s'appliquent dans le domaine important de l'aide humanitaire. La Déclaration et le Plan d'action d'Accra portent à croire qu'ils devraient s'appliquer, quitte à être adaptés aux circonstances particulières. Dans le cadre de l'Évaluation, on a rapidement examiné l'expérience relative à l'application des principes et pratiques exemplaires de l'initiative « Good Humanitarian Donorship », et les résultats d'évaluations importants, comme celles qui ont été faites au cours des dernières années par la *Indian Ocean Tsunami Evaluation Coalition*.⁵¹ Le résultat global montre que les pratiques exemplaires de la Déclaration et celles de l'aide humanitaire ont davantage de choses en commun que non et que, là encore, une part très importante des responsabilités revient aux protagonistes externes.

2.4 Constats généraux relatifs aux contextes

Pour les pays partenaires : Les évaluations de pays montrent que – à l'exception de plusieurs « pionniers » – les mesures prises par les pays partenaires dans le cadre de la réforme de l'aide depuis 2000-2005 ont souvent été lentes à s'imposer, mais que, dans la plupart des cas, c'est maintenant chose faite. La mobilisation du soutien politique, bureaucratique et public en faveur des réformes de l'aide dépend d'intérêts particuliers et de protagonistes clés convaincus que ces changements sont nécessaires et réalisables. Or, dans ce domaine rien n'est certain. La manière habituelle de fonctionner repose souvent sur le fait que l'on reste dans le domaine du connu et que d'importants intérêts sont en cause, et qu'on ne les remet pas forcément en question pour résoudre des problèmes pourtant évidents. Dans la plupart des pays partenaires, les capacités clés en matière de gestion de l'aide avaient été exploitées au maximum juste pour continuer à faire fonctionner les systèmes déjà en place à un moment où les volumes d'aide augmentaient dans la plupart des pays. Dans ce contexte, se lancer dans de grandes réformes représentait une difficulté supplémentaire.

⁵⁰ Bennett, *op. cit.* p. xx.

⁵¹ Cet effort a été déployé par le *Active Learning Network on Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)*. Il s'agit d'une évaluation innovatrice dans ce domaine, qui a constitué le principal volet sur l'aide humanitaire de l'évaluation portant sur le Rwanda dans les années 1990.

Les évaluations de pays expliquent de deux façons pourquoi et comment les changements nécessaires se sont imposés, même si, dans plusieurs cas, cela s'est fait de manière progressive et inégale :

- En premier lieu, l'analyse montre que plusieurs courants de réforme de l'aide étaient déjà en cours bien avant 2005, certains pays ayant plus d'avance que d'autres. Dans une poignée de pays, les capacités et les processus de changements étaient déjà solides, les changements nécessaires dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris n'ont exigé donc que des ajustements mineurs. Dans la majorité des cas, l'engagement et les incitatifs à mettre en œuvre les réformes de l'aide n'ont pas suffi en eux-mêmes à mobiliser le soutien nécessaire. Ils ont cependant été déterminants lorsque les pays concernés ont ressenti le besoin d'améliorer leurs systèmes, pour des raisons autres que l'efficacité de l'aide, par exemple, pour assurer une meilleure gestion des finances, de la passation de marchés ou pour améliorer la reddition de comptes.
- En second lieu, pour la même raison – c'est-à-dire parce que les pays et les acteurs clés perçoivent le programme de réformes comme quelque chose qui répond à d'autres besoins importants que la simple gestion de l'aide. Les évaluations de pays montrent également que les processus de changement sont maintenant assez solidement intégrés, même si les choses n'évoluent que graduellement. La preuve en est que l'impulsion de base s'est maintenue, et ce, malgré des changements politiques et des crises de toutes sortes. Même lorsque l'attitude politique envers les relations d'aide ou la conjoncture économique ont changé, les nouvelles normes et pratiques ont été suffisamment ancrées pour soutenir les efforts d'amélioration qui sont de toute façon dans l'intérêt du pays.

Pour les donateurs : Dans les pays donateurs – qui appuient à la fois leurs propres programmes d'aide bilatérale et les organismes d'aide multilatérale – la question de l'aide au développement international n'est, par rapport à la plupart des pays partenaires, que l'un des nombreux enjeux nationaux et internationaux qu'il faut porter à l'attention des politiciens et du public. Même dans les pays donateurs les plus généreux, l'aide ne représente environ qu'un pour cent du revenu intérieur brut, et la part de l'ensemble des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE réunis ne représente qu'un tiers de cela. Par conséquent, dans la plupart des pays donateurs, ces programmes ne sont pas seulement largement occultés par des préoccupations internes et les activités du gouvernement, mais également par d'autres programmes internationaux dans le domaine de la défense et de la sécurité, du commerce, de la diplomatie, de la migration, et d'autres domaines.

Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, en vertu du programme de la Déclaration, les donateurs doivent effectuer des changements moins exigeants que les pays partenaires et

ils ont davantage de moyens pour les mettre en œuvre. Mais, là encore, l'adhésion et le soutien politique, bureaucratique et public nécessaires pour la réforme de l'aide reposent sur des intérêts particuliers et sur des protagonistes clés qui, en plus d'être bien informés, doivent être convaincus que ces changements sont nécessaires et réalisables. Il peut y avoir une résistance, par exemple au nom d'intérêts institutionnels. Pour obtenir ce type d'engagement et de soutien, il faut également que l'approche préconisée par la Déclaration – c'est-à-dire améliorer l'efficacité de l'aide dans le cadre d'une démarche internationale axée sur la concertation entre pays partenaires et donateurs – soit perçue comme étant valable et utile.

Les sept études des donateurs/agences et les sept mises à jour ont contribué à dégager les événements et les facteurs qui ont entravé ou facilité l'application des principes prioritaires de la Déclaration dans les pays concernés. Il est utile d'en dresser la liste ici. Au nombre des entraves, signalons les suivantes :

- changements politiques ou stratégiques
- concentration sur la conformité et une culture d'aversion aux risques
- la centralisation excessive de systèmes et de décisions de nombreux donateurs, ce qui mine l'alignement aux systèmes des pays
- cohérence insuffisante entre les engagements politiques et la mise en œuvre des pratiques, notamment dans les systèmes des donateurs qui ont plus d'une agence,
- pressions budgétaires à la suite de la crise financière,
- changement de situation au sein de l'organisation ou changement de lieu de l'administration centrale,
- problèmes de capacités/réduction des effectifs,
- récents examens de la gestion ou plans de changement organisationnel qui ne sont pas mis en œuvre.

Au nombre des facteurs favorables, signalons les suivants :

- changements politiques ou stratégiques
- réforme juridique ou de la réglementation,
- changement organisationnel,
- simplification de l'environnement politique. Également, le rôle de la coopération européenne, qui a été un facteur permettant de suivre une orientation.

Dans plusieurs des études des donateurs, on estime que la « pression des pairs » au niveau international et, dans plusieurs cas, européen, a eu une influence favorable au pays. Dans d'autres cas, on trouve cette dimension internationale de l'engagement plus superficielle, dépourvue de pertinence, voire négative, devant les obstacles aux changements des pratiques existantes ou lors de l'interaction avec les nouveaux ministres ou gouvernements qui n'étaient pas des parties aux accords signés à l'origine. Cependant, aux États-Unis, pays donneur le plus important, on estime que grâce au changement d'administration qui s'est produit en 2009, le gouvernement

se montre plus intéressé à se joindre aux efforts déployés à l'échelle internationale. Auparavant, il était courant de faire référence aux efforts en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide sans parler de la Déclaration. Même aujourd'hui, l'étude menée aux États-Unis trouve que les liens au cadre de la Déclaration sont plutôt implicites qu'explicites. En revanche, l'étude menée en Suède montre que les conclusions internationales critiques au sujet de la performance de la Suède en matière d'efficacité de l'aide (provenant de l'Enquête sur les progrès de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris) ont mis en doute une impression plus favorable en Suède lui-même.

Selon les évaluations, la mise en œuvre de la Déclaration influence considérablement l'établissement des priorités et l'adaptation organisationnelle connexe. Par exemple, on a davantage mis l'accent sur les changements clés, tels : les compétences en matière de leadership et la défense des intérêts auprès des pairs et des partenaires plutôt que sur l'expertise technique. On a également octroyé des subventions bilatérales aux gouvernements, souvent au moyen d'instruments conjoints. On a mis en place de nouveaux systèmes et changé les procédures en matière de mesure et de notification. Le personnel a été plus sensibilisé et on a développé des plans d'harmonisation et d'alignement au niveau du pays. Trois agences soulignent que ces changements ont pu être apportés grâce à des plans d'action visant à mettre en œuvre la Déclaration et/ou le Programme d'action d'Accra.

En ce qui concerne les contraintes, différents pays nomment une série de facteurs clés :

- la visibilité de la Déclaration a récemment décliné à la suite d'un changement politique et de modifications aux politiques, auxquels s'ajoute un faible niveau de délégation de l'autorité sur le terrain;
- les risques perçus de corruption ou risques fiduciaires dans les pays partenaires;
- les exigences strictes de reddition de comptes et de conformité;
- difficultés organisationnelles à favoriser l'adaptation des bureaux au plan d'action en faveur de l'efficacité de l'aide, et lenteur de la décentralisation;
- la nécessité de réformer les structures et les fonctions, allant au-delà de l'intégration de l'efficacité de l'aide dans les documents de politiques, stratégies de coopération, documents connexes, engagements et lignes directrices.

Les études des donateurs/agences montrent des réactions très inégales à la campagne de la Déclaration. Les donateurs – et même les différentes agences d'aide dans ces pays qui en ont plusieurs – ont vécu de très différentes conditions pour la mise en œuvre intégrale de la Déclaration. Le changement enregistré d'importantes variations au fil du temps car les engagements, capacités et incitatifs sont également très variables.

3. Constats sur les contributions à l'efficacité de l'aide

3.1 Question fondamentale n° 2 : « Est-ce que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a permis d'améliorer l'efficacité de l'aide, la gestion et l'utilisation de l'aide, ainsi que les partenariats ? Et de quelle manière ? »

Ce chapitre du Rapport analyse les preuves données pour répondre à la question centrale de savoir si la campagne de la Déclaration a eu les effets voulus et permis d'améliorer l'efficacité de l'aide (telle qu'elle est définie dans la question) et la qualité des partenariats entre les pays et les donateurs.

On y présentera :

- une esquisse des constatations globales faites en réponse à cette question;
- un bref aperçu de la démarche adoptée pour en arriver à des réponses;
- une présentation des constats relatifs à l'évaluation des progrès réalisés pour chacun des 11 résultats anticipés indiqués dans les paragraphes d'introduction de la Déclaration;
- éléments de conclusions tirées à partir de ces preuves centrales.

3.2 Constats globaux des réponses à cette question

Au risque de simplifier des questions et réponses complexes le Rapport de synthèse présente une appréciation globale des effets de la Déclaration sur l'efficacité de l'aide (dont l'essentiel est présenté dans le Tableau 2 ci-dessous). On prévient cependant que ceci ne peut être qu'une très vaste analyse, car au sujet de la majorité des résultats anticipés il y a de telles différences majeures dans la performance des pays partenaires individuels et des donateurs individuels. Pour cette raison, des notes globales ou moyennes à travers tout le groupe seraient dépourvues de sens ou trompeuses.

Ainsi, les notes multiples accordées dans le Tableau représentent d'abord la catégorie la plus large de pays/donneurs, suivie

par les plus petites catégories. Par exemple, dans le Résultat prévu numéro 5 (Procédures réformées et simplifiées, attitude davantage axée sur la collaboration), le tableau montre que :

- Ceci est principalement la responsabilité des donateurs/agences ;
- Le degré de difficulté dans l'atteinte de ces objectifs est noté comme n'étant que limité ;
- La plupart des donateurs ont commencé au début du parcours en 2005 ;
- Le plus grand groupe de donateurs n'a réussi qu'à maintenir un rythme lent, le deuxième groupe un rythme moyen, et le groupe le plus petit un rythme rapide ; et
- Finalement, le plus grand groupe a toujours une distance importante à parcourir avant d'atteindre la condition finale dans le résultat visé, tandis qu'un plus petit nombre n'ont qu'une courte distance à parcourir.

Le diagramme suivant le tableau (Figure 5 pp. 23-24) montre de manière visuelle l'éventail des performances par rapport à chaque résultat prévu. Les analyses détaillées présentées dans le reste de ce chapitre sont essentielles pour bien comprendre les constats.

L'Annexe technique expliquera les normes choisies à définir le rythme du progrès et la distance qu'il reste à parcourir. En résumé, les aspects relatifs et absolus sont intégrés. Si un bon nombre de pays ou donateurs ont été capables d'atteindre substantiellement la condition finale dans le résultat visé, cela est interprété comme une mesure de ce qui est possible, et on évaluera en conséquence le rythme et la distance à parcourir pour d'autres. S'il n'y existe pas de telle norme relative d'achèvement intégral, l'évaluation ici applique une norme implicite que, d'ici 2010, la condition finale aura au moins été atteinte à moitié, ce qui mériterait une note de rythme « rapide » et de « courte » de distance à parcourir.⁵²

⁵² Les évaluations sont basées sur le processus de catégorisation de réponses obtenues dans les évaluations nationales par des membres différents de l'Équipe principale et ensuite faisant la triangulation parmi ces catégorisations, tel que décrit dans l'Annexe technique.

Constats généraux : La campagne de la Déclaration vise à résoudre des problèmes vieux de 50 ans impliquant une grande variété de protagonistes et d'intérêts. Il n'est donc pas surprenant que le rythme des progrès enregistrés pendant les 5 à 10 dernières années pour régler ces problèmes soit *de principalement lent à modéré*, ni que plusieurs d'entre eux soient encore *loin d'être résolus* de façon satisfaisante. En même temps, bon nombre de pays partenaires et donateurs ont pu *accélérer le rythme* des changements, et ont *moins de chemin à parcourir* pour apporter certains changements. Dans la plupart des pays partenaires, il y a maintenant un engagement et une impulsion internes qui ont résisté à des circonstances changeantes. Parmi les donateurs l'élément le plus frappant parmi les donateurs est le rythme très inégal des changements – certains d'entre eux ont recours à des pratiques exemplaires, un bon nombre n'y souscrivent que graduellement, tandis que d'autres risquent de reculer. En général, que le bilan des pays partenaires et des fournisseurs d'aide soit positif ou négatif du point de vue des progrès, tout indique qu'il faut mettre les leçons en pratique et accélérer le rythme des améliorations, et que le potentiel pour le faire est là. Il s'agit d'une limitation sérieuse qu'il n'y a pas de source reconnue de preuve afin d'apprécier systématiquement la performance des donateurs individuels en matière de ces résultats visés, mais nous citons des exemples dignes de confiance là où ils sont disponibles.⁵³

Cette synthèse de l'Évaluation tient également compte de facteurs souvent occultés ou négligés lorsqu'on évalue la performance, mais qui ont été intégrés au Tableau 2 et aux évaluations présentées dans tout ce chapitre :

- à qui revient principalement la responsabilité d'obtenir des résultats – aux pays partenaires, aux donateurs/agences, ou aux deux;
- chaque résultat visé comportait des difficultés à des niveaux différents il est donc important d'évaluer le « degré de difficulté » basé sur des critères spécifiés⁵⁴;

53 Il y a des indications fréquentes dans beaucoup, sinon la plupart d'évaluations, que quelques donateurs font beaucoup plus que la moyenne pour mettre en œuvre la Déclaration, mais il y a seulement des références fragmentaires à leur identité. La plupart des études et des mises à jour des donateurs n'a pas demandé les questions présentées dans le cadre de l'évaluation pour la Phase 2 et a couvert des périodes différentes. L'information digne de foi dans les évaluations et les études a été utilisée pour faire référence spécifique aux performances des donateurs individuels là où c'est possible.

54 Cette appréciation se base sur les critères suivants :

- l'ampleur et la complexité des changements requis;
- les changements seraient-ils d'ordre administratif, réglementaire, organisationnel, législatif, voire constitutionnel;
- compte tenu des moyens du pays ou du donneur/de l'agence principalement responsable, est-ce que les changements exigeraient des investissements importants ou le détournement de ressources financières, humaines et de gestion;
- compte tenu des moyens, est-ce que les changements exigeraient de développer les capacités à court, moyen ou long terme;
- « preuves de ce qu'il est possible de faire » – évalué d'après ce qui a été réalisé dans les différents pays ou chez les différents donateurs.

- chacune des réformes prévues peut avoir un point de départ différent selon les systèmes qui étaient en place dans les pays et chez les donateurs/agences entre 2000 et 2005 (comme on l'indique ci-dessus dans le chapitre consacrée au Contexte).

3.3 Les approches utilisées

Pour répondre à cette question centrale, dans le cadre des évaluations, il a été demandé de mesurer et d'expliquer les progrès réalisés par rapport aux 11 résultats anticipés dans la Déclaration. La matrice normalisée, destinée à toutes les évaluations, a utilisé ce cadre intégré pour évaluer les changements en matière d'efficacité de l'aide. La plupart des évaluations n'ont eu que ponctuellement recours à une échelle de classement comparable afin de saisir les particularités de chaque cas. Pour cette raison, l'analyse faite ici brosse un tableau d'ensemble. On y met en valeur les constats et les thèmes les plus courants, et les principales variations. Les points importants sont illustrés par des exemples représentatifs de l'ensemble et les constats les plus particuliers sont présentés dans l'analyse détaillée.

Dans ce Rapport, nous présentons la synthèse des principales preuves présentées dans les évaluations de pays, puis effectuons une comparaison avec les conclusions des études des donateurs/agences, et d'études supplémentaires. Le cahier des charges des évaluations de pays et des études des donateurs n'étant pas les mêmes, nous n'avons pu faire de comparaison systématique entre les conclusions présentées dans ces deux types de rapports. Cependant, il y a plusieurs points d'intersection entre les évaluations de pays (par exemple, les observations du personnel des donateurs sur le terrain) et les études des donateurs, et d'autres analyses.

Le Programme d'action d'Accra insiste sur l'importance de la dimension politique. Dans cette optique, en décembre 2009, un résultat relatif à la responsabilité mutuelle a été ajouté à la liste des « résultats anticipés », afin qu'il soit intégré à la Matrice de l'Évaluation, car il intensifie les engagements de Paris. Pour jeter davantage de lumière sur les progrès réalisés par rapport au Programme d'action d'Accra, les résultats anticipés ont été regroupés sous les domaines d'intervention suivants : appropriation du développement par le pays, bâtir des partenariats plus efficaces et davantage ouverts à tous, et obtenir des résultats en matière du développement, et en rendre compte.⁵⁵

55 Certaines questions visaient à obtenir davantage de précisions sur la suite donnée au Programme d'action d'Accra, mais peu d'évaluations y répondent directement, peut-être parce que peu de temps a passé depuis son adoption. Le Programme est donc encore méconnu et son influence ne s'était pas encore faite pleinement sentir.

Tableau 2. Résumé de l'ensemble des progrès réalisés en vue d'obtenir les résultats anticipés en matière d'efficacité de l'aide

Résultat prévu ⁵⁶	Principaux responsables	Degré de difficulté ⁵⁷	Points de départ en 2000-2005 ⁵⁸	Rythme et ampleur du changement ⁵⁹	Distance à parcourir ⁶⁰	Solidité de la preuve ⁶¹
Appropriation du développement par le pays						
I. Capacités de stratégies et de cadres opérationnels plus solides i. stratégie nationale	Pays partenaires	i. Moyen	i. Surtout à mi-parcours	i. Moyen à rapide	i. Courte	Bonne
		ii. Élevé	ii. Surtout en début de parcours	ii. Surtout lent/pour certains, de moyen à rapide	ii. Importante à moyenne	
II. Alignement accru de l'aide aux pays partenaires i. Priorités, systèmes et procédures	Donneurs/Agences	i. Moyen	Surtout en début de parcours	i. Surtout lent	Importante pour les deux côtés	i. Adéquate
		ii. Aide au renforcement des capacités des systèmes		ii. Limité		
III. Mesures et normes de performance et d'imputabilité dans les systèmes de pays	Pays partenaires	Élevé	Surtout en début de parcours/certains à mi-parcours	Surtout lent/pour certains, de moyen à rapide	Importante/moyenne	Bonne
Bâtir des partenariats plus efficaces et davantage ouverts à tous.						
IV. Moins de double emploi/meilleure rationalisation des activités des donateurs	Donneurs/Agences	Limité à moyen	Surtout en début de parcours	Surtout lent/pour certains, de moyen à rapide	Importante/moyenne	Bonne
V. Procédures réformées et simplifiées, attitude davantage axée sur la collaboration	Donneurs/Agences	Limité	Surtout en début de parcours	Surtout lent/pour certains, de moyen à rapide	Importante/courte	Bonne

56 Résumé.

57 Échelle : Élevé, Moyen, Limité, Relativement Simple.

58 Échelle : Tous avancés, Surtout en mi-parcours, Surtout en début de parcours, Tous en début de parcours.

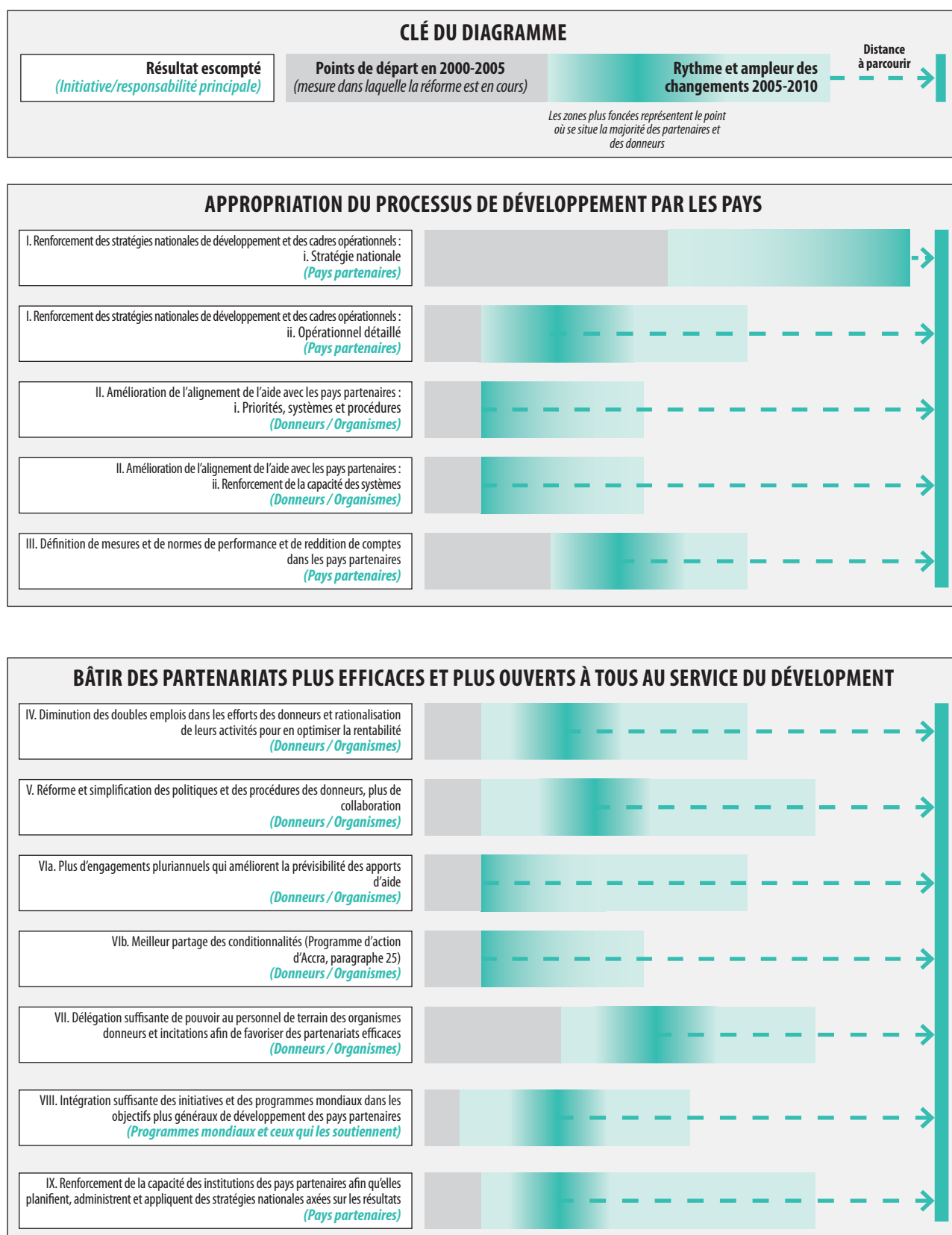
59 Échelle : Rapide, Moyen, Lent, Très lent, Nul ou régression.

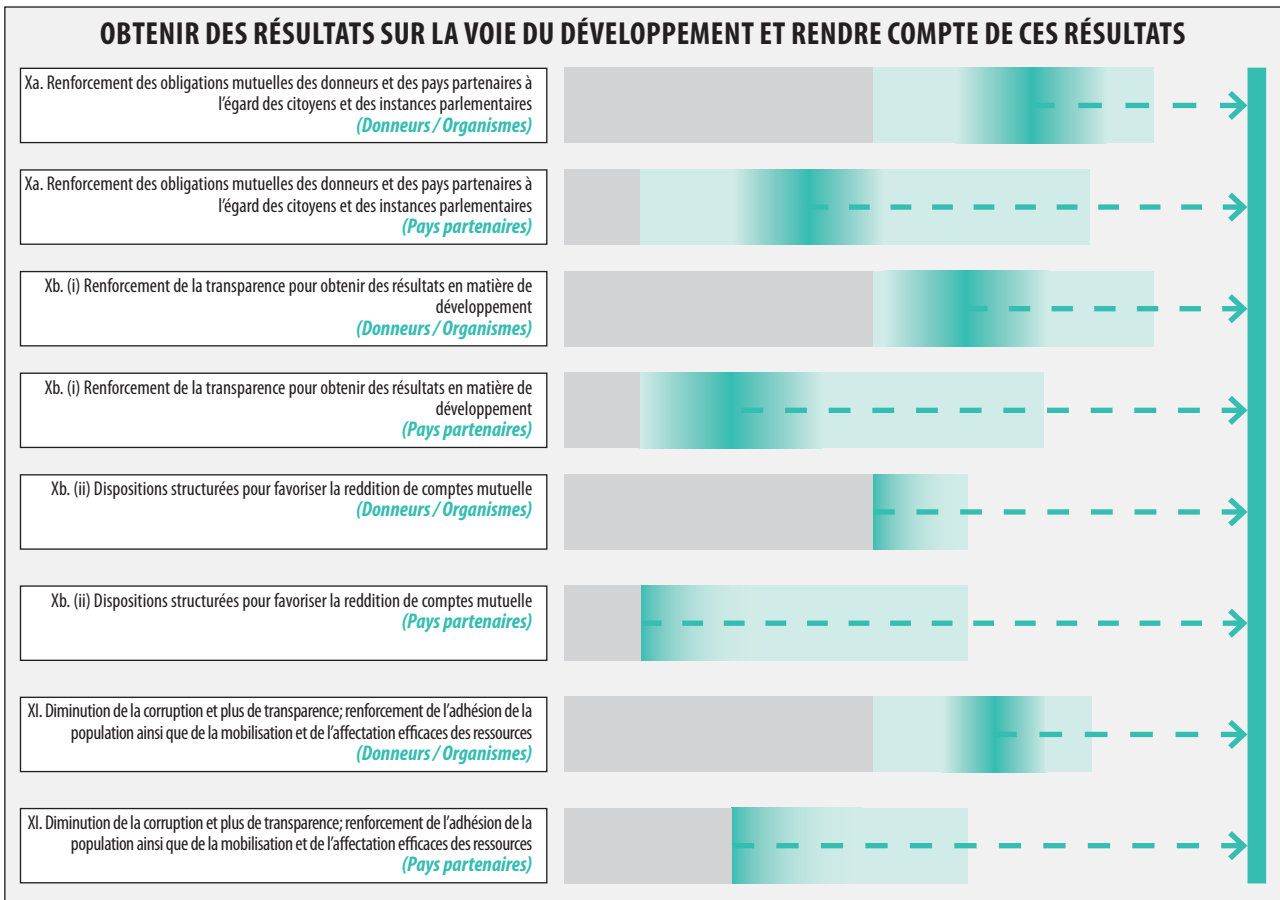
60 Échelle : Importante, Moyenne, Courte, Aucune.

61 Échelle : Très bonne, Bonne, Adéquate, Faible (tient compte des sources supplémentaires disponibles).

Résultat prévu ⁵⁶	Principaux responsables	Degré de difficulté ⁵⁷	Points de départ en 2000-2005 ⁵⁸	Rythme et ampleur du changement ⁵⁹	Distance à parcourir ⁶⁰	Solidité de la preuve ⁶¹
VI a. Engagements pluriannuels et plus prévisibles des apports de l'aide	Donneurs/Agences	i. Moyen à élevé pour les donateurs bilatéraux, limité pour les agences multilatérales	i. Surtout en début de parcours	i. Surtout lent	i. Importante/moyenne	i. Bonne
VI b. Davantage de conditionnalités partagées (Accra, para. 25)		ii. Élevé	ii. Surtout en début de parcours	ii. Surtout lent	ii. Importante	ii. Faible
VII. Délégation d'autorité et incitatifs suffisants à l'intention du personnel des donateurs sur le terrain	Donneurs/Agences	Limité à moyen	Surtout en début de parcours/certains à mi-parcours	Surtout lent/pour certains, de moyen à rapide	Importante/courte	Bonne
VIII. Intégration suffisante des programmes mondiaux	Programmes mondiaux et ceux qui les appuient	Moyen	Tous en début du parcours	Surtout lent/pour certains, moyen	Importante/moyenne	Adéquate
IX. Capacités et stratégies axées sur les résultats renforcés	Pays partenaires	Élevé	Surtout en début de parcours	Surtout lent/pour certains, moyen	Importante/courte	Adéquate
Obtenir des résultats en matière de développement et en rendre compte						
Xa. Améliorer la reddition de comptes respectueuse aux citoyens et aux parlementaires	Donneurs/Agences	Relativement simple	Surtout à mi-parcours	Surtout lent/pour certains, de moyen à rapide	Moyenne/courte	Bonne
	Pays partenaires	Limité	Surtout en début de parcours	Surtout lent/pour certains, moyen	Importante/courte	Adéquate
Xb. i. Plus grande transparence relativement aux résultats ii. Dispositions structurées pour la responsabilité mutuelle	Donneurs/Agences	i. Relativement simple	Surtout à mi-parcours des deux côtés	i. Surtout lent à moyen	i. Courte/moyenne	i. Bonne ii. Adéquate
		ii. Élevé		ii. De lent à nul	ii. Importante	
	Pays partenaires	i. Moyen	Surtout en début de parcours des deux côtés	i. Surtout lent à moyen	i. Courte/importante	
		ii. Moyen à élevé		ii. De lent à nul pour ii.	ii. Importante	
XI. Moins de corruption et plus de transparence ; renforçant le soutien par le public et la mobilisation et l'allocation efficaces de ressources	Donneurs/Agences	Limité	Surtout à mi-parcours	Surtout moyen	Moyenne	Adéquate
	Pays partenaires	Élevé	Surtout en début de parcours, certains à mi-parcours	Surtout lent	Importante	Faible

Figure 5 : Progrès d'ensemble – niveau de rendement par rapport à chaque résultat escompté





3.4 Appropriation du développement par le pays

I. Stratégies nationales et cadres opérationnels plus solides (la responsabilité/l'initiative revient principalement au pays)

Constats : Tous les pays sont sur la bonne voie, la plupart d'entre eux ayant maintenant en place des cadres stratégiques nationaux. Mais pour ce qui est de la tâche plus difficile de mettre en place les cadres opérationnels nécessaires pour s'assurer que l'aide soutienne réellement les priorités du pays. On n'enregistre aucun recul ni affaiblissement de l'engagement depuis 2005. Dans un petit nombre de cas, l'élan avait faibli, mais il a quelque peu repris.

Même si chacun des 21 pays est aux prises avec des circonstances particulières, on estime dans les évaluations qu'une stratégie nationale de développement raisonnablement solide est en place. Certaines de ces stratégies sont très solides dans la mesure où on y fixe des objectifs de développement à moyen et long terme, ainsi que des priorités politiques. Elles offrent toutes au moins un cadre plausible aux priorités et

politiques nationales de développement ainsi qu'aux contributions des donateurs/agences. Conscients des limites de la planification et de la nécessité de faire preuve de souplesse, la plupart de ces pays se sont dotés de différents types de stratégies qui ont évolué au cours des dix dernières années. Au moins les deux tiers d'entre eux estiment que la campagne de la Déclaration a eu une certaine influence sur la consolidation de ces cadres stratégiques depuis 2005.

D'un autre côté, seulement environ un tiers des évaluations constate qu'il y a un renforcement manifeste des liens avec les stratégies sectorielles et sous-nationales appartenant au pays et l'attribution des ressources susceptibles de faire en sorte que la stratégie nationale soit pleinement opérationnelle et fournisse toute l'orientation et la discipline attendues pour les interventions des donateurs.⁶² D'autres évaluations brossent un tableau statique, variable ou 'fragmentaire', et indiquent que la Déclaration a contribué à des améliorations, en général au niveau sectoriel.⁶³

62 Pour avoir un exemple utile des mesures prises par le gouvernement dans le secteur de la santé et avoir un aperçu des problèmes opérationnels qui se posent, voir l'évaluation du Samoa, p.54.

63 Dans la plupart des évaluations nationales, on répond à ces questions en tenant compte des résultats obtenus jusqu'ici grâce aux indicateurs de suivi de la Déclaration, mais d'autres faits leurs permettent de faire des constats quelque peu plus précis.

Cet objectif comprenait un engagement à développer et mettre en œuvre ces stratégies par l'entremise de consultations. Les différents groupes de parties prenantes ont chacun une idée différente de ce qu'est une « performance satisfaisante » en matière de consultation et il n'y a pas une seule unité de mesure. Néanmoins, la moitié des évaluations montrent que, depuis 2005, les stratégies de développement s'appuient sur des bases consultatives et participatives qui ont été renforcées à des degrés divers, et que les pratiques préconisées par la Déclaration, de même que l'engagement des donateurs/agences, ont été utiles. L'autre moitié des évaluations dressent un tableau qui n'est pas clair, variable ou statique.

Le rapport du Bangladesh présente des constats représentatifs de l'ensemble des rapports, d'importants sous-thèmes et une certaine complexité.

« Une démarche de consultation ouverte à tous a été adoptée pour englober tous les types de parties prenantes de différentes régions du pays, par exemple les représentants du peuple, y compris les membres d'organismes gouvernementaux locaux, des représentants du gouvernement, des membres de la société civile, des ONG, des représentants du secteur privé, des universitaires, des chercheurs, des représentants des femmes, des enfants, des groupes faibles et vulnérables, etc. Tandis que les stratégies nationales passent par un processus de consultation bien implanté et ouvert à tous, il reste qu'il n'y a pratiquement aucune consultation avec les bénéficiaires et d'autres parties prenantes en ce qui a trait à des projets de développement particuliers. Bien que des progrès aient été enregistrés, les projets réalisés dans le cadre de l'aide étrangère restent surtout dirigés par les donateurs. C'est particulièrement vrai pour les projets d'assistance technique. Plusieurs d'entre eux visent à modifier les systèmes existants du pays et sont entrepris à l'initiative du donneur sans passer par une consultation avec les personnes concernées. Par conséquent, ces projets ne font pas l'objet d'une appropriation et ne sont souvent pas axés sur la demande. » [Traduction] (Bangladesh, p. 21)

Lorsque les priorités des stratégies nationales de développement se situent à un niveau général, les donateurs/agences ont plus de facilité à prouver la compatibilité de leurs programmes avec ces stratégies, quoique dans certains cas ils font d'importants ajustements pour suivre le leadership du pays partenaire.⁶⁴ Lorsque les pays traduisent assez systématiquement leurs priorités en programmes hiérarchisés, et que ces derniers sont associés à des cadres de dépenses à moyen terme et à des budgets annuels, leur leadership a généralement été assez fort pour s'assurer le soutien et l'adaptation du donneur, du moins au fil du temps. Lorsque, au niveau opérationnel, le leadership du pays n'est pas aussi fort, les donateurs ont une grande marge de manœuvre pour interpréter les priorités nationales, même si dans certains

⁶⁴ Par exemple, la Bolivie, le Ghana et le Samoa signalent que les apports d'aide correspondent de moins en moins aux nouvelles priorités nationales.

secteurs c'est parfois le pays qui montre la voie et que les donateurs suivent.⁶⁵

Pour ce qui est du soutien à l'appropriation par le pays, du point de vue de l'administration centrale des donateurs, toutes les études des donateurs/agences et les autres sources provenant des donateurs peuvent souligner qu'il y a un effort continu ou accru pour façonner les programmes en fonction de la stratégie des pays. Toutefois, ce type d'engagement peut aller de la simple consultation lorsque le donneur prépare sa stratégie d'aide au pays, à l'entière participation aux stratégies d'aide conjointes.

L'engagement des donateurs à aider les pays à renforcer leurs capacités en leadership stratégique peut supposer :

- un soutien direct pour renforcer ces fonctions au sein du gouvernement;
- la participation à des forums, et la mise en place de processus favorisant le leadership du pays (notamment les processus de consultations nationales);
- adapter les programmes selon les besoins;
- honorer d'autres engagements destinés à alléger la complexité et le fardeau qui pèse sur les pays lorsqu'ils exercent leur leadership et les aider à bâtir leurs capacités en « le faisant ».

Les évaluations et les études montrent que les donateurs sont considérablement engagés sur le deuxième point (2.), mais moins sur le premier (1.) et le troisième (3.) points. La question d'honorer d'autres engagements de la Déclaration (point 4.) fera l'objet d'une analyse plus poussée dans les chapitres suivants.

II. Alignement accru de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités (initiative/responsabilité qui revient principalement au donneur/à l'agence)⁶⁶

Constats : Même s'il ne semble pas y avoir eu de recul, le rythme a été lent et la distance parcourue par les donateurs pour aligner leur aide varie d'un donneur à l'autre, d'un pays à l'autre et d'un aspect à l'autre de l'alignement. Pour ce qui est de l'aide au renforcement des capacités du pays, ces évaluations montrent que des efforts considérables ont été déployés, mais aucun d'entre eux n'a fait l'objet d'une coordination ou d'une harmonisation remarquable, et les résultats mesurables sont pour l'instant limités.

⁶⁵ À propos de la santé dans le rapport du Mozambique, p.66. Il y a d'autres exemples, notamment l'eau en Ouganda, l'éducation et la santé au Népal (mais pas dans d'autres secteurs), le secteur de l'environnement en Afrique du Sud, où les résultats (selon les données recueillies auprès de personnes interrogées) seraient directement attribuables à la Déclaration, p.37.

⁶⁶ Pour ce résultat escompté, les résultats correspondent particulièrement aux résultats escomptés iii, x, 10b, et xi.

Du point de vue des pays, 17 sur 21 évaluations montrent que l'alignement de l'aide globale des donateurs sur les priorités du pays a enregistré une amélioration moyenne.⁶⁷ En même temps, selon sept des évaluations, les priorités stratégiques des pays concernés ne sont pas encore assez claires ni assez contraignantes pour prévenir les donateurs de « picorer » et de favoriser leurs « préférés » ou bien d'avoir des zones de force dans l'administration du pays. L'un des problèmes importants au sujet de l'alignement est le facteur des horizons temporels et des cycles de programmation différents en matière des stratégies de pays partenaires et donateurs.

Les constats suivants extraits de deux rapports reflètent les constats d'un certain nombre d'autres évaluations quant aux progrès et aux obstacles d'un alignement accru de l'aide⁶⁸ :

« L'examen montre qu'il y a eu des améliorations considérables au regard de l'alignement des projets sur les stratégies de développement du Ghana. Toutefois, il y a encore des activités non planifiées qui sortent du cadre budgétaire, ce qui indique que l'alignement sur les priorités et les systèmes du gouvernement du Ghana comporte des lacunes. Si les ministères, départements et agences n'ont pas assez de capacité de planification, les partenaires du développement sont également limités par leurs propres mécanismes et procédures institutionnels. Par conséquent, même si on assiste à la naissance d'une nouvelle forme d'aide, les difficultés demeurent en matière d'efficacité de l'aide. Les systèmes du pays posent des défis et les donateurs ne les utilisent pas ou les utilisent en partie, car ils ne leur font pas confiance, ce qui affaiblit les systèmes du pays. » [Traduction] (Ghana, p. 61)⁶⁹

« L'alignement se produit dans la mesure où les systèmes sont perfectionnés et qu'ils sont davantage utilisés, ce qui est sans aucun doute positif pour le gouvernement, mais cela reste partiel, et n'est pas associé à une vision stratégique claire de la part du gouvernement. L'alignement aux priorités du gouvernement se fait toujours en choisissant les parties des plans du gouvernement qui conviennent le mieux au programme de pays de chaque agence. » [Traduction] (Mozambique, p. 32)

Dans toutes les évaluations, on signale que les approches-programmes, les cadres d'aide conjointe et les fonds d'affectation spéciale multidonneurs contribuent à renforcer l'alignement. Une poignée d'évaluations signalent qu'il y a un meilleur alignement sur le budget ou sur des parts d'aide prévues au budget dans certains cas, dicté par les exigences plus serrées

67 Cette preuve de conformité stratégique est plus concluante que dans les constats issus de la première phase, en 2007.

68 Le texte dans les paragraphes suivants fait ressortir quelques-uns de ces obstacles à partir des preuves disponibles. En général, ces derniers correspondent aux constats d'un nombre d'études de donateurs au sujet d'une concentration sur la conformité et une culture d'aversion aux risques, ainsi que la centralisation excessive de systèmes et de décisions de nombreux donateurs, minant l'alignement.

69 Également voir la Zambie, p.35.

des pays partenaires en matière de production de rapports. Dans plusieurs évaluations, on se montre également préoccupé par les importants volumes d'aide et les nombreuses activités hors budget ou non déclarées passant par des organisations non gouvernementales.⁷⁰ D'autres, tels la Colombie et le Vietnam soulignent qu'il est trompeur de mesurer l'alignement par rapport au budget, car cela ne permet pas de tenir compte de l'ensemble des canaux de livraison que peuvent englober les ententes de coopération, notamment les mécanismes décentralisés, et que les ministères doivent parfois surmonter d'énormes obstacles pour faire passer l'aide par le budget.⁷¹

Les évaluations du Sénégal et du Vietnam soulignent que les unités de mise en œuvre des projets sont encore très répandues, mais dans aucun cas n'en déduit-on qu'il s'agit simplement d'une dérogation de la part des donateurs. Dans l'ensemble, le bien-fondé ces unités ne semble pas être une question simple ni pressante. Il n'est pas facile de distinguer les unités « parallèles » pouvant nuire aux systèmes du pays, et les pays comme les donateurs ont plusieurs raisons de vouloir continuer à utiliser des structures parallèles.⁷² Comme on l'a trouvé dans la Phase 1 de cette Évaluation globale, l'étude sur la Banque africaine de développement présente une conclusion qui est aussi pertinente à une vaste gamme d'unités de mise en œuvre de projets des donateurs et des pays partenaires, ainsi qu'à l'utilisation d'une réduction de ces unités comme un indicateur de progrès dans l'Enquête de suivi.

'Le traitement par la Banque de (réduire) des unités de mise en œuvre de projets comme un problème de conformité a abouti à des solutions apparentes qui n'adressent pas réellement les contraintes de capacités sous-jacentes. Comme le montrent (...) les exemples, le problème peut seulement être adressé jusqu'à un certain degré par le renforcement des capacités.' (Banque africaine de développement, para. 64)

Par contre, du côté négatif, selon les conclusions de la grande majorité des évaluations, les donateurs utilisent très peu, lorsqu'ils le font, les systèmes et procédures du pays, notam-

70 P. ex. l'Afrique du Sud, le Malawi; également voir le rapport du Bénin, p. 65 et le Népal, p. 42.

71 Voir particulièrement le rapport du Vietnam, p. 22.

72 Ceci est un exemple d'engagement pris dans la Déclaration qui pourrait être trop simpliste et dogmatique, notamment parce qu'il est associé à une cible quantitative dans les indicateurs de suivi. Voir les conclusions du rapport du Vietnam, qui en fait une critique très claire.

ment les systèmes financiers et de passation de marchés.⁷³ Dans la moitié des évaluations, on explique cela par le fait que les donateurs ne font pas confiance à ces systèmes, et/ou que les niveaux de corruption les inquiètent, ou encore que les systèmes du pays sont plus lents et laborieux que les systèmes des donateurs. Dans plusieurs cas, les donateurs hésitent toujours à passer par les systèmes du pays, et ce, malgré les efforts considérables déployés par les gouvernements et/ou les évaluations positives et objectives des progrès obtenus. Dans d'autres cas, les donateurs hésitent à utiliser les systèmes, ou décident de ne plus le faire pour des raisons particulières, par exemple parce que le gouvernement n'applique plus les exigences du marché public.⁷⁴

Pour ce qui est de l'aide des donateurs au développement des capacités en vue de renforcer les systèmes du pays, la moitié des évaluations présentent des constats de substance qui ne se limitent pas au soutien à la gestion des finances publiques et à la passation de marchés, dont il est question dans le chapitre suivant. Ces évaluations montrent que d'importants efforts ont été déployés, sans toutefois faire l'objet d'un exercice particulier de coordination et d'harmonisation, et qu'ils n'ont pas donné beaucoup de résultats mesurables pour l'instant. Les trois raisons invoquées sont les suivantes :

- le pays n'a pas de stratégies ou de priorités en matière de renforcement des capacités;
- les donateurs préfèrent renforcer les capacités dans les domaines prioritaires pour eux;
- beaucoup de roulement dans les postes clés de la fonction publique, ce qui nuit aux efforts de développement des capacités.

Dans très peu de cas, les évaluations signalent que les mécanismes de soutien associant plusieurs donateurs ont permis d'améliorer la coordination et l'efficacité apparente de l'aide

73 Par exemple, le Malawi, qui signale que les donateurs n'utilisent toujours que très peu les systèmes, et ce, même si le gouvernement a pris des mesures pour les améliorer. La Zambie (secteur agricole), qui souligne que les donateurs ne passent pas par les systèmes financiers et de passation de marchés du pays, même si le gouvernement a déployé des efforts pour les améliorer; au Bangladesh, où les partenaires du développement n'ont toujours presque pas recours aux systèmes du gouvernement, même si ce dernier a apporté des changements de fond à ses systèmes de passation de marchés et de gestion des finances publiques grâce à l'appui des partenaires du développement; et l'appréciation du Népal, selon laquelle « le recours aux systèmes nationaux ne s'est pas accentué depuis 2005. Pourtant, le niveau d'utilisation des systèmes nationaux semble être à la hausse en termes réels, mais ceci est lié à l'augmentation des niveaux d'APD provenant de partenaires de développement engagés. Proportionnellement, tous les indicateurs clés n'affichent aucun changement, si ce n'est parfois une détérioration de la situation à cet égard » [Traduction], p. 43.

74 Par exemple, au Bangladesh, où les partenaires du développement n'étaient pas d'accord avec le fait que le gouvernement assouplisse certaines dispositions de la loi sur les marchés publics par l'entremise d'un amendement – ceci a eu pour résultat de réduire encore davantage l'utilisation du système national de passation de marchés, car les partenaires du développement ont imposé des restrictions sur la passation de marchés à l'échelle locale dans le cadre des projets qu'ils financent (Bangladesh, p. 22). Également, dans le secteur de la santé en Zambie, voir la note en bas de page ailleurs, et au Mozambique, où les donateurs ont suspendu le soutien budgétaire, car le système de gouvernance les inquiétait.

au développement des capacités. Parmi les exemples on trouve le Malawi, où une coentreprise menée par le CAD-OCDE est en train de développer une méthodologie commune et des instruments pour établir des analyses comparatives et des outils d'évaluation du pays, ainsi que des systèmes de gestion des finances publiques et de la passation de marchés. Un autre exemple est le Bénin, où tous les partenaires ensemble, y compris la Commission européenne, le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique, sont en train de mettre en œuvre un plan d'action à fin d'améliorer les systèmes de gestion des finances publiques.

III. Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion de finances publiques, de la passation des marchés, des normes fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci (initiative/responsabilité qui revient principalement au pays)

Constats : Selon au moins deux tiers des évaluations traitant de cette question, les pays sont sur la bonne voie, mais ils avancent lentement. Atteindre ces objectifs semble toutefois plus difficile qu'on ne le croyait et les objectifs fixés pour 2010 ne laissent pas croire avec certitude que les progrès réalisés suffisent aux donateurs pour qu'ils fassent confiance aux systèmes des pays et les utilisent. Deux pays déclarent que ce travail est fait. Sur le reste des évaluations de pays, un tiers qualifie les efforts et les progrès de considérables, un autre tiers de progressifs et irréguliers et le dernier tiers affiche peu de progrès. Cependant, dans tous ces pays, l'engagement et l'élan semblent maintenant bien réels. Il s'agirait donc dorénavant de mettre la main à l'ouvrage pour amorcer la prochaine étape d'un trajet plus long, de savoir tirer des leçons des succès et des reculs et de trouver le meilleur moyen d'avancer, un pas à la fois, avec l'aide des donateurs, s'ils acceptent d'avoir autant que possible recours aux systèmes afin de contribuer à leur amélioration.

Presque toutes les évaluations déclarent que les pays ont déployé des efforts soutenus (à des degrés divers) pour atteindre ces objectifs, et que les progrès réalisés sont variables.

Pour tous les pays, à l'exception de la Colombie et de l'Afrique du Sud (là où on estime que le travail a été fait), le travail visant à « définir des mesures et des normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation de marchés, des normes fiduciaires » a commencé avant 2005 et, dans la plupart des cas, il a été consolidé et intensifié par la Déclaration, et souvent stimulé par la demande inhérente aux modalités, par exemple le soutien budgétaire.

Aucune des évaluations ne signale un recul important, mais comme le montre l'extrait ci-dessous, toutes mentionnent qu'il est complexe et difficile d'atteindre ces objectifs et que le travail doit se faire selon des étapes liées les unes aux autres.

« Le Cambodge a trouvé difficile d'atteindre des normes reconnues de performance et de reddition de comptes dans la gestion du secteur public. Le pays continue de souffrir de ses ressources humaines et de ses capacités institutionnelles historiquement faibles, particulièrement dans les principaux ministères. La réforme du secteur public (gestion des finances publiques, réforme de la fonction publique, décentralisation et développement démocratique sous-national, et secteur juridique et judiciaire) s'est avérée difficile et, étant donné sa complexité et la possible « surcharge de réformes », elle ne peut que produire des dividendes appréciables à moyen et long terme. » (Cambodge, p. 34)

D'autres puissants obstacles, au moins tout aussi importants que les difficultés techniques et administratives, s'opposent aux efforts en vue d'améliorer ces systèmes. Une évaluation signale que les progrès en matière de gestion des finances publiques sont principalement freinés par la corruption et plusieurs autres évaluations soulignent qu'il s'agit là d'un facteur déterminant. Au nombre des autres obstacles, signalons la limite des capacités humaines et techniques, de même que le roulement fréquent du personnel et les répercussions de crises externes – alimentaires, énergétiques, économiques – qui monopolisent l'attention des protagonistes clés.

Dans l'évaluation de l'Ouganda, on affirme avec confiance que les systèmes de gestion des finances publiques du pays⁷⁵ ont enregistré « d'immenses progrès » et que « d'importantes améliorations » y ont été apportées, tandis que cinq autres signalent qu'il y a eu dans l'ensemble des efforts et des progrès considérables⁷⁶, cinq estiment que les progrès sont progressifs et irréguliers⁷⁷ et quatre qu'il y a peu de progrès.⁷⁸ En ce qui a trait à la « mise en application rapide et généralisée » de ces normes, dans cinq évaluations,⁷⁹ on pense que le prochain défi consistera à décentraliser les réformes pour les appliquer à d'autres ministères et échelons de gouvernement, tandis que les évaluations au Mozambique et au Vietnam signalent que des plans ou des progrès sont en cours.

75 Ouganda p.31; le Malawi et la Zambie insistent également sur le soutien à la fonction de vérification, car c'est une manière d'accroître la confiance des partenaires à l'égard des systèmes nationaux (bien qu'aucun des deux pays ne fasse de commentaires sur les résultats).

76 Les Îles Cook, le Mali, le Mozambique, le Samoa, le Vietnam. Il faut noter que l'on trouve dans le rapport du Mozambique des preuves irréfutables provenant du gouvernement et des donateurs, remettant en question les résultats pertinents de l'Enquête de suivi et de l'Évaluation des politiques et des institutions nationales.

77 L'Afghanistan, le Bangladesh, le Cambodge, le Malawi, la Zambie (quoique le Malawi souligne que la passation de marché inquiète les donateurs).

78 Le Bénin, le Cameroun, le Népal et le Sénégal.

79 L'Afghanistan, le Bangladesh, le Malawi, le Mozambique, le Vietnam.

Quatre pays signalent dans leurs évaluations⁸⁰ avoir tenu compte de la complexité de ces réformes et de l'effort de longue haleine qu'elles exigent et réitérent leur engagement à s'y tenir sur une base pluriannuelle. Quatre autres⁸¹ évaluations font état d'un type d'engagement de « seconde génération », ou engagement d'appoint, pris au cours des deux dernières années, alors que l'on a mis en place des approches et des instruments perfectionnés pour faciliter les réformes.

Peu d'évaluations traitent des normes attendues au regard des évaluations environnementales. Par contre, les évaluations de la première et de la deuxième phase du Bangladesh se distinguent remarquablement puisque les questions environnementales sont intégrées au traitement des différents secteurs.⁸² On ne sait pas exactement pourquoi les normes d'évaluation environnementale ne sont pas vraiment abordées ailleurs, mais certaines questions montrent qu'elles ont été entendues comme appartenant à une autre catégorie de normes que celles énumérées dans la Déclaration.

3.5 Bâtir des partenariats plus efficaces et plus ouverts à tous

IV. Moins de double emploi et meilleure rationalisation des efforts, optimiser la rentabilité des activités des donateurs (initiative/responsabilité qui revient principalement au donneur/à l'agence)

Constats : Du point de vue des pays, la voie empruntée est la bonne, mais le rythme et la distance parcourue n'ont pas permis d'atteindre le niveau d'harmonisation prévu à cette étape-ci. Ceci est surtout le cas étant donné que les engagements internationaux majeurs en matière de l'harmonisation remontent jusqu'à la Déclaration de Rome de 2003. Selon une bonne moitié des évaluations, la fragmentation de l'aide reste marquée. Beaucoup de choses sont mises à l'essai, notamment au niveau sectoriel ou thématique, et les mécanismes de financement conjoints pourraient permettre de créer un environnement favorable pour réduire le double emploi, bien que cela soit parfois au prix de nouveaux processus complexes. Les donateurs adhérant à la Déclaration ont bien progressé au chapitre du « déliement » officiel de l'aide (c.-à-d. détachée de leurs propres fournisseurs), mais les évaluations reflètent certaines préoccupations face à l'aide liée *de facto* dans le cadre de ces programmes, ainsi qu'à l'aide liée provenant de fournisseurs n'ayant pas souscrit à la Déclaration.

80 Le Cambodge, les Îles Cook, le Mozambique, le Vietnam.

81 L'Afghanistan, le Bangladesh, le Bénin, la Zambie.

82 La Colombie et l'Afrique du Sud traitent également de cette question.

Depuis 2005, aucun progrès n'a été enregistré au niveau des pays à l'égard de cet objectif fixé dans le cadre des efforts d'harmonisation, et ce, même si les structures de coordination ont été modifiées dans tous les pays (groupes thématiques, etc.). Selon plus de la moitié des évaluations, au niveau sectoriel et thématique, les efforts visant la diminution du double emploi et la rationalisation ont donné de bons résultats, mais dans certains domaines la fragmentation persiste et il y a peu d'arrangements relatifs à « division du travail ». Les extraits suivants sont représentatifs d'un vaste ensemble de constats :

« Le gouvernement a l'impression qu'en ce moment les donateurs ne reconnaissent pas complètement leurs avantages comparatifs ou la nécessité de travailler ensemble pour exploiter le plein potentiel qu'offre la rationalisation de leurs activités. » (Malawi, p. 34)

« Comme l'a montré le Cadre d'aide conjointe et la Division du travail dans le secteur de la santé, la DP a permis d'améliorer l'harmonisation de l'aide. Cependant, la plupart des partenaires du développement sont tiraillés entre la nécessité de travailler collectivement à l'échelle du pays et de répondre aux priorités et préoccupations divergentes de leur administration centrale. Inévitablement, une pression est exercée pour que certains partenaires du développement demeurent directement responsables de leur aide. La fragmentation persistante des modalités de l'aide dans le secteur de la santé place un immense fardeau administratif sur les capacités sectorielles et reflète le fait que les partenaires du développement ne font pas confiance aux systèmes nationaux. » (Zambie, p. xii)

La situation au regard de la réduction du double emploi et de la rationalisation des activités des donateurs n'est ni évidente ni entièrement mauvaise. Dans l'évaluation de l'Ouganda,⁸³ on note que, à l'initiative du gouvernement, le processus de rationalisation des efforts des donateurs était déjà bien avancé avant 2005; dans cinq autres rapports,⁸⁴ il est également signalé que le gouvernement orchestre ces efforts, tandis que les évaluations de la Colombie et du Vietnam concluent qu'il n'y a pas eu de progrès significatif. L'évaluation de la Bolivie fait état d'une vaste « division du travail par défaut » entre différentes organisations multilatérales et les organismes bila-

téraux actifs.⁸⁵ Certaines évaluations,⁸⁶ ainsi que les études des donateurs européens, font état d'une expérience appréciable et des attentes entourant les résultats du Code de conduite sur la complémentarité et la Division du travail de l'Union Européenne (UE) de 2007 et de sa mise en œuvre accélérée en 2008. Cependant, les rapports de suivi de l'UE semblent indiquer que ce sont toujours les donateurs qui font la promotion de la division du travail, ce qui peut expliquer pourquoi les efforts allant dans ce sens paraissent plus efficaces au niveau sectoriel qu'au niveau stratégique global.⁸⁷ Le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement destiné aux organisations de l'ONU semblerait également avoir une influence réelle ou possible sur l'harmonisation.⁸⁸ Bon nombre de forums multidonneurs, de mécanismes de fonds fiduciaires, d'approches sectorielles et d'autres approches-programmes ont tous contribué à améliorer la rationalisation des efforts là où ils ont été mis en place. D'un autre côté, selon cinq évaluations,⁸⁹ ces mécanismes ne réduisent pas forcément la charge

85 Bolivie p.57.

86 La Bolivie, le Cameroun, le Mozambique & le Sénégal. L'évaluation du Mali note que « le groupe des donateurs engagés dans la division du travail sont des pays membres de l'UE qui donnent ainsi l'exemple pour respecter le code de l'Union européenne du 15 mai 2007 », p.20.

87 Le suivi de l'initiative accélérée de la division du travail de l'UE concerne 28 pays et les considérations suivantes s'y appliquent : « (9) la division du travail semble être un processus mis de l'avant par les donateurs. La plupart des gouvernements partenaires approuvent les progrès engendrés par l'action des donateurs, mais pilotent rarement le processus. Depuis le dernier exercice de suivi, les pays ne se sont pas davantage approprié le processus de division du travail. Dans les pays où le Code de conduite de l'UE [sur la complémentarité et la division du travail] a été le point de départ et le principal véhicule du processus de division du travail, les donateurs n'étant pas membres de l'UE ont manifesté peu d'intérêt à l'égard de la division du travail. Ceci s'explique de deux manières : le Code de conduite ne prévoit pas clairement comment intégrer activement les autres donateurs dans un processus piloté par l'UE et certains donateurs bilatéraux et multilatéraux administrant de vastes portefeuilles d'aide hésitent à participer aux exercices de division du travail. Contrairement à l'entente internationale au sujet de la division du travail conclue en vertu de la Déclaration de Paris, du Programme d'action d'Accra et des Principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail et de la complémentarité sous la conduite des pays, certaines organisations multilatérales déclarent à l'échelle nationale que leur statut ne les empêche de participer aux exercices de division du travail. » [Traduction] Buercky, U. et Knill, P. (2009), *2nd Monitoring Report of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour*, Un produit du séminaire de l'UE sur l'efficacité de l'aide, le 30 novembre 2009. L'évaluation de la Bolivie montre également que, même s'il existe un tel forum sur la division du travail, le gouvernement ne s'est pas engagé dans le processus et ne se l'est pas approprié, ce qui entrave les progrès.

88 Le Cameroun et le Malawi souscrivent à la critique du rapport du Bénin selon laquelle les agences persistent à planifier de façon isolée, et ce, malgré le PCNUAD, p. 43.

89 Par exemple, le rapport de la Zambie illustre de manière convaincante le type de défis qu'un gouvernement doit relever quand il pilote un exercice de division du travail et de rationalisation sectorielles en vertu de la Stratégie d'aide conjointe. L'évaluation de la Banque africaine de développement cite les constats « inquiétants » de l'évaluation conjointe de la Joint Assistance Strategy en Zambie. Le rapport note également que, bien que la Banque ait participé dans des Stratégies d'assistance conjointes dans huit pays, « le processus des stratégies conjointes a récemment perdu de l'élan » et la Banque a redirigé ses efforts sur la préparation de ses propres stratégies de pays.

83 Toutefois, voir l'avertissement « L'engagement concernant l'harmonisation des donateurs a été plus difficile à réaliser, l'exercice de division du travail parmi les organisations internationales ayant été plus complexe que prévu. Les stratégies d'aide conjointes n'ont pas fait l'objet d'une attention soutenue, et ce, même si le gouvernement avait élaboré des stratégies et s'appliquaient à les améliorer. » [Traduction], Ouganda, p. 61.

84 En page 26 du rapport du Bangladesh, il est question de l'engagement mutuel pris au titre de la Stratégie de coopération conjointe en vue de miser sur la complémentarité des donateurs dans le cadre d'une initiative pilotée par le gouvernement. Jusqu'à présent, le gouvernement n'a pu assumer efficacement ce rôle de leadership à cet égard, faute de capacité et d'une politique/stratégie claire. L'initiative revient donc aux donateurs eux-mêmes.

de travail ou les « coûts de transaction », surtout pas pour les donateurs qui y participent.

Comparées aux constats faits dans les études de pays, les principales conclusions des études et mises à jour récentes des donateurs/agences font état d'une situation inégale quant à la réduction du double emploi et à la rationalisation des activités des donateurs. Cinq études/mises à jour (Autriche, Australie, Banque africaine de développement, les É.-U. et la Nouvelle-Zélande) indiquent que les progrès sont très limités et que les programmes sont toujours fragmentés, et qu'il y a une prolifération de modalités de programmes, tandis que l'étude de l'Irlande n'évoque qu'un certain niveau de fragmentation. Dans deux autres cas (le Royaume-Uni et les Pays-Bas), on signale que les améliorations sont liées à l'utilisation accrue de modalités de programmes. La mise à jour de l'Australie indique que l'utilisation de la coopération déléguée parmi les donateurs est en train de s'accroître dans son programme en tant qu'outil d'augmenter son financement. Il n'y a que peu d'autres références à cela dans les évaluations ou études.

Les rapports expliquent rarement pourquoi il y a peu de progrès, mais plusieurs signalent que c'est l'administration centrale des donateurs qui insiste pour utiliser ses propres mécanismes d'aide, et ce, pour des raisons de visibilité ou de sensibilité politique, ou encore à cause d'engagements interministériels au pays, notamment relatifs à l'aide liée à la sécurité. L'évaluation du Vietnam signale que le gouvernement est prêt à accepter les coûts du double emploi comme faisant partie du prix à payer pour entretenir des relations politiques privilégiées. Il pourrait bien s'agir d'une tendance généralisée, puisque d'autres évaluations soulignent que les pays partenaires hésitent à imposer des mesures en faveur de l'harmonisation ou de la division du travail aux donateurs.

Dans le cadre des études conceptuelles et méthodologiques faites en vue de l'Évaluation en février 2010, l'une des équipes de travail spécialisées du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide a présenté une analyse intitulée *Division of Labour among Donors: An Approach to Harmonisation* (la division du travail entre les donateurs : une approche en faveur de l'harmonisation).⁹⁰ Les auteurs passent en revue le travail fait dans ce domaine et insistent sur le fait que la division du travail « à l'intérieur des pays » par les donateurs « a considérablement avancé... en s'appuyant sur les politiques et les lignes directrices élaborées à l'échelle internationale et de l'UE » [Traduction]. Cependant, on estime dans cette étude que le dialogue sur la Division du travail entre les pays, qui a

⁹⁰ Cette étude réalisée par l'équipe spéciale sur la division du travail et la complémentarité, a été publiée sur le site Extranet de l'Évaluation aux fins de commentaires et d'utilisation par les participants à l'Évaluation, ainsi que sur la page consacrée à l'Évaluation de la Déclaration de Paris, sur le site Web du CAD. Voir également le 2009 OCDE Report on Division of Labour: Addressing Fragmentation and Concentration of Aid Across Countries, CAD-OCDE.

été lancée en même temps que le Programme d'action d'Accra en 2008 – et qui touche l'importante question des « préférés de l'aide » et des « orphelins de l'aide » – n'en est encore qu'à ses débuts'. Ce document propose de suivre une séquence de base d'activités pour continuer à travailler en faveur de la Division du travail, et évalue les répercussions immédiates et indirectes possibles de chacune de ces activités. Il fait également référence aux difficultés importantes et aux hypothèses qui doivent être mises à l'essai, surtout au regard de la viabilité politique de l'approche. Davantage de travail devrait être fait dans ce domaine pour enrichir le Forum de haut niveau qui aura lieu en Corée. Dans le cadre de l'Évaluation actuelle, peu d'évaluations ou de rapports des donateurs/agences traitent en profondeur de ces questions, mais les résultats de l'Évaluation montrent que peu de progrès ont été réalisés en matière d'alignement et d'harmonisation dirigée par les pays, ce qui laisse supposer qu'il faudra redoubler d'efforts à ce chapitre.

Déliement : La moitié des évaluations de pays présentent des constats sur le déliement de l'aide. Dans celle du Bénin il est affirmé que pratiquement toute l'aide est déliée, dans celles du Mali et de la Bolivie, que les progrès se poursuivent. L'évaluation de la Bolivie souligne qu'il y a de grandes variations d'un donneur à l'autre. Un quart des évaluations remettent en question les statistiques montrant que l'aide liée est soit éliminée, soit réduite davantage et font état des constats suivants :

- Une grande partie de l'aide technique et de l'aide alimentaire est toujours liée.
- Il n'est pas certain que les données sur l'aide liée à l'échelle sous-nationale soient exactes.
- Il y a lieu de se demander si les statistiques sur le déliement (et l'alignement) peuvent réellement embrasser le vaste ensemble des différents mécanismes et types d'aide, y compris l'aide liée à la sécurité administrée dans des situations précaires.
- Les statistiques sur le déliement ne concernent que les donateurs du CAD, par conséquent, une grande partie de l'aide des organisations non-gouvernementales et des fonds chinois et arabes sont exclus des calculs.

Parmi les études et mises à jour des donateurs/agence, seulement l'Irlande et les Pays-Bas dressent un constat important sur le déliement de l'aide, en faisant référence aux résultats de l'étude de suivi. Il semble que les donateurs/agences comptent surtout sur les changements partiels ayant finalement fait l'objet d'une négociation en 2001 et sur les systèmes de suivi dans ce domaine pour notifier les progrès et maintenir l'élan. L'encadré ci-dessous présente les grandes lignes des constats d'une étude thématique faite en 2009. Les résultats, qui s'appuient sur l'expérience d'un ensemble de donateurs et de pays, confirment les constats présentés dans les évaluations.

Encadré 2. Délitement de l'aide : Est-ce que cela fonctionne ?

« Le tableau d'ensemble est très positif sous l'angle des progrès réalisés par les donateurs du CAD en vue de délier officiellement leur aide... Les changements qui se sont produits au cours des 10 dernières années montrent que les Recommandations de 2001 sur le déliement de l'aide, associées à d'autres accords internationaux comme la Déclaration de Paris, ont dans l'ensemble eu un effet positif sur l'avancement du déliement de l'aide. Mais il y a d'importantes restrictions. »

Exclusions : La coopération technique pure et l'aide alimentaire (cette dernière étant expressément liée seulement par les É.-U.) ont été exclues de la Recommandation et demeurent d'importantes « zones grises ». La Recommandation ne tient pas compte non plus de l'aide d'urgence ni de l'aide humanitaire, en espèce ou sous forme de personnel, pas plus que de l'aide acheminée par l'entremise d'ONG, du soutien à la gouvernance, à l'éducation postsecondaire, à la recherche, ni de l'aide entre entreprises.

La pratique de facto : Plusieurs répondants se demandent jusqu'à quel point l'aide est réellement déliée. Les modifications apportées aux politiques et règlements peuvent permettre de se procurer des biens et des services à l'extérieur du pays du donneur, mais, dans la pratique, ne reste-t-il pas suffisamment d'obstacles pour que l'aide reste liée de facto ? Deux formes de preuves statistiques laissent présumer qu'il y a un écart entre l'aide bilatérale à priori officiellement déliée et la pratique, ce qui laisse supposer qu'une partie de l'aide reste, intentionnellement ou pas, liée de facto.

Les preuves fournies dans les études de pays semblent indiquer que, pour la plupart des membres du CAD, le défi ne consiste pas maintenant à délier formellement l'aide, mais plutôt à réduire ou éliminer ce qui maintient, intentionnellement ou pas, des pratiques informelles d'aide liée.

Source : extrait du résumé de l'étude spéciale menée en 2008-2009 pour l'OCDE, dans le cadre de l'Évaluation de la Déclaration de Paris, pp. vi-viii.

V. Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration (initiative/responsabilité qui revient surtout aux donateurs/agences)

Constats : Selon la moitié des évaluations de pays, au niveau national, il y a un important déplacement vers l'avant, parfois considérable, même si le rythme reste lent, mais avec des cas d'exceptions qui permettent d'espérer.

Si les motivations sont variées, elles tournent essentiellement autour de différents types de cadres d'aide conjointe, de différents niveaux d'approches-programmes et d'autres types de financement associant plusieurs donateurs. Les preuves semblent indiquer que ces progrès en entraînent d'autres et favorisent d'autres initiatives de collaboration.

Le cadre de la Déclaration a pu entraîner un renforcement de ces processus, mais rien ne prouve pour l'instant que les « coûts de transaction » en soient pour autant réduits. En fait, les preuves indiquent que le fardeau continue de peser doublement. Dans plusieurs évaluations, on signale que, selon la manière dont ils sont mis en œuvre, les mécanismes multidonneurs peuvent parfois entraîner des retards, voire des demandes supplémentaires et une certaine rigidité.

Même s'il s'agit là d'un autre domaine où l'initiative des donateurs/agences est essentielle, et si les évaluations de pays n'ont pu saisir les changements précis qui se sont produits au sein de l'administration des donateurs, elles présentent néanmoins le témoignage du personnel sur le terrain et de parties prenantes du pays qui administrent directement l'aide, ou sont touchés par les politiques et procédures des donateurs. Les rapports présentent des exemples de mesures de collaboration, des tendances dans les comportements de collaboration parmi les donateurs et leur performance variée. L'évaluation faite par le Bénin est dans l'ensemble des plus positives, mais soulève de thèmes communs :

« Depuis la signature de la Déclaration de Paris, en mars 2005, beaucoup de réformes et de simplification des politiques et procédures ont été enregistrées par les donateurs au Bénin. Ces réformes sont perceptibles surtout au niveau des donateurs membres de l'OCDE et signataires de la DP. Ces réformes concernent l'engagement de plus en plus croissant de ces donateurs à l'utilisation des modalités d'aide tels les appuis budgétaires, les approches programmes même si des réticences persistent au niveau de certains donateurs. ... De plus, les donateurs ont amélioré leurs procédures en réduisant le nombre de missions sur le terrain et d'études de diagnostic, susceptibles de faire double emploi. ... Nonobstant ces progrès, on note sur le terrain des réticences (utilisation des dispositifs, les missions conjointes et travaux analytiques conjoints) à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau de certains donateurs notamment la Chine et les fonds arabes. » (Bénin, p.47)

« [Malgré une gamme d'initiatives]... ce principe souffre encore des faits suivants : les réformes et la simplification des politiques et procédures des donateurs est fonction du leadership du gouvernement ; les donateurs sont réticents à mettre en place des fonds fiduciaires financés par des donateurs multiples. » (Mali, p.47)

Généralement, l'expérience d'une variété de cadres d'aide conjointe, de différents niveaux d'approches-programmes et d'autres types de financement conjoint multidonneurs est à la fois ce qui stimule et garantit l'adoption de comportements plus collaboratifs et la simplification des politiques et procédures des donneurs. Dans le quatre cinquième des évaluations ayant fait l'objet d'une analyse, on estime que, dans leur ensemble, ces instruments contribuent considérablement à atteindre ce résultat, même si plusieurs ajoutent que la participation est très variable d'un donneur à l'autre. Dans la plupart des cas, il est clair que le Cadre de la Déclaration a permis d'accroître la sensibilisation à ces instruments et d'encourager leur utilisation, ce qui a consolidé des processus qui avaient démarré sur des bases plus étroites.⁹¹ En même temps, l'aide-projet domine et plusieurs évaluations soulignent qu'elle comporte des avantages pour le pays, par exemple des décaissements plus rapides au niveau sectoriel. Dans d'autres cas, les donneurs aiment insister sur les approches-projets lorsqu'ils ne sont pas prêts à compter sur les systèmes publics.⁹²

Les évaluations du Samoa et de l'Ouganda soulignent que, depuis 2005, le gouvernement et les donneurs ont adopté des comportements de collaboration lourds de conséquences. Cette amélioration a permis d'aligner étroitement les stratégies de développement respectives de chacun et elle est renforcée (bien que pas complètement) par le recours à des approches-programmes et à des cadres et systèmes de suivi convenus qui semblent être à l'origine de décisions « claires et transparentes » en matière de décaissement (comme on l'espérait dans le cadre de la Déclaration).⁹³ Dans les deux cas, ce fondement solide semble être une source d'incitatif pour harmoniser les procédures et résoudre les problèmes en collaboration, bien que l'une de ces évaluations questionne la pérennité du système. Dans les Îles Cook, deux donneurs traditionnels ont exceptionnellement bien harmonisé leurs programmes conjoints. Cependant, lorsque leurs priorités communes ont changé, le gouvernement a estimé nécessaire d'avoir accès à de nouveaux fournisseurs d'aide dans les domaines qu'ils avaient délaissés.

Dans quatre autres évaluations, les cadres stratégiques conjoints de différents types ont été importants – ils ont été couronnés de succès dans trois pays (Zambie, Malawi, Vietnam) et devaient être revitalisés dans un autre (Bangladesh). Au Vietnam et au Malawi, les organismes de l'ONU semblent également mieux collaborer par l'entremise de l'initiative

91 Un tiers des évaluations montrent que la réforme et la simplification des procédures des donneurs prennent rarement la forme d'approches sectorielles et de fonds fiduciaires pluridonneurs. Dans un autre tiers, pratiquement aucun fait ne prouve que les politiques et procédures aient réellement été simplifiées ou que les donneurs aient adopté un comportement plus coopératif.

92 Pour un exemple, voir le rapport du Malawi, p. 35.

93 Cependant, le rapport de l'Ouganda signale que « néanmoins, certains donneurs ont encore peu recours aux approches-programmes; il est à espérer que cet aspect de l'harmonisation enregistrera des progrès ». [Traduction], p. 35.

« Une ONU ». En particulier, dans le rapport du Malawi (et dans d'autres rapports produits dans le cadre de la Phase 1), l'Approche harmonisée pour les transferts de trésorerie de l'ONU est associée à une nouvelle manière simplifiée d'administrer le transfert des ressources du système de l'ONU aux systèmes locaux, tout en permettant de continuellement évaluer les risques inhérents aux systèmes locaux, et ce, dans l'optique de les adresser.

Même si, comme le montrent la majorité des évaluations de pays, les conclusions sont modérément positives en ce qui a trait à l'amélioration des comportements de collaboration et à la simplification des politiques et procédures des donneurs, il faut rester prudent. À une exception près,⁹⁴ rien ne montre que le fardeau administratif (« coûts de transaction ») associé à la gestion de l'aide ne soit pour autant réduit pour les gouvernements ou pour les donneurs. D'ailleurs, plusieurs évaluations signalent explicitement qu'il n'y a aucune réduction. L'évaluation du Malawi par contre montre avoir récolté un certain nombre des avantages prévus :

« L'adoption d'approches communes au soutien budgétaire, qui a facilité la collaboration des donneurs dans le cadre de l'exécution des programmes d'aide, a considérablement réduit la complexité de la relation que le gouvernement entretenait avec les donneurs. Ce dispositif a permis de diminuer la pression exercée sur l'appareil gouvernemental, notamment pour répondre aux demandes de chaque donneur. En vertu de ces dispositifs, le gouvernement n'a plus à produire une série de rapports de différents formats de notification pour répondre aux exigences de chaque donneur. Cette simplification et réforme des procédures et politiques des donneurs ont fait en sorte que le gouvernement ait pu améliorer la qualité de la notification sur les décaissements de l'aide et ce, dans les délais voulus. » (Malawi, p. 35)

L'évaluation du Vietnam souligne qu'un modèle de collaboration⁹⁵ relativement solide n'entraîne « aucune réduction des coûts de transaction » ni d'un côté ni de l'autre, et en effet, réfère particulièrement aux situations où davantage de « coûts de transaction » ont été introduits. L'étude de la Zambie ne sait pas dire avec certitude si ce fardeau est allégé. Dans le rapport du Sénégal, on pense que le fardeau a probablement augmenté tant pour le gouvernement que pour les donneurs, qu'il faut davantage d'expertise et de travail de coordination, qu'il y a peu d'exemples probants de progrès, mais que les donneurs se montrent quand même davantage ouverts à collaborer.

Les évaluations de trois pays dotés de systèmes de collaboration relativement bien développés ont indiqué que la manière dont la Déclaration et l'efficacité de l'aide ont été mises en

94 Dans le rapport du Malawi, on estime que les donneurs ont simplifié et modifié leurs procédures et politiques, de telle sorte que le gouvernement a pu améliorer la qualité et les délais de production de ses rapports sur les décaissements de l'aide et sur la notification, p.35.

95 Vietnam p.30.

œuvre a mené à une apparente augmentation des « coûts de transaction » liés à la gestion de l'aide (surtout, mais pas seulement, pour les donateurs), provoquant en quelque sorte un « retour de manivelle ». Le rapport du Mozambique signale que :

« Le lourd appareil de coordination entourant le [groupe de coordination du donneur] et les cadres d'évaluation de la performance utilisés pour évaluer le gouvernement et les donateurs a conduit la majorité des donateurs à se plaindre du fait que travailler à des approches communes leur coûtait plus cher en temps et en ressources que de fonctionner bilatéralement. »⁹⁶ (Mozambique, p.38)

La moitié des évaluations abordent deux autres aspects liés à l'augmentation des comportements de collaboration. Ces aspects correspondent à ceux qui avaient été choisis pour former l'Indicateur 10 dans le cadre de l'Étude de suivi, notamment l'augmentation de la part du travail analytique des pays et les missions sur le terrain menées conjointement par les donateurs. L'ébauche des évaluations n'apporte pas grand-chose de neuf aux deux premières séries de résultats obtenus dans le cadre de l'Étude de suivi relativement à cette question, mais quatre d'entre elles font état de mesures prises par le gouvernement pour restreindre les missions, pas toujours avec succès.⁹⁷ Dans l'étude du Sénégal, on signale que le pays reçoit 300 missions par année, un fardeau encore beaucoup trop lourd pour le gouvernement, mais une autre évaluation fait référence à une analyse indépendante⁹⁸ montrant que cette tendance s'est améliorée en Afrique. Au chapitre des missions conjointes et des analyses, les Pays-Bas fournissent un bon exemple de progrès pratiques.⁹⁹ Ils ont en effet mis en place un système permettant aux ambassades de signaler les missions et travaux d'analyse initiés par les directions des ministères qui n'ont pas fait l'objet d'une bonne coordination.¹⁰⁰

VI. Fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui améliorent la prévisibilité des apports d'aide

⁹⁶ Également voir le Cambodge et l'Ouganda, « les coûts opérationnels demeurent élevés, car les partenaires du développement font des missions et tiennent des réunions qui sont exigeantes pour le gouvernement du point de vue du temps, de la production de rapport et de l'utilisation des ressources. Même si, dans l'ensemble, les missions sont mieux coordonnées et que la plupart d'entre elles se fassent conjointement, cela ne suffit pas à réduire le nombre absolu de missions qui demeurent non coordonnées », p. 65.

⁹⁷ Voir le rapport de la Zambie, p. 27, « Les partenaires de la coopération (PC) continuent de faire des missions distinctes, et ce, même pendant les périodes où il ne devrait pas y en avoir. Si les PC ont tant de difficulté à améliorer leur performance dans ce domaine, c'est parce qu'ils tiennent à rester visibles en « levant leur drapeau » ».

⁹⁸ Réalisée par le African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD).

⁹⁹ La Banque asiatique de développement (BAD) signale une augmentation des missions conjointes, qui représentaient 53 % de toutes les missions en 2009, alors que ce taux était à 40 % en 2008 (mise à jour de la BAD).

¹⁰⁰ Les Pays-Bas, p.15.

[Est-ce que la nature des conditionnalités a changé pour favoriser l'appropriation par le pays, conformément aux engagements pris à Accra] (initiative/responsabilité qui revient principalement aux donateurs/agences)

Constats : Dans l'ensemble, les progrès sont lents, mais la moitié des évaluations estiment que la prévisibilité de l'aide¹⁰¹ s'est améliorée, voire de manière considérable dans le cas de certains donateurs. Dans les autres évaluations, on note qu'une série de facteurs – qui ne dépendent pas tous du contrôle des donateurs – ralentissent les progrès. Les pays multiplient les initiatives pour mettre en place ou renforcer leurs propres systèmes de suivi, dans l'espoir que cela incite les donateurs à transmettre des données plus complètes et plus transparentes, comme ils le font dans certains cas où de telles plateformes ont été établies. (Voir également l'extrait X)

Ces améliorations sont surtout attribuables aux cadres pluriannuels fournis par plus de donateurs. Dans plusieurs cas, un soutien pluriannuel plus important a été accordé grâce à un protocole de soutien budgétaire conclu avec plusieurs grands fournisseurs. La Déclaration a créé des attentes qui, associées à des mécanismes conjoints entre donateurs, peuvent exercer sur les donateurs une pression venant des pairs pour qu'ils tiennent leurs promesses en matière de prévisibilité.¹⁰² Dans différentes évaluations, on signale que les organisations multilatérales ont pris des engagements pluriannuels bien avant 2005, et on souhaite que les donateurs bilatéraux fassent la même chose et adoptent des cycles semblables de trois ans. On signale également que les « nouveaux donateurs » ne prennent pas d'engagement pluriannuel. Deux pays donateurs se distinguent par leurs tentatives de s'améliorer en matière de prévisibilité pluriannuelle, tout en réconciliant cette dernière aux processus d'attribution parlementaires :¹⁰³

« [Le DFID du Royaume-Uni (RU)] a fait preuve d'un sens particulier de l'innovation dans ses efforts en vue d'améliorer la prévisibilité des apports d'aide dans certains de ses pays par-

¹⁰¹ Bien que le fondement factuel de cela ne repose presque exclusivement que sur les deux premières séries de données de l'Enquête de suivi.

¹⁰² Le rapport du Malawi établit qu'« une grande partie des améliorations au chapitre de la prévisibilité des apports d'aide peuvent être attribuées à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP), et ce, pour plusieurs raisons : (a) davantage de pression exercée par les pairs pour respecter les engagements pris dans les Approches communes en matière de soutien budgétaire (CABS), la responsabilité conjointe est donc mieux répartie entre les membres du CABS; (b) le regroupement de l'argent des donateurs en vertu des CABS et la simplification des procédures de notification en vertu de la DP, ce qui a permis aux gouvernements de présenter la plupart de leurs rapports dans les délais requis et d'avoir un apport de fonds plus régulier et plus prévisible; (c) réduction du nombre de rapports, de procédures et de formats en vertu de la DP », p. 36.

¹⁰³ La mise à jour de l'Australie de la Phase 2 de l'Évaluation note que la prévisibilité multiannuelle des engagements de l'aide est aussi en train d'être renforcée au niveau régional par l'intermédiaire du cadre des Pacific Partnerships for Development.

tenaires en recourant à des accords décennaux de partenariats pour le développement... Jusqu'à présent, le RU a limité l'utilisation des accords décennaux de partenariats pour le développement à neuf pays pour lesquels il estime que la coopération bilatérale est particulièrement importante à moyen et long terme. Comme c'est le cas pour d'autres donateurs, la solidité de ce type d'engagement dépend du processus interne d'affectation des ressources – dans le cas du RU, l'examen triennal complet des dépenses non obligatoires... Là où DFID achemine des ressources par l'entremise du gouvernement, il a demandé à ses bureaux locaux situés dans les pays visés par l'accord de service public d'indiquer au gouvernement quels seraient les apports d'aide sur un horizon de trois ans.» [Traduction] (Examen du CAD par les pairs, Royaume-Uni, 2010, p.78)

« La Nouvelle-Zélande a de plus en plus recours dans ses pays partenaires à des cadres de programmation décennaux, étayés par des dotations triennales. La législature néozélandaise autorise l'intégration dans les budgets annuels d'une marge allant jusqu'à 10 % de dépenses supplémentaires et 20 % de crédits inutilisés. Cette souplesse, bien supérieure à ce qu'on observe chez la plupart des autres donateurs, permet un bon équilibre entre la prévisibilité et la flexibilité.» (Examen du CAD par les pairs, Nouvelle-Zélande, 2010)

Les évaluations soulignent que les données sur la prévisibilité de l'aide comportent une série de problèmes. L'évaluation de l'Indonésie signale une stabilité relative au regard des engagements pluriannuels, mais des écarts importants entre les chiffres relatifs aux décaissements provenant de l'OCDE et du gouvernement.¹⁰⁴ Dans le rapport de la Bolivie, on estime que l'utilisation de données globales provenant de l'indicateur de l'Étude de suivi masque la grande variabilité qui existe d'un donneur à l'autre.¹⁰⁵

Un tiers des évaluations font état de problèmes de calendrier. Les plus courants sont liés au retard des décaissements, dans certains cas causés par les capacités de mise en œuvre ou un « excès d'optimisme » de la part du pays. Dans au moins un cas, ces retards sont attribués à des relations « difficiles » avec le donneur après une période de suspension des fonds, à la suite d'une allégation de vol. Pour le Mozambique, les raisons du retard à décaisser ou à honorer une promesse ne sont pas claires. Les évaluations du Bénin et de la Bolivie signalent que les délais de décaissement sont toujours longs, et ce, même si les engagements au titre de l'aide sont pris au moyen de cadres pluriannuels.¹⁰⁶ Parmi les autres sujets de préoccu-

¹⁰⁴ Indonésie, p.60.

¹⁰⁵ Bolivie, p.49.

¹⁰⁶ Par ex., au Malawi, où les restrictions en matière de décaissement sont liées à « la lenteur de la capacité d'absorption des institutions publiques, à la performance macroéconomique et du portefeuille du pays, aux répercussions de la récente crise économique et financière d'un pays donneur et à des questions de gouvernance », p. 37.

tion, on souligne qu'il faudrait connaître le montant des allocations à temps pour la préparation du budget.

Quatre évaluations¹⁰⁷ signalent d'importants problèmes de notification dans la mesure où il est difficile d'obtenir l'information nécessaire auprès des donateurs pour les intégrer aux chiffres du budget et pour tenir compte du financement acheminé par les organisations non-gouvernementales. L'un de ces pays a lancé une nouvelle plateforme de notification et un autre est en train d'en planifier une, et le pays doté de l'un des systèmes les plus solides estime que c'est grâce à son cadre de financement pluriannuel indicatif qu'il a pu améliorer le suivi et la prévisibilité

Conditionnalités. Le concept de conditionnalité en tant que tel n'est pas abondamment traité dans les évaluations, et seulement un tiers¹⁰⁸ d'entre elles font état de changements à cet égard en réponse à l'une des questions de la Matrice commune. Dans l'ensemble, si l'évaluation de la Bolivie constate que, d'après l'enquête menée dans son pays, les conditions sont maintenant plus flexibles et sont fixées de manière plus transparente,¹⁰⁹ et que celle du Vietnam présente un modèle important et très positif,¹¹⁰ d'autres se demandent si le traitement des conditionnalités s'améliore réellement comme prévu. On donne notamment les exemples suivants :

- les donateurs justifient leurs conditionnalités sur les apports d'aide par le fait que le processus de priorisation du gouvernement est faible et qu'il procède à des changements imprévus (Bénin);
- d'autres conditions (certaines à caractère politique) sont ajoutées à un cadre d'évaluation convenu, puis les fonds sont suspendus, ce qui remet en question la crédibilité des donateurs (Mozambique);
- les conditions sont réorganisées au lieu d'être réduites (Mali);
- les conditions liées au décaissement sont considérées comme étant un problème plus sérieux que les conditionnalités liées aux politiques (Afrique du Sud);

¹⁰⁷ Le Bénin, la Colombie, le Sénégal et l'Ouganda.

¹⁰⁸ Le Bénin, la Bolivie, l'Indonésie, le Malawi, le Mali, le Mozambique et l'Afrique du Sud.

¹⁰⁹ La Bolivie, p.103.

¹¹⁰ Vietnam : « Le crédit de soutien à la réduction de la pauvreté du Vietnam, lancé en 2001, selon les principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, est devenu un modèle de pratique exemplaire en matière de conditionnalité dans le cadre des activités de soutien budgétaire. Les conditions annuelles prennent la forme de mesures stratégiques à court terme conçues pour réaliser les objectifs de développement formulés par le Vietnam. Elles font l'objet de négociations entre le gouvernement du Vietnam et les partenaires du développement (PD) au moyen de groupes de travail sectoriels comprenant des donateurs n'ayant pas signé la DP, ce qui fait de cet instrument une plateforme de premier plan pour le dialogue sur les politiques du développement. », p. 28.

- les conditionnalités portent sur la passation de marchés avec des consultants ou l'achat d'équipement provenant du pays donneur, ce qui « amène les fonctionnaires à penser que toute l'aide est liée » (Indonésie).

Outre les efforts novateurs déployés par le RU et la Nouvelle-Zélande d'améliorer la prévisibilité pluriannuelle (dont il est question ci-dessus), les études et mises à jour des donateurs ne traitent pas beaucoup de la prévisibilité, bien que deux d'entre elles (Irlande et Pays-Bas) montrent qu'il y a du progrès limité pour atteindre les objectifs de dépenses. Un certain nombre d'autres¹¹¹ études font état de processus conçus pour améliorer la prévisibilité, tandis que d'autres¹¹² encore fournissent les raisons d'une performance médiocre. Il faut souligner une vaste initiative comprenant plusieurs donateurs qui, par l'entremise du CAD-OCDE, déploient des efforts pour produire annuellement un rapport intitulé « *Report on aid predictability: Survey on donors' forward spending plans* » (Rapport sur la prévisibilité de l'aide : Étude sur les plans de dépenses prévisionnelles des donateurs). La dernière (troisième) édition est sortie en 2010 et porte sur les plans de la période 2010-2012.¹¹³ Les rapports englobent les donateurs/agences bilatéraux et multilatéraux et font état des limites qui sont les leurs, mais ils représentent une étape importante pour améliorer la transparence et la prévisibilité et pourraient servir à exercer une pression sur les pairs pour qu'ils poursuivent leurs efforts en vue d'améliorer la situation.

VII. Délégation suffisante d'autorité au personnel de terrain des organismes donateurs et attention adéquate aux incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces entre les donateurs et les pays partenaires (initiative/responsabilité qui revient principalement aux donateurs/agences)

Constats : Les progrès sont généralement lents et inégaux, bien qu'un petit nombre de donateurs/agences ait fait preuve qu'il est possible de parcourir une plus grande distance et ce, à un rythme plus rapide. Seulement un quart des évaluations traitant de ce résultat signale qu'il y a des progrès généraux. La moitié des rapports soulignent la centralisation excessive de nombreux programmes des donateurs. Ceci est principalement attribué à un manque de volonté politique de la part des donateurs et à une volonté de la part de la bureaucratie d'exercer un contrôle étroit à l'administration centrale. Le constat selon lequel très peu de donateurs/agences ont mis en place des incitatifs pour promouvoir des partenariats efficaces va de pair avec cette approche excessivement centralisée.

111 Banque africaine de développement, Australie, Japon, Suède.

112 Espagne, p. 46, Banque asiatique de développement, Autriche.

113 Pour consulter ce rapport et les éditions antérieures, voir www.OCDE.org/dac/scalingup.

Les évaluations de pays traitaient en long et en large de ce résultat prévu¹¹⁴ et il y a ici matière à effectuer une triangulation avec les conclusions d'autres études, notamment avec un certain nombre d'études des donateurs/agences remises dans le cadre de la Phase 2, des études de la Phase 1 et des mises à jour des donateurs, ainsi qu'avec les résultats de l'étude réalisée par le CAD sur le niveau de décentralisation sur le terrain par 19 de ses membres.¹¹⁵

Jusqu'ici, dans leurs réponses, les évaluations de pays appuient la distinction entre la décentralisation de l'autorité, les capacités sur le terrain, et les incitatifs, même si tous ces éléments sont liés les uns aux autres. Il est intéressant de noter que trois évaluations (en Colombie, au Bénin et à l'Ouganda) constatent que peu de pouvoirs sont délégués au personnel du donneur sur le terrain, mais que le niveau des capacités s'est accru sur le terrain et/ou parmi les effectifs locaux.¹¹⁶ L'évaluation menée par le Cameroun signale expressément que les donateurs doivent s'en remettre à l'administration centrale pour toutes les décisions, qu'il s'agisse d'engager des fonds ou de réaffecter des ressources.

Dix évaluations insistent sur le fait que les niveaux de délégation de pouvoirs et de capacités varient énormément d'un donneur/agence à l'autre, et six¹¹⁷ évaluations identifient certains des donateurs qui ont le plus et le moins avancé à cet égard.

Cinq rapports constatent que les niveaux de délégation de pouvoirs n'ont augmenté que modestement, et que les capacités sur le terrain se sont quelque peu accrues. Dix évaluations¹¹⁸ constatent qu'il y a peu de changements, et neuf d'entre elles établissent que les systèmes des donateurs sont dans l'ensemble encore trop centralisés dans la mesure où les décisions sont prises par l'administration centrale, ce qui a des répercussions négatives sur l'application des principes de la Déclaration. L'évaluation du Sénégal signale qu'en fait la situation se détériore car le personnel sur le terrain se voit

114 Les travaux menés lors des deux phases de l'Évaluation ont fait ressortir qu'il était important pour les donateurs/agences de mettre en place les capacités leur permettant de connaître en profondeur les contextes dans lesquels ils évoluent, afin de pouvoir agir au moment voulu et de façon adaptée, et de coordonner et d'harmoniser leurs interventions avec les différents secteurs de leur propre administration (cohérence stratégique) et avec les autres donateurs (harmonisation). La Déclaration de Paris elle-même insiste sur ces capacités.

115 OCDE (2009), *Survey on the levels of decentralisation to the field in DAC Members' development co-operation systems*, DCD (2009)3/FINAL 26 May 2009 [Voir le *International Partnership on Managing for Development Results Report* sur l'outil d'auto-évaluation en matière de mesures incitatives – Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide].

116 Le rapport de l'Ouganda signale le cas de la décentralisation de la Banque mondiale, et le Bénin souligne que le niveau des capacités s'est accru dans les bureaux, mais que les décisions sont toujours prises par les administrations centrales.

117 Bangladesh, Indonésie, Malawi, Mozambique, Samoa, Ouganda.

118 Bénin, Cambodge, Colombie, Îles Cook, Indonésie, Malawi, Népal, Afrique du Sud, Zambie.

déléguer davantage de travail, sans que cela ne soit assorti de la délégation des pouvoirs nécessaires pour le mener à bien.

Les rapports du Mali et du Malawi présentent des observations généralement représentatives de la majorité des évaluations :¹¹⁹

« De façon générale pas d'évolution encore dans la bonne direction :
 – les sièges centraux restreignent la gestion de l'aide sur le terrain ;
 – il existe peu de marge de manœuvre aux missions sur le terrain ;
 – certaines opérations sur le terrain sont soumises à restriction.
 – certaines décisions prises aux sièges centraux pour des raisons politiques ou géostratégiques limitent les actions des agences sur le terrain. » (Mali, p. 29)

« À l'exception d'une poignée de donateurs comme la Norvège et DFID, presque toutes les décisions des donateurs sont prises par l'administration centrale, et il y a très peu de délégation aux bureaux sur le terrain. » (Malawi, p. 37)

Selon les rapports (le plus souvent exprimé de manière implicite), cette absence généralisée de progrès en matière de décentralisation n'est pas liée à des obstacles majeurs empêchant de mettre en place les capacités adéquates sur le terrain, mais plutôt à un manque de volonté politique ou bureaucratique et au fait que le centre est résolu à exercer un contrôle étroit.¹²⁰ Trois évaluations (Cameroun, Mozambique et Zambie) signalent que l'important roulement des employés du donneur sur le terrain représente un problème ou une contrainte.¹²¹ et l'évaluation du Cameroun remarque que les organisations multilatérales enregistrent moins de roulement de personnel. On note des systèmes plus décentralisés – "le DFID et les Nordiques" au Malawi et au Mozambique, et l'Australie au Samoa. Dans l'évaluation de ce dernier pays, on trouve la Chine et le Japon ayant des systèmes fournisseurs les plus centralisés, ce qui réduit en même temps la transparence dans leurs opérations.

Inciatifs. Un quart des évaluations constatent qu'il y a des incitatifs pour que le personnel des donateurs améliore les partenariats. Dans une évaluation, on estime que les preuves disponibles ne sont pas très claires, tandis que dans les autres, on signale qu'une « poignée de », « quelques » ou « beaucoup » d'agences des donateurs avec lesquelles ils travaillent ont mis en place de tels incitatifs. L'évaluation de l'Afrique du Sud note que les incitatifs visant à améliorer les partenariats

¹¹⁹ Pour d'autres exemples, voir le rapport du Cameroun (p. 46) et de la Zambie (p. 28).

¹²⁰ D'un autre côté, l'évaluation du Malawi émet des doutes quant à la capacité des protagonistes sur le terrain de composer avec un niveau accru d'autorité.

¹²¹ Certains donateurs font également leur autocritique dans ce sens. Voir DFID 2009k, p.73.

fonctionnent peut-être à deux « niveaux » – l'aide bilatérale traditionnelle et le soutien de fondations et, maintenant, des incitatifs plus importants avec l'essor de l'aide « trilatérale ».

Une source supplémentaire. L'enquête de 2009 portant sur le niveau de décentralisation sur le terrain des systèmes de coopération au développement des membres du CAD représente une autre précieuse source de renseignements, en dépit du fait qu'elle ne porte que sur 19 des 24 membres¹²² du CAD et que ses constats sont le fruit de déclarations volontaires et non d'évaluations indépendantes. L'enquête comprenait quatre thèmes : les politiques, les pouvoirs financiers, la dotation, et les rôles et les systèmes. Les principaux constats offrent de l'information nuancée sur les 19 membres du CAD qui ont fourni des réponses pour chacun de ces aspects, ce qui comprend le profil de chacun des pays donateurs et des ventilations statistiques. L'aperçu du rapport de l'enquête présente l'essentiel des résultats :

« Les résultats de l'étude indiquent que tous les membres du CAD tentent de décentraliser les pouvoirs de la coopération au développement vers le terrain et que les engagements pris envers la décentralisation sont plus nombreux depuis l'adoption de la Déclaration de Paris. La plupart des membres ont pris cet engagement dans des énoncés de politique officiels mais, comme prévu, le degré de délégation des pouvoirs varie considérablement d'un pays à l'autre. L'enquête montre que du point de vue des engagements financiers et des décaissements, une vaste gamme de niveaux de pouvoirs sont délégués au terrain – qui vont de aucune délégation à illimitée. La répartition des effectifs entre l'administration centrale et le terrain varie également beaucoup, tout comme la capacité d'élaborer et d'approuver des stratégies, des programmes et des projets.

L'ensemble de ces constats semble indiquer que certains membres sont plus avancés dans la décentralisation que d'autres. Les écarts s'expliquent en partie par le degré de volonté politique, le niveau de centralisation qui régnait autrefois au sein de chaque système d'aide au développement des membres, la complexité des systèmes de gestion (nombre de ministères responsables des politiques et des opérations, l'existence d'agences d'exécution distinctes), le volume de l'aide et le nombre de pays partenaires. En dépit de ces différences, tous les membres font face à trois principaux défis quand vient le moment de décentraliser :

- définir clairement la division des rôles et des responsabilités entre l'administration centrale et les bureaux sur le terrain;
- adapter les systèmes de gestion pour appuyer le processus de décentralisation;
- répondre à de nouvelles demandes du point de vue des ressources humaines et financières. » [Traduction]

L'aperçu signale aussi que « les chiffres sur les pouvoirs financiers et la dotation donnent une indication des niveaux de

¹²² La Grèce, la Corée, l'Espagne, la Suède et les États-Unis n'y ont pas participé.

décentralisation, mais que pour avoir un tableau plus complet, il faudrait tenir compte d'autres facteurs, comme l'efficacité des systèmes et le niveau de bureaucratie. » Ceci dit, il serait utile de présenter les résultats de ces deux principales mesures et de les comparer aux constats des évaluations de pays et des études des donneurs/agences.

Les résultats de l'enquête montrent que les 10 donneurs ayant délégué les plus hauts niveaux de pouvoir de *décaissement* au terrain sont : la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Australie, la Belgique, la Commission européenne, l'Irlande, la Suisse¹²³ et la France – les cinq premiers ayant également délégué les plus hauts niveaux de pouvoir d'*engagement* au terrain. Les 10 donneurs ayant la plus importante proportion d'employés expatriés sur le terrain par rapport aux effectifs de l'administration centrale sont la Commission européenne, la France, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Japon, la Finlande, la Norvège, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Les écarts entre ces deux mesures de décentralisation, si l'on fait abstraction des différents modes de dotation locale, témoignent des modèles de gestion distincts utilisés par chaque donneur. Quoiqu'il en soit, le fait que plusieurs donneurs figurent dans les deux catégories – notamment la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Australie et l'Irlande – coïncide avec le constat d'évaluations de pays, qui nomment expressément ces donneurs, ou avec des études de donneurs signalant l'adoption de pratiques poussées en faveur de la décentralisation. Dans les deux catégories, ou dans des catégories semblables, il y a moins de preuves concernant les autres donneurs. Si l'on prend les mêmes mesures comme indicateurs globaux (en tenant compte des mêmes réserves), à l'autre extrême, dans ce groupe, il apparaît qu'un certain nombre de donneurs ont des systèmes très centralisés laissant peu de place à la délégation de l'autorité financière et au déploiement d'effectifs sur le terrain. Il s'agit de l'Autriche, du Canada, de l'Italie, du Luxembourg, de la Nouvelle-Zélande et du Portugal.

Enfin, les études et mises à jour produites dans le cadre de cette Évaluation ont permis de faire les constats suivants touchant des donneurs qui ne font pas partie de l'enquête du CAD – notamment l'Espagne, la Suède et les États-Unis – et de mettre à jour l'information sur d'autres pays. Sur les 14 études et mises à jour d'administrations centrales passées en revue, cinq études signalent des changements positifs dans la délégation de pouvoirs au terrain à la suite de la Déclaration,¹²⁴ tandis que l'Autriche et les États-Unis notent que la délégation de pouvoirs n'a pas changé.

En matière de décentralisation, jusqu'à présent, les constats indiquent une continuité des progrès :

¹²³ Les données sur la décentralisation suisse portent principalement sur l'Agence suisse pour le développement. Le Secrétariat d'État pour les affaires économiques ne s'est pas encore lancé dans un processus structuré de décentralisation.

¹²⁴ Banque asiatique de développement, Australie, Irlande, Japon, RU.

- depuis les donneurs dont les niveaux élevés de décentralisation¹²⁵ sont perçus comme étant adéquats pour répondre aux engagements pris dans le cadre de la Déclaration (Danemark et Australie),
- aux niveaux élevés de décentralisation déclarés volontairement, freinés par les prises de décision de l'administration centrale, p. ex. au sujet de la Division du travail (Pays-Bas),
- aux donneurs qui visent la décentralisation, mais qui progressent lentement (Espagne et la Banque africaine de développement¹²⁶),
- aux donneurs qui demeurent plutôt centralisés, surtout en ce qui a trait à la prise de décision (Suède, Nouvelle-Zélande),
- en passant par ceux qui restent très centralisés (Autriche, États-Unis).

Les études et les mises à jour, comme l'enquête du CAD, présentent certains des obstacles organisationnels et technologiques à la décentralisation et à la délégation des pouvoirs qui sont énumérés par les donneurs.

L'ensemble des preuves provenant des pays ne va pas dans le sens de l'interprétation éminemment positive des résultats de l'enquête du CAD sur la décentralisation, en dehors du fait que cette question est mieux connue depuis 2005.

« Les agences des membres du CAD ont déployé, et continuent de déployer, des efforts soutenus pour décentraliser leurs systèmes de coopération au développement. Certains membres avaient entamé le processus de décentralisation avant la Déclaration de Paris, mais cette dernière semble avoir eu un effet galvanisant sur les efforts de décentralisation, en plus d'avoir rehaussé le profil de cette question. »¹²⁷

S'il y a un tel écart entre ces constats, c'est peut-être à cause de deux perspectives différentes : celle des pays partenaires, qui sont anxieux de voir des progrès tangibles en matière de décentralisation, et celle de l'administration centrale des donneurs/agences, douloureusement consciente des nombreux obstacles pratiques qu'il faut surmonter et des difficultés qu'il

¹²⁵ L'Australie a adopté l'approche suivante : « le degré de décentralisation dépend de la taille et de l'endroit où se situent les programmes de pays, moins de travail de gestion étant délégué aux plus petits bureaux », rapport de l'Australie, p. 6.

¹²⁶ « La décentralisation est perçue par le personnel et par les partenaires dans les pays membres régionaux (voir enquête auprès du personnel, Annexe 5), comme le facteur le plus important ayant un effet sur la performance de la Banque dans l'efficacité de l'aide, mais le progrès lent signifie que la délégation de responsabilités est toujours en cours et que la portée pour un engagement effectif au niveau national demeure limitée. » (Para 16).

¹²⁷ OCDE (2009), *Survey on the levels of decentralisation to the field in DAC Members' development co-operation systems*, DCD (2009) 3/FINAL 26 May 2009.

faut gérer. Néanmoins, les preuves fournies dans les deux évaluations, les études des donateurs/agences et l'enquête du CAD sont cohérentes dans la mesure où elles montrent qu'un certain nombre de donateurs/agences ont depuis longtemps réussi à surmonter ces difficultés et qu'ils sont plus efficaces en conséquence.

Cohérence des politiques : Toutes les études des donateurs/agences documentent la longue distance qu'il faut encore parcourir pour améliorer la cohérence des politiques lorsqu'ils traitent avec les pays partenaires, notamment dans les systèmes de donateurs comprenant plusieurs organisations. Le même défi se manifeste lorsqu'ils interviennent dans des situations de précarité où les agences et les intérêts en matière de développement, de sécurité et de politique passent au premier plan. Ces constats coïncident avec ceux des études et mises à jour des donateurs/agences. Ces derniers montrent que la plupart des donateurs sont toujours à la recherche de mécanismes permettant à l'ensemble du gouvernement de traiter de manière éclairée et mesurée de toute la gamme des enjeux de politiques qui touchent le développement des pays partenaires, en tenant compte des multiples intérêts en jeu à l'échelle nationale et institutionnelle. Les systèmes des donateurs comprenant plusieurs institutions qui maintiennent de façon distincte d'importantes opérations d'aide ont de la difficulté à améliorer la cohérence au sein de leurs propres programmes d'aide, sans parler des questions politiques plus vastes. Par ailleurs, l'étude du Japon fait un constat positif qui mérite d'être souligné. Le système d'aide du Japon – qui se classe au cinquième rang des plus importants programmes d'aide bilatérale au monde – fait l'objet d'un vaste exercice de rationalisation permettant d'espérer qu'il est possible de surmonter les obstacles à la cohérence et les intérêts institutionnels les plus profondément ancrés. Ces changements structurels cruciaux – dont les étapes clés se sont situées en 2006 et 2008 – étaient assortis de puissantes motivations internes, en plus d'être influencés par la participation du Japon à la campagne internationale sur l'efficacité de l'aide.¹²⁸

VIII. Intégration suffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires (initiative/responsabilité qui revient principalement aux programmes mondiaux et aux donateurs qui les appuient)

Constats : Les progrès en faveur de l'intégration suffisante des initiatives et programmes mondiaux ont surtout été lents; un quart seulement des rapports d'évaluation font état de progrès, et les autres documentent les problèmes que cela entraîne et les pressions qu'exerce le manque d'intégration de ces importants programmes.

128 L'étude de l'Espagne signale également que la participation à la campagne internationale en faveur de l'efficacité de l'aide est un moteur de la réforme.

À une exception près, tous les rapports d'évaluation de pays font des constats sur ce résultat prévu. Pour une grande majorité,¹²⁹ l'intégration des programmes mondiaux n'est pas suffisante et ne progresse pas rapidement, un tiers des rapports estiment que les progrès sont satisfaisants.¹³⁰ Certains rapports en viennent presque à se demander pourquoi l'intégration figure parmi les objectifs de la Déclaration. L'analyse est centrée sur les principaux programmes de santé, et les extraits suivants illustrent l'ensemble des constats.

« Les faits montrent que certains programmes mondiaux sont intégrés dans les objectifs plus généraux de développement. Par exemple le gouvernement du Népal soumet des demandes à l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) et à d'autres programmes d'aide mondiaux dans le cadre de sa stratégie. Toutefois, les programmes mondiaux ne sont pas suffisamment alignés au niveau institutionnel et opérationnel, même si GAVI achemine ses ressources destinées au renforcement des capacités par l'entremise du compte commun de l'approche sectorielle. »
[Traduction] (Népal, p. 52)

« Le gouvernement comme les donateurs signalent que les initiatives et programmes mondiaux ne sont pas suffisamment intégrés à la stratégie nationale ni aux systèmes nationaux. Ils ont plutôt tendance à emprunter une approche descendante, ils continuent d'exiger des conditionnalités particulières et notifications et font preuve d'une capacité limitée à s'intégrer aux initiatives en cours dans le pays, ou bien à passer par les systèmes nationaux sans poser de conditions spécialisées. Les « coûts de transaction » sont très élevés et le ministère de la Santé a même proposé de créer une unité externe, distincte et financée par les donateurs qui serait chargée de répondre aux exigences administratives du Fonds mondial. L'absence de représentation officielle au pays exacerbe la situation et le gouvernement a déclaré que les fonds communs sont beaucoup plus efficaces que les initiatives et programmes mondiaux quand on veut obtenir des résultats en matière de développement. Toutefois, cela dépend peut-être des délais représentatifs puisqu'on estime que les fonds verticaux donnent parfois des résultats plus rapides, mais qu'ils ne sont pas viables à moyen terme. »
[Traduction] (Mozambique, p. 41)¹³¹

Près de la moitié des rapports d'évaluation qualifient expressément cette question de complexe et de controversée dans les pays concernés. Même ceux qui critiquent l'intégration

129 Le Cameroun, la Colombie, les îles Cook, le Ghana, le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Népal, le Samoa, le Vietnam et la Zambie se montrent tous inquiets face au financement d'initiatives régionales et au fait que beaucoup de donateurs sont attirés par de telles initiatives, car il est plus pratique pour eux de dépenser des fonds en empruntant ce canal.

130 L'une des évaluations dresse un tableau mitigé (le Bangladesh), une autre est très positive (Afrique du Sud), alors qu'une dernière dresse des constats qui ne sont pas clairs (Bénin).

131 Également voir le rapport du Mali, p. 39.

insuffisante des programmes mondiaux, dans plusieurs cas, reconnaissent expressément que les fonds et les activités supplémentaires dont il est question ont leur importance, et qu'ils permettent parfois d'obtenir des résultats, notamment de grandes améliorations dans le secteur de la santé. En même temps, un tiers de toutes les évaluations critiquent les effets négatifs des programmes mondiaux, qui nuisent à l'établissement des priorités nationales et au développement de systèmes de santé viables. L'évaluation du Malawi fait des observations sur les « coûts de transaction » élevés associés à la mise en œuvre des programmes verticaux, tandis que l'évaluation des Îles Cook semble indiquer que le pays a plutôt déployé des efforts pour s'intégrer aux priorités du fonds mondial, et non l'inverse.

Un tiers des évaluations qui sont positives estiment, comme l'exprime celle du Sénégal, que ces programmes « s'intègrent aux stratégies nationales, y sont alignés et sont harmonisés »¹³², et l'Ouganda et l'Indonésie signalent que le gouvernement a officiellement déclaré que les programmes mondiaux de santé sont au centre des programmes des ministères concernés, et sont ainsi perçus comme étant intégrés aux objectifs de développement sectoriels plus vastes que s'est fixés le pays.¹³³ L'évaluation menée au Vietnam, qui souligne que l'intégration est en cours même si elle n'en est qu'à ses débuts, note que l'on espère que la *International Health Partnership Plus* offrira des possibilités d'amélioration plus poussées.¹³⁴ Dans l'évaluation de la Bolivie, on souligne qu'il y a des avantages à ce que de tels programmes permettent de se concentrer sur les capacités institutionnelles dans des secteurs particuliers.

La mise à jour préparé sur les Pays-Bas fait état d'un constat généralisé de la part des ambassades, à savoir que les fonds mondiaux et les fonds verticaux, à l'exception de quelques initiatives, ont nui aux programmes d'action de Paris et d'Accra en exerçant une pression excessive sur les capacités nationales, tout en mettant en danger aussi les processus de planification nationale.

IX. Meilleures capacités des pays partenaires de planifier, gérer et mettre en œuvre des stratégies nationales axées sur les résultats (initiative/responsabilité qui revient principalement aux pays)

132 Le Sénégal p. 42; également voir l'Afrique du Sud.

133 Cependant, l'étude dans le secteur de la santé en Ouganda montre que « les initiatives de financement mondiales comme le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme et l'Alliance globale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) n'ont pas toujours figuré au budget ni été correctement alignées sur les priorités sectorielles. Les ressources ont été acheminées selon le mode de financement des projets des donateurs et il y a eu peu de prévisibilité. Pour améliorer l'ensemble de l'efficacité dans le secteur, on pense que le financement provenant d'initiatives mondiales sera mieux intégré aux activités du Soutien au secteur de la santé (III) et qu'il sera ainsi plus prévisible à l'avenir ». (p. 45).

134 Le rapport du Mozambique montre également que l'Initiative en santé mondiale des É.-U. a nourri l'espoir de travailler avec les gouvernements et les autres donateurs pour apporter des changements à l'ensemble du système, p. 41.

Constats : À quelques exceptions près, le rythme des progrès pour atteindre cet objectif est lent et la courte distance parcourue est, dans plusieurs cas, source de frustration. Il est également assez évident que, pour beaucoup de pays et d'agences, la destination de cette réforme n'est pas toujours clairement comprise, ou comprise de la même façon par tous.

Toutes les évaluations traitent de ce résultat prévu. Quatre d'entre elles¹³⁵ montrent clairement que les pays concernés ont de solides capacités nationales dans ces domaines, tandis que l'étude de l'Indonésie affirme que c'est chose faite.¹³⁶ L'une de ces évaluations, en Colombie, signale que le gouvernement n'applique pas pleinement ses solides capacités dans le domaine de la coopération au développement, car les ressources en jeu sont modestes. Dans ce groupe, l'évaluation du Mozambique¹³⁷ trouve qu'en dépit d'un cadre d'évaluation solide et raisonnablement opérationnel (qui a été promu de C à B dans les études de suivi de 2005-2007), le système n'est toujours pas suffisamment utilisé pour orienter les plans et les décisions.¹³⁸ L'Ouganda fait les observations suivantes :

« La performance s'est améliorée au regard de la gestion axée sur les résultats de développement. La Déclaration de Paris a contribué à encourager les partenaires du développement à se concentrer davantage sur les résultats du développement et sur la nécessité de travailler ensemble et avec le gouvernement en vue d'améliorer les statistiques nationales et la surveillance de la pauvreté. Toutefois, il faut tenir compte d'autres facteurs tout aussi importants. Avant la Déclaration l'Ouganda se souciait déjà beaucoup d'obtenir des résultats de développement. » [Traduction] (Ouganda, p.64)

Les quatre cinquième des autres évaluations affichent des degrés variés de renforcement des systèmes de suivi des résultats depuis 2005 et notent que davantage d'efforts sont en cours, mais que les effets sont minimes dans la plupart des cas. L'appréciation des parties prenantes présentée dans le rapport

135 Colombie, Mozambique, Afrique du Sud, Ouganda.

136 L'Ouganda ajoute que la principale difficulté, dont il est également question dans la Phase 1 de l'Évaluation de la Déclaration, n'est pas tant liée à l'appréciation des résultats et de l'impact en tant que tels, qu'à la faiblesse du suivi de la qualité des données et de la mise en œuvre d'initiatives financées par l'aide, qui sont les facteurs nuisant réellement à l'efficacité de l'aide dans la perspective des résultats du développement, p. 66.

137 Mozambique p.43.

138 Voir également le rapport du Ghana, p. 44, qui montre qu'il y a un certain niveau de renforcement des capacités au Ghana dans ce domaine. L'Afrique du Sud rapporte que ses universités ont de solides capacités en matière de gestion axée sur les résultats, tout comme des consultants et la société civile, et que le gouvernement ne les a pas encore suffisamment utilisés dans le cadre de ses systèmes d'exploitation. « Ceci est toutefois en train de changer puisqu'il commence à y avoir des contributions à des questions cruciales en matière de mesure », p. 42.

d'évaluation du Népal est assez représentative de l'ensemble des évaluations :

« Les répondants des partenaires du développement et du gouvernement du Népal s'accordent à dire que, au cours des dernières années, on s'est davantage concentré sur la préparation de cadres de résultats et sur la notification axée sur les résultats. Certains importants partenaires du développement offrent un soutien pour raffiner les cadres et systèmes de notification axés sur les résultats, notamment la Banque asiatique de développement, qui a soutenu l'intégration de la gestion axée sur les résultats depuis 2005.

Toutefois, tant les répondants des partenaires de développement que du gouvernement du Népal ont affirmé que le leadership du gouvernement du Népal est moins qu'adéquat en matière de centrer davantage les efforts sur les résultats. En fait, 77 % des répondants du gouvernement estiment que ce dernier ne dirige le processus qu'en partie et 89 % des partenaires de développement estiment que le gouvernement du Népal ne dirige qu'en partie, ou pas du tout. Même si on poursuit actuellement le travail pour améliorer les cadres de suivi, 68 % des partenaires du développement et 69 % des répondants du gouvernement du Népal estiment que les cadres de suivi du gouvernement du Népal ont à peine été améliorés, voire pas du tout. » [Traduction] (Népal, p. 49)

Les efforts déployés dans différents pays suivent souvent différentes voies. Ils comportent des motivations et des obstacles variés, et permettent d'enregistrer différents types de progrès :

- dans deux pays, de nouveaux systèmes de budgétisation ont agi comme incitatifs associés, au Bénin, aux exigences d'un programme de soutien budgétaire multidonneurs en pleine croissance qui « renforce la culture de l'évaluation des résultats »;¹³⁹
- investissement dans les capacités de suivi et d'évaluation;
- approches axées sur les résultats institutionnalisées dans les cadres de dépenses à moyen terme, permettant de lier les politiques, les dépenses publiques et les résultats, ainsi que des examens conjoints offrant une plateforme à la responsabilité mutuelle.

Plusieurs évaluations notent qu'il y a peu de progrès, car les capacités sont surexploitées et/ou que l'on n'investit pas assez dans ce travail, tandis que le Bangladesh et le Samoa investissent dans la production de données fiables pour renforcer la base des systèmes. Trois autres pays (Cambodge, Zambie et Malawi) sont estimés d'être sur la bonne voie et ont mis en place une grande partie de « l'architecture » nécessaire à des stratégies axées sur les résultats, mais ces systèmes ne sont pas encore arrivés à maturité ni efficaces à administrer d'importants volumes de ressources, ou bien ils comportent de sérieuses limites sur le plan des capacités. L'évaluation du

Vietnam note qu'il s'agit là d'un domaine enregistrant encore des lacunes, et qu'il faut l'envisager comme un « objectif à long terme », car il se heurte à des problèmes de structure, par exemple l'organisation du budget et la décentralisation.

Plusieurs de ces pays investissent à divers degrés dans le développement des capacités dans ces domaines et plusieurs trouvent auprès des donneurs un appui adapté pour ce travail.¹⁴⁰ D'autres évaluations font les constats suivants :

- « des progrès considérables ont été réalisés depuis 2005 » (Népal), mais peu de facteurs montrent que les donneurs appuient le travail du gouvernement,
- les partenaires donneurs déploient des efforts inadéquats pour renforcer les mécanismes et les outils servant à évaluer les stratégies nationales (Mali),
- étant donné que le pays lui-même met l'accent sur la gestion axée sur les résultats, les donneurs ont de plus en plus recours à des approches axées sur les résultats, mais aucun résultat n'est encore observable (Sénégal),
- la décision de réduire et d'harmoniser l'utilisation d'indicateurs en vertu d'une entente générale de cadre de soutien budgétaire – les indicateurs sont passés de 85 à 30 (Sénégal),
- Le Cameroun, le Mali et la Bolivie estiment que, dans l'ensemble, les progrès sont insuffisants, et l'Indonésie ajoute que ce travail n'est tout simplement pas suffisamment pris au sérieux.

Du côté des donneurs, les études et les mises à jour signalent qu'un certain nombre d'efforts sont déployés pour adopter ou renforcer les approches axées sur les résultats.¹⁴¹ Les sept études d'administrations centrales de donneurs et quatre mises à jour qui font des observations sur cette question ont dégagé les problèmes suivants liés aux systèmes des pays partenaires, mais aussi à leurs propres systèmes et à la relation entre les deux. Il faut noter que ces constats et ces obstacles font l'écho de ce qui avait été dit dans le cadre de la première phase de l'Évaluation, en 2008 :

- Dans trois études (Japon, Suède, Etats-Unis), on se montre préoccupé par le fait que si l'on mise sur les systèmes statistiques et de gestion de l'information des pays partenaires, cela pourrait nuire aux processus de suivi et de notification des résultats lorsque ces systèmes sont

¹⁴⁰ La Banque asiatique de développement rapporte avoir augmenté son assistance technique pour développer les capacités des pays partenaires dans ce domaine.

¹⁴¹ Parmi les exemples : (Banque asiatique de développement) un plan d'action prolongé en matière de gestion axée sur les résultats visant à intégrer la gestion axée sur les résultats à l'ensemble de la Banque; (Australie) de nouveaux systèmes visant à améliorer la rigueur des systèmes de mesure du rendement et d'assurance de la qualité; (Pays-Bas) une partie de son appui au titre du soutien budgétaire général est destinée à la « base structurelle », une proportion prenant la forme d'une « tranche incitative », qui dépend du classement obtenu au regard des indicateurs figurant dans la matrice des résultats du Cadre d'évaluation du rendement.

¹³⁹ Bénin, p.51.

lacunaires et qu'il n'y a pas d'engagement ferme à les améliorer;

- Ces mêmes études traitent des défis que pose l'attribution, surtout lorsque la notification de résultats repose en grande partie sur l'utilisation des systèmes nationaux;
- Deux études (Suède et Japon) cernent une tension entre l'engagement de la Déclaration de renforcer les systèmes de résultats des pays partenaires (appropriation et alignement) et la nécessité de rendre des comptes tout en répondant à des objectifs de notification de résultats établis par les donateurs. Dans la Phase 1 de l'Évaluation on a trouvé que la notification des résultats représentait un problème général pour les donateurs et il n'y a pas de preuves dans la Phase 2 suggérant que cela a changé.

D'autres facteurs identifiés par des études individuelles :

- pas de suivi supplémentaire particulier de l'adhérence aux engagements de Paris et d'Accra, outre le cycle de suivi du CAD (Irlande), et/ou une absence d'indicateurs objectifs de l'APD (Espagne);
- un manque de culture organisationnelle relativement au suivi et à l'évaluation et un manque de capacités à concevoir des cadres de résultats/à conduire des activités de suivi et d'évaluation (Espagne);
- confusion quant à ce qu'il faut entendre par « gestion axée sur les résultats » (Suède);
- Accent excessif mis initialement sur la conception des cadres et d'indicateurs, et pas suffisamment sur des systèmes pour la collecte de données (Banque africaine de développement)

3.6 Obtenir des résultats de développement et responsabilité pour ces résultats

X. a) Responsabilité mutuelle renforcée des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires (donneurs et pays ont chacun une responsabilité)¹⁴²

Constats : Malgré un nombre impressionnant d'exceptions, les progrès enregistrés parmi les donateurs, qui ont de l'avance et davantage de ressources, ont généralement été lents. Les progrès ont également été lents parmi les pays partenaires, et il reste une distance considérable à parcourir, mais certains pays ont enregistré des progrès modérés en partant d'une meilleure base et montrent ce qu'il est possible de réaliser. Davantage de pays partenaires se chargent d'obtenir et de publier les données sur l'aide provenant des donateurs. Les deux tiers des

¹⁴² Voir l'enquête du PNUD/UNDCF sur les initiatives nationales de responsabilité mutuelle menée dans 70 pays.

évaluations abordant cette question signalent que les pays ont amélioré leur propre système de communication de renseignements sur l'aide, ce qui est généralement associé à une amélioration de la reddition de comptes devant et par les instances parlementaires, donc possiblement devant l'ensemble des citoyens. Seulement six évaluations traitent de l'imputabilité auprès de la société civile organisée, et les résultats sont mitigés.

L'amélioration de la reddition de comptes des pays et des donateurs devant leurs citoyens et leurs instances parlementaires dépend de la publication rapide de renseignements clés sur les apports d'aide, leur utilisation et les résultats obtenus. Dans la plupart des cas, les renseignements clés et les propositions sont présentés aux instances parlementaires, qui les examinent et les approuvent. Cette manière de faire est essentielle à la transparence et c'est une partie importante du processus légal. Dans ce résultat on attend des occasions véritables pour des consultations et une participation directes avec les citoyens et la société civile organisée.

Aucune des évaluations de pays ne tente d'évaluer la responsabilité des donateurs devant leurs propres instances parlementaires et leurs citoyens, mais près des deux tiers traitent de la transparence de l'information des donateurs sur l'aide au sein de leurs pays d'accueil. La moitié de ces évaluations notent que la mise en place de bases de données nationales sur les apports d'aide a permis d'améliorer la transparence et le potentiel de reddition de comptes. Trois autres pays (Cameroun, Sénégal, Zambie) visent à créer de telles bases de données pour être en mesure de tenir les donateurs responsables de leurs propres engagements et d'améliorer la prévisibilité de l'aide, et une autre évaluation (au Bénin) fait état des mêmes besoins. En ce qui a trait à la condition préalable consistant à publier à l'échelle nationale l'information de base sur l'aide, les évaluations de la Colombie et de l'Ouganda signalent que des systèmes solides sont déjà en place, dix¹⁴³ soulignent que la pratique s'est améliorée à des degrés divers depuis 2005 et six¹⁴⁴ qu'il n'y a pas d'amélioration.

La reddition de comptes devant (et par) les instances parlementaires est perçue comme s'étant améliorée dans cette même moitié des évaluations, même si le degré d'amélioration varie beaucoup et, dans la moitié de ces cas, les examens officiels ne sont faits que partiellement dans le cadre du cycle complet aide/budget/résultats. Au nombre des autres constats, signalons les suivants :

- il revient au pouvoir législatif de jouer un rôle plus actif, mais l'aide n'est pas une question politique de grand intérêt à l'échelle nationale,

¹⁴³ Le Bangladesh, le Bénin, le Cambodge, les Îles Cook, le Malawi, le Mozambique, le Samoa, le Vietnam, l'Indonésie et la Zambie.

¹⁴⁴ L'Afghanistan, la Bolivie, le Cameroun, le Mali, le Népal et le Sénégal.

- le dépôt de lois budgétaires chroniquement en retard a nui à la reddition de comptes devant les instances parlementaires et le public,
- dans trois évaluations (Vietnam, Cameroun, Bolivie), on estime que l'application de la reddition de comptes aux donateurs est encore assez limitée.¹⁴⁵

Un peu moins d'un tiers des évaluations comprennent des constats directs sur la consultation des citoyens et de la société civile organisée, et leur participation, relativement aux questions entourant l'aide. On estime que cela s'améliore modérément dans trois pays, car le gouvernement laisse davantage de place aux citoyens parce que les organisations de la société civile (OSC) exercent une pression. D'autres évaluations présentent une vaste gamme de résultats et de raisons :

- dans cinq pays, le rythme est lent et il reste une grande distance à parcourir,
- le Mozambique dispose des structures formelles, mais s'en sert peu,
- au Vietnam, la « demande » semble « limitée », tandis qu'au Sénégal, les organisations de la société civile insistent sur la mise en place d'un processus participatif de préparation des stratégies nationales ouvert à tous,
- en Afrique du Sud, le grand nombre d'organisations variées à consulter et la multiplicité des points de vue différents sont perçus comme un obstacle,
- L'évaluation du Cambodge montre des signes encourageants de responsabilité mutuelle entre le gouvernement et les parties prenantes de la société civile à l'échelle locale.

Seule l'évaluation du Bénin estime que les changements liés à la Déclaration ont eu un effet direct sur l'amélioration de la transparence et de la responsabilité, tandis que huit autres sous-entendent qu'ils ont au moins eu un effet indirect. À tout le moins, comme l'exprime l'évaluation des Îles Cook, les « attentes des parties prenantes vont en augmentant ».

Les résultats de la Phase 2 ont largement appuyé les conclusions du Rapport de synthèse de la Phase 1, selon lesquelles la transparence et la responsabilité internes des donateurs et des pays partenaires sont le fondement de la responsabilité mutuelle. Ceci a également été le point de départ de la Déclaration elle-même. Toutefois, il demeure vrai que les mécanismes directs de responsabilité *mutuelle* n'ont pas évo-

¹⁴⁵ Par exemple, la Bolivie signale que la question de la responsabilité semble davantage concerner la responsabilité des donateurs face à leur électorat que la responsabilité face à la société bolivienne. (p. 71).

lué dans autant de cas que prévus.¹⁴⁶ Les études des donateurs font quelques autres observations de fond concernant ce résultat, qui viennent confirmer ce qui se dégage des évaluations de pays, à savoir que les progrès sont dispersés et limités. Trois études – Japon, Suède et É.-U. – déplorent l'absence de dispositifs visant à adresser la question de la responsabilité mutuelle, et ce, en dépit du fait que les deux premiers pays se sont expressément engagés envers ce principe au niveau des politiques.

Au nombre des autres dispositifs mis en place, signalons les suivants :

- intensification du renforcement continu des capacités du système du pays (Irlande, Pays-Bas),
- accent mis sur les évaluations conjointes (Japon),
- publication de conditions liées aux décaissements (R.U.),
- transparence accrue et publication de l'information sur les affectations et les décaissements par pays (R.U.),
- travail particulier au niveau du pays avec d'autres donateurs et partenaires du gouvernement pour améliorer la responsabilité mutuelle (R.U.),
- utilisation d'outils comme des analyses sur la gouvernance et la corruption (Pays-Bas),
- s'assurer de l'engagement de la société civile dans les pays partenaires lorsqu'on emploie des modalités comme les approches sectorielles (Pays-Bas).

Le peu de progrès s'explique en partie par la difficulté à mobiliser et à structurer des mécanismes pour mettre à exécution un tel engagement, car il exige que le pays partenaire et nombreux donateurs se mettent d'accord sur les mesures à prendre.

L'enquête de 70 pays menée par le système de l'ONU pour éclairer le Forum sur la coopération au développement de 2010 et la Réunion de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU sur la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, tenue en septembre 2010, est également une source intéressante de constats et d'analyse sur l'état des mécanismes de responsabilité mutuelle et des initiatives de transparence de l'aide, ainsi que sur les progrès réalisés à cet égard.¹⁴⁷ Le document d'information s'inspirant de cette enquête comprenait une vaste gamme de constats et de propositions relatives à la responsabilité mutuelle tant au niveau

¹⁴⁶ Le Ghana signale que les répondants à l'enquête sont unanimes pour dire qu'il y a eu une amélioration du dialogue sur le cadre de gestion des finances publiques.

¹⁴⁷ Voir ECOSOC (2010) Key findings of the 2010 mutual accountability survey, Forum pour la coopération en matière de développement, et Martin, M. (Ed); Rabinowitz, G. et Kyrili, K. (2010) Review of progress in international and national mutual accountability and transparency on development cooperation, Conseil économique et social des Nations Unies, New York.

national qu'international. Certains des principaux points, portant essentiellement sur le plan national, étaient les suivants :

- Les progrès relatifs à la responsabilité mutuelle sont limités, mais une poignée de pays a mis en place les fondements importants qui permettront d'enregistrer des progrès à l'avenir.
- Beaucoup de confusion demeure quant à la signification de « responsabilité mutuelle » dans le contexte de l'aide et à la façon de la mesurer. On ne sait pas non plus jusqu'à quel point des progrès ont été réalisés. Une définition beaucoup plus claire devrait être proposée dans l'enquête de la Déclaration de Paris de 2011.¹⁴⁸
- Il y a un grand besoin de faire régulièrement des évaluations globales des progrès enregistrés au chapitre de la responsabilité mutuelle à l'échelle nationale, ce qui permettrait de tirer des leçons et d'exercer une pression afin de réaliser davantage de progrès à l'échelle mondiale.
- La responsabilité mutuelle devrait être jugée par la communauté internationale comme voulant dire que les instances parlementaires et les parties prenantes à l'échelle nationale tiennent non seulement leur propre pouvoir exécutif responsable de leur aide, mais également les fournisseurs de coopération au développement.
- Les donateurs partageant les mêmes préoccupations doivent être encore plus proactifs pour jouer un rôle de premier plan en matière de responsabilité mutuelle à l'échelle nationale.
- Les fournisseurs n'étant pas membres du CAD (gouvernements, fonds mondiaux, ONG et fondations privées) devraient être encouragés plus fortement à participer à l'effort de la responsabilité mutuelle à l'échelle nationale.
- Il faut déployer beaucoup plus d'efforts pour relier les processus de responsabilité mutuelle et de transparence à l'échelle nationale et internationale.

X. b) Les progrès accomplis dans le sens des engagements du Programme d'action d'Accra (paragr. 24) relativement à la transparence et à la responsabilité pour obtenir des résultats du développement (responsabilité distincte et conjointe des donateurs et des pays)

Constats : L'absence de résultats généralisés et la nature des constats disponibles témoignent du fait que les progrès réalisés pour atteindre l'objectif de la transparence ont dans l'ensemble été de lents à modérés tant pour les donateurs que pour les pays partenaires, et de lents à nuls en ce qui a trait à l'objectif conjoint d'avoir en place « des

¹⁴⁸ Apparemment, l'Enquête et les débats ont largement fait en sorte que la question portant sur ce sujet, exagérément simplifiée à l'origine, fasse l'objet d'une révision en prévision de l'Enquête de suivi de la Déclaration de Paris de 2011.

évaluations mutuelles... d'ici 2010 dans tous les pays qui ont entériné la Déclaration ».¹⁴⁹

La transparence accrue, un thème qui traverse la majorité des objectifs clés, a largement été traitée sous l'extrait X, ci-dessus. Cependant, il faut souligner ici qu'une vaste Initiative internationale sur la transparence de l'aide a commencé à ouvrir de nouveaux horizons, à condition qu'elle soit attentive à ajouter de la valeur aux systèmes d'information existants. L'appui à cette initiative et le travail de collaboration qu'elle permet d'établir offrent aux donateurs et aux agences, aux pays partenaires, à la société civile et aux autres de nouvelles occasions d'honorer leurs engagements envers ce principe.¹⁵⁰ Cette organisation a été lancée en septembre 2008 à Accra, au Ghana, comme une initiative visant à rendre l'information sur les dépenses de l'aide plus facile à accéder, plus facile à utiliser et à comprendre. Elle rassemble des pays donateurs, des gouvernements de pays en développement, des organisations non gouvernementales et des experts en information sur l'aide, afin qu'ils se mettent d'accord sur des moyens de partager plus d'information de meilleure qualité sur l'aide. Deux mises à jour de donateurs – pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas – font référence à cette initiative comme à un mécanisme particulier visant à garantir la responsabilité mutuelle, et dans le cas du Royaume-Uni, une « garantie de transparence » nationale a également été développée. Seize autres pays donateurs et agences sont aussi signataires de l'Initiative, avec 19 pays en développement. Dans le cas de la Suède et du Royaume-Uni des Garanties de transparence domestique ont aussi été mises en place.

Dans une autre initiative digne d'attention, une organisation non gouvernementale, *Publish What You Fund*, a poussé la première tentative pour entreprendre une analyse comparative visant à faire le point sur les niveaux courants de transparence de l'aide parmi les donateurs. En travaillant à partir de huit sources de données et en se servant de critères et d'un total de 16 indicateurs pondérés provenant de son ensemble de Principes de transparence de l'aide, cette évaluation utilise une méthodologie précise afin de produire un pointage total de la transparence pour 30 donateurs multilatéraux et bilatéraux. L'organisation conclut qu'il y a de grandes variations parmi les donateurs, le pointage le plus élevé représentant le double du pointage le plus bas. Les auteurs font des mises en garde sur l'utilisation et l'interprétation de ces résultats, qui

¹⁴⁹ Programme d'action d'Accra, paragr. 24b.

¹⁵⁰ Pour évaluer la « transparence et l'apprentissage », la récente proposition de notation de la « Qualité de l'Aide publique au développement » prend comme critère initial de la qualité de l'aide l'adhésion des donateurs à l'Initiative internationale sur la transparence de l'aide (IITA). Jusqu'à présent, 18 donateurs ont signé l'IITA, et 19 pays partenaires y ont souscrit, la différence étant que dans le premier cas les donateurs ont des obligations en matière de production de rapports. Cette initiative est ouverte à tous, y compris aux donateurs n'étant pas membres du CAD-OCDE, elle pourrait donc devenir un véhicule de transparence plus inclusive à l'avenir.

sont critiqués par quelques-uns.¹⁵¹ La présente Évaluation n'a pas fait elle-même une analyse complète de leur fiabilité, mais elle trouve que ces résultats sont suffisamment bien fondés pour être cités ici. Peut-être cela aidera à susciter un débat et, on espère, de l'action ultérieure sur ce qui est probablement la fondation la plus vitale pour l'efficacité de l'aide, où l'information qui fait autorité et l'action ont fait gravement défaut trop longtemps.¹⁵²

En ce qui a trait aux dispositifs structurés de responsabilité mutuelle, bien qu'il n'y ait pas de tendance globale claire, il vaut la peine d'identifier une gamme de constats particuliers appartenant à deux grands groupes :

a. Les pays où il y a des progrès graduels ou qui en ont le potentiel :

- L'évaluation du Bangladesh conclut qu'il y a des dispositifs fonctionnels pour des évaluations mutuelles dans deux secteurs et signale qu'il y a des plans pour développer un système plus large.
- Deux autres évaluations, au Cambodge et dans les Îles Cook, concluent que les systèmes s'améliorent graduellement. L'une d'entre elles attribue ces progrès sont liés à l'amélioration de la conformité aux exigences en matière de gestion financière et de passation de marchés, de vérifications et de poursuites (couplé aux principes de la Déclaration).
- Au Sénégal, on estime que des améliorations sont possibles grâce au cadre de dépenses à moyen terme et à la proposition d'intégrer des indicateurs plus précis à l'accord-cadre sur le soutien budgétaire.

b. Les pays qui ont déployé des efforts, mais sans grand succès jusqu'à présent :

- En Colombie, en 2010, on a tenu un forum tripartite sur la responsabilité mutuelle, mais on s'est limité à échanger de l'information.
- Au Malawi, un Forum de haut niveau sur la coordination de l'aide a eu lieu en 2007, mais « n'a pas vraiment été couronné de succès ».
- En Zambie, les donateurs trouvent que la responsabilité

151 Par exemple, l'inclusion de l'adhésion dans l'Initiative internationale sur la transparence de l'aide comme un des 16 indicateurs est disputée par quelques-uns.

152 Voir Publish What You Fund, *Aid Transparency Assessment*, 2010. À titre de référence, voici la liste des résultats d'ensemble:

- Groupe 1 : Plus de 75 % (Banque mondiale, Pays-Bas, RU)
- Groupe 2 : Au-dessus de la moyenne des donateurs, qui est de 60,8 % (UE, Irlande, BAD, Suède, Australie, Fonds mondial, BAFD, BID, Norvège, ONU, Danemark et Allemagne)
- Groupe 3 : Sous la moyenne des donateurs, qui est de 60,8 % (Finlande, Suisse, Belgique, Espagne, GAVI, France, Nouvelle-Zélande, Canada, Luxembourg, É.-U. et Corée)
- Groupe 4 : Moins de 50 % (Italie, Portugal, Autriche et Japon).

mutuelle est faible, en grande partie parce qu'il n'y a pas de progrès au regard du développement d'un cadre de responsabilité mutuelle formel, et parce que la disponibilité et la gestion des données laissent à désirer.

Plusieurs des évaluations¹⁵³ insistent sur le fait que la responsabilité demeure asymétrique entre les pays partenaires et les donateurs, ce qui représente un problème de premier plan.

« La Déclaration de Paris a permis d'améliorer la transparence et la responsabilité mutuelle au niveau du pays au Cambodge, mais les relations de responsabilité avec les partenaires du développement demeurent asymétriques. » [Traduction] (Cambodge, p. 41)

« La responsabilité mutuelle est peut-être la plus importante source de tension entre le gouvernement de la République de Zambie et les donateurs. Quelques-uns des représentants du gouvernement interrogés estimaient que si les mesures prises par le gouvernement font l'objet d'examen minutieux, les donateurs ne sont pas aussi disposés à soumettre certaines questions à ce type d'examen, par exemple le décaissement opportun de l'aide. Le fait d'intégrer des indicateurs liés à la performance des donateurs au Cadre d'évaluation de la performance peut contribuer à adresser cette impression de déséquilibre. D'autres représentants du gouvernement souhaitent également que les organisations de la société civile recevant un soutien de la part des donateurs fassent partie du cadre de responsabilité mutuelle. » [Traduction] (Zambie, p. 20)

XI. Moins de corruption et davantage de transparence, pour renforcer le soutien public et appuyer la mobilisation et l'affectation efficaces des ressources (responsabilité distincte des donateurs et des pays).

Constats : Les mesures nécessaires pour améliorer la transparence ont vu des progrès lents à modérés dans presque tous les cas et cela est maintenant nettement plus fort dans la moitié des pays. Davantage de pays tentent de prendre une série de mesures visant à lutter contre la corruption, mais les répondants éclairés et les autres sources ne peuvent pas encore trouver le type de progrès tangibles qui seraient nécessaires pour renforcer le soutien public et mobiliser et affecter efficacement les ressources.

Toutes les évaluations traitent de ce résultat prévu, en mettant en lumière la situation et les mesures prises à l'échelle nationale, et non sur les efforts complémentaires attendus que devraient déployer les pays donateurs pour lutter contre la corruption à l'échelle internationale.

153 Le Cambodge (p. 41), le Mozambique (p. 47) et le Malawi traitent de la question des relations de pouvoir inégales.

Aux autres constats sur la transparence s'ajoutent ceux de huit évaluations¹⁵⁴ qui concluent que les finances publiques sont plus transparentes. Plus que deux-tiers des études signalent que, depuis 2005, de nouvelles stratégies ont été mises en place pour lutter contre la corruption, ou que les stratégies existantes ont été renforcées, ou encore qu'une série de mesures ont été adoptées, par exemple pour renforcer la loi, des vérifications, et apporter des réformes aux institutions et aux systèmes de passation des marchés. Cinq¹⁵⁵ d'entre elles concluent qu'il n'y a pas encore d'impact de grande portée. Quatre évaluations¹⁵⁶ font référence à des enquêtes récentes ou en cours. Les rapports signalent que les gouvernements, les donateurs et la société civile ont conduit différentes évaluations sur les efforts déployés et les progrès réalisés. Aucune évaluation n'arrive à la conclusion que l'on a enregistré de progrès marqués pour réduire la corruption¹⁵⁷ et plusieurs témoignent des obstacles tenaces qu'il reste à surmonter :

- En Afghanistan, la stratégie de lutte contre la corruption, qui a été publicisée à l'échelle internationale, est peu connue au pays. De plus, le dédoublement des rôles entre les agences et la concurrence qu'elles se livrent nuisent à l'adoption de mesures efficaces.
- Au Bénin, un programme radical de réforme de la gouvernance lancé en 2006 et prévoyant une série d'outils de lutte contre la corruption et un exercice de modernisation de la fonction publique, y compris des réformes en matière de ressources humaines et de rémunération, n'a pas encore porté fruit.
- Le rapport de l'Ouganda conclut que, en dépit d'une politique de « tolérance zéro » et du travail d'une série d'agences de lutte contre la corruption au niveau national et local, la corruption ne fléchit pas.

En même temps, un certain nombre de rapports signalent que la corruption suscite une vague de colère et de frustration parmi la population. Le rapport du Bénin est succinct :

« La corruption est le facteur qui freine le plus les avancées en matière de finances publiques au Bénin. Ce phénomène est perçu aujourd'hui par toutes les franges de la population comme un véritable obstacle au développement socio-économique du pays. » (Bénin, p. 37)

Dans plusieurs cas, une action conjointe avec les donateurs (ou une pression concertée de leur part) est un facteur de renforcement décisif pour lutter contre la corruption :

- Récemment, dans deux cas (dans l'Ouganda et la Zambie), des groupes de donateurs offrant un soutien budgétaire

ou sectoriel ont adopté de solides positions conjointes pour que des mesures soient prises.

- Au Népal, la pression exercée par un donneur a permis de recommander une passation du marché indépendante pour un programme sectoriel.
- Le dialogue entre le gouvernement et les donateurs au sujet de la corruption se poursuit dans plusieurs pays, et porte surtout sur la nécessité d'adopter davantage de mesures coercitives.
- Même au Sénégal où la transparence accusait un recul, d'importants postes de fonds publics – fonds présidentiels, de l'assemblée nationale, de vérification, ainsi que les fonds provenant des nouveaux donateurs – n'étant pas ouverts à l'examen budgétaire, l'évaluation conclut que la pression concertée et soutenue des donateurs a contribué à mettre en place un nouveau code de passation des marchés.

Les mesures prises par les donateurs pour combattre la corruption à l'échelle internationale vont bien au-delà des ministères et agences responsables de l'aide, qui est acheminée par l'entremise de leurs structures juridiques et gouvernementales plus larges. L'instrument clé a été la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption de 1999, renforcée en 2009 par la Recommandation de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

3.7 Résumé des constats relatifs à l'efficacité de l'aide

Dans ce chapitre, les trois objectifs de la Question fondamentale n° 2 – améliorer l'efficacité de l'aide; la gestion et l'utilisation de l'aide, et promouvoir de meilleurs partenariats – ont fait partie de toute l'évaluation des progrès, dans ce chapitre, par rapport aux principaux résultats anticipés dans la Déclaration. L'examen des constats a permis de dégager les perspectives transversales suivantes.

Efficacité de l'aide

Constat sommaire : Dans l'ensemble, le tableau des gains en matière d'efficacité est mitigé, mais est décevant compte tenu de l'importance de cette considération parmi les objectifs de la Déclaration.

Le constat général de l'Évaluation est que, dans l'ensemble et jusqu'à présent, la coopération s'inspirant de la Déclaration n'a pas permis de réduire le fardeau de la gestion de l'aide – on a même noté quelques cas où le fardeau était alourdi. Ceci suggère que, si on espérait à l'origine de réduire rapidement les fardeaux, ces espoirs se sont avérés irréalistes.

154 Bangladesh, Bénin, Cambodge, Îles Cook, Malawi, Mozambique, Samoa, Afrique du Sud.

155 Bolivie, Cameroun, Indonésie, Malawi, Mali.

156 Indonésie, Malawi, Mali, Zambie.

157 Par exemple, le Bénin (p. 51) et le Mali (p. 29).

En même temps, beaucoup de mécanismes et pratiques liés à la Déclaration permettent aux pays partenaires et aux donateurs d'avoir un bien meilleur aperçu de l'aide. Lorsqu'ils sont associés à des systèmes nationaux assez solides, ils ont permis d'accroître les capacités du pays de composer avec un soutien plus stratégique, surtout au niveau sectoriel. Toutes choses étant égales, ceci se traduit chez les donateurs par une augmentation des dépenses d'aide.

Plus précisément, lorsque l'aide est acheminée par l'entremise d'approches-programmes, comme cela ressort des analyses du secteur de la santé, l'efficacité semble avoir augmenté dans les cas où les réformes étaient bien enchâssées. Cependant, dans d'autres cas, les « coûts de transaction » semblent jusqu'ici perçus comme étant excessifs par rapport aux exigences de la coopération bilatérale – et ne sont souvent pas associés à une réduction des missions des donateurs, des exigences en matière de réunions ou d'analyses.

Étant donné que l'aide selon les principes de la Déclaration contribue à renforcer les réformes de la gestion des finances publiques, on peut finalement s'attendre au moins à des avantages indirects de l'efficacité.

Gestion et utilisation de l'aide

Constat sommaire : Avec toutes les réserves nécessaires au sujet des progrès lents et irréguliers, il est clair qu'en général, la gestion et l'utilisation de l'aide se sont améliorées dans les pays évalués, particulièrement par rapport à la situation avant la Déclaration. En plus, l'aide s'inspirant des principes de la Déclaration semble avoir apporté des contributions importantes à ce changement. On trouve qu'en général, les programmes globaux ne sont toujours intégrés qu'insuffisamment avec d'autres processus, mais ils sont considérés en quelques cas d'apporter en effet des contributions plus fortes aux résultats de développement.

Même si pour chaque résultat, les constats sont mixtes d'un pays à l'autre, et même au sein des pays, un ensemble de normes est en train de voir le jour. Certains pays se sont très bien appropriés le développement, en plus d'administrer et d'utiliser l'aide avec confiance dans tous les domaines, tandis que d'autres y arrivent seulement sélectivement dans certains secteurs ou programmes. Les effets dépendent beaucoup du contexte opérationnel. Les éléments qui paraissent favoriser les améliorations sont les suivants :

- l'âge des réformes mises en place à la suite de la Déclaration;
- une solide appropriation par le pays, y compris en matière de gouvernance politique et d'engagement politique et bureaucratique;

- un cadre stratégique solide, tant pour fixer des objectifs du développement que pour l'aide elle-même;
- des systèmes nationaux solides, et
- des cadres de notification et d'évaluation exhaustifs et solides.

Presque toutes les évaluations donnent au moins un exemple d'aide faisant l'objet d'une bonne gestion et d'une bonne utilisation au niveau sectoriel, même lorsqu'il y a des restrictions, et il y a de bons exemples d'améliorations à l'échelle nationale, p. ex. par l'entremise du soutien budgétaire général.

Une masse critique suffisante de donateurs a été disponible pour soutenir les cas où la gestion et l'utilisation de l'aide se sont améliorées, et pour participer aux efforts – ainsi jugeant que les systèmes étaient suffisamment solides. Les faits montrent qu'au moins une forte minorité de donateurs sont prêts à en faire davantage et, au besoin, à traiter et gérer les risques que cela comporte. Bien que le fait de savoir jusqu'à quel point ces domaines ont été améliorés, et jusqu'où il faudrait aller, suscite des désaccords et des frustrations, on signale très peu de cas de conflits importants.

Toutefois, on reste généralement préoccupé par les questions de gestion des finances publiques et de corruption qui, dans certains contextes, sont invoquées comme un important frein aux progrès. Les stratégies et cadres de résultats perfectionnés offrent une garantie de plus et inspirent davantage confiance. L'Évaluation conclut également qu'il est manifestement nécessaire d'avoir un engagement plus soutenu et plus marqué sur le plan des politiques pour que l'aide donne davantage la priorité aux besoins des plus pauvres et des plus exclus, y compris les femmes et les filles.

Promouvoir de meilleurs partenariats

Constat sommaire : Le groupe d'évaluations des résultats visant à « bâtir des partenariats plus efficaces et plus ouverts à tous » montre que le changement est généralement positif. Un changement direct est que la Déclaration a explicitement mis l'accent sur les relations d'aide, et permis d'entamer d'importants dialogues sur les partenariats eux-mêmes – entre les pays et les donateurs, les donateurs et les donateurs, et avec d'autres parties prenantes – plutôt que de rester seulement centré sur les aspects techniques ou financiers de la gestion de l'aide. On observe également qu'il y a un certain nombre d'avantages pratiques manifestes.

Les faits montrent que les partenariats reposent sur des bases plus solides maintenant, notamment grâce au renforcement des niveaux de transparence, à l'appropriation par le pays partenaire et à des dispositifs structurés visant à établir une

collaboration et à nouer des dialogues de plus haut niveau, particulièrement sur les questions entourant les modalités des approches-programmes. Ces facteurs contribuent naturellement à la nécessité d'abolir quelques-unes des barrières et de se mettre d'accord sur les priorités et sur la façon d'y répondre.

Il y a manifestement une plus grande rationalisation de la part des donateurs, notamment lorsqu'il existe une politique de gestion de l'aide, ou un instrument semblable, et que le gouvernement exerce un leadership fort. Toutefois, il ne s'agit pas d'une tendance généralisée. La prévisibilité s'améliore, mais la fragmentation continue de nuire au dialogue et à la possibilité d'avoir une compréhension commune des priorités et de la façon d'y répondre. Les donateurs comme les pays partenaires vont devoir fournir un effort plus concerté et plus cohérent.

Il est souvent question du manque de cohérence de la délégation de l'autorité aux missions des donateurs sur le terrain et du fait que cela représente un obstacle pratique à l'amélioration des partenariats. Les décisions sont prises à l'administration centrale – ou ne sont pas prises quand on en a besoin – ce qui gêne les progrès, et les partenariats, sur le terrain.

Les améliorations apportées aux partenariats jusqu'à présent se sont produites en dépit du fait que la mise en place de mécanismes adéquats pour l'évaluation mutuelle de la performance n'ait nulle part enregistré beaucoup de progrès. Ni les donateurs ni les pays partenaires ne peuvent dire qu'ils ont honoré tous leurs engagements, mais, on trouve le thème récurrent que les relations demeurent largement asymétriques. Devant ces obstacles, pour réaliser davantage de progrès, il va falloir que les pays assument un leadership beaucoup plus marqué, et que les donateurs reconnaissent leurs responsabilités en matière de reddition de comptes au sein de la relation.

La base prometteuse pour améliorer les partenariats pourrait devenir encore plus fragile. En passant des premiers stades de la mise en œuvre des réformes de l'aide à la résolution de problèmes plus profonds et à de nouveaux défis, les demandes à l'égard des pays partenaires comme des donateurs vont tout vraisemblablement s'intensifier. Les meilleures habitudes de partenariats et les bases consolidées de la confiance seront mises à l'épreuve et on verra si elles résistent à ces changements, sans s'effondrer ou retourner aux approches fragmentées du passé.

4. Constats relatifs à la contribution aux résultats de développement

4.1 Question fondamentale n° 3 : « Est-ce que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a permis de renforcer l'apport de l'aide au niveau des résultats de développement ? De quelle manière ? »

Ce chapitre du Rapport passe à une autre étape de l'analyse dans la mesure où cette dernière ne porte plus sur les changements faits en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide, mais cherche à établir si, manifestement, la campagne de la Déclaration a déjà contribué à obtenir des résultats. Ainsi, ce chapitre présente :

- une brève appréciation de l'ensemble des réponses des évaluations à cette question, puis
- les constats de l'Évaluation correspondant à chacune des sous-questions présentées dans la Matrice de l'Évaluation.

4.2 Ensemble des constats pour cette question

Aucune des évaluations n'établit de lien immédiat et direct entre la campagne de la Déclaration et les résultats de développement obtenus, mais la majorité des rapports montrent que la Déclaration a au moins *contribué de façon plausible* à obtenir de meilleurs résultats par l'entremise des réformes dont il a été question dans le chapitre précédent.

L'analyse suit le cadre convenu pour évaluer les contributions possibles des réformes de l'aide aux résultats de développement.¹⁵⁸ Les contributions de l'aide – et donc de toute réforme – dépendent des progrès réalisés dans un pays en matière de développement. L'aide n'est qu'un facteur, comme le montre le chapitre 2 consacré au Contexte.

Selon le cadre convenu, les évaluations des pays ont puisé à des sources conventionnelles pour trouver des rapports retraçant les progrès réalisés en matière de développement.

¹⁵⁸ Tous les évaluateurs ayant participé à l'exercice savaient qu'il serait difficile de retracer ces effets. Certains étaient très sceptiques dès le départ, et dans certains rapports, la réponse à cette question fondamentale demeure provisoire.

On a par la suite utilisé d'autres évaluations et travaux semblables pour évaluer dans quelle mesure l'aide avait contribué à obtenir ces résultats. Troisièmement, les évaluateurs ont ensuite estimé quelle valeur les réformes auraient pu ajouter à l'aide jusqu'à présent. Avant d'attribuer aux réformes axées sur la Déclaration toute forme de contribution, les évaluations ont tenu compte d'autres facteurs susceptibles d'influencer l'amélioration des contributions de l'aide et des résultats de développement, et elles ont pesé d'autres explications, y compris la possibilité que les résultats auraient pu se produire de toute façon dans l'absence de ces contributions.¹⁵⁹ Dans les évaluations, les constats entourant ces questions coïncident avec les constats sur les changements opérés au niveau de l'efficacité de l'aide, résumés dans le chapitre précédent.

Les quatre domaines examinés¹⁶⁰ étaient les suivants :

1. résultats dans des secteurs particuliers (notamment la santé, qui est le secteur témoin);
2. résultats en matière de priorité accordée aux besoins des plus pauvres;
3. résultats en matière de renforcement des capacités institutionnelles et du capital social; et
4. résultats en matière d'amélioration de la combinaison des modalités de l'aide.¹⁶¹

¹⁵⁹ Dans le cadre de l'Évaluation, ils ont donc appliqué la règle de base de « l'analyse de la contribution ».

¹⁶⁰ On aurait pu choisir beaucoup d'autres domaines de résultats pour l'examen. Il était nécessaire de choisir un petit nombre de domaines pour que les évaluations puissent creuser suffisamment. Ces quatre domaines ont été choisis basé sur des consultations extensives parmi les participants, parce qu'ils sont représentatifs de quelques-uns des sujets les plus importants pour les résultats de développement et qu'ils offrent la chance d'obtenir des informations suffisantes et des sources analytiques primaires.

¹⁶¹ Le mélange des modalités de l'aide – projets, programmes, soutien budgétaire, etc. – n'est certainement pas un résultat de développement comme le sont les autres résultats, mais il est essentiel de faire des constats à cet égard puisque l'on suppose généralement que le programme de la Déclaration insiste sur le fait qu'il faut avoir davantage recours aux approches-programmes pour améliorer les résultats de l'aide.

Les constats sur tous ces domaines sont résumés dans le Tableau 3 ci-dessous, suivi d'une analyse des preuves. Étant donné la variété des constats, les classements correspondent d'abord au plus courant constat, puis au prochain etc. Les constats plus isolés seront traités dans l'analyse détaillée.

Tableau 3. Résumé de l'ensemble des contributions aux résultats de développement analysés

Évaluées par une séquence de trois questions



Résultat/s de développement analysé/s	Progrès réalisés ¹⁶²	Contribution de l'aide aux progrès	Contribution des réformes de l'aide aux contributions au titre de l'aide depuis 2000-2005	Solidité de la logique des preuves ¹⁶³
Résultats pour le développement : Résultats de développement dans des secteurs particuliers (<i>notamment la santé, qui est un secteur témoin</i>)	Moyens	Moyenne/ importante	Moyenne/ peu	Adéquate
Priorité aux plus pauvres : Plus grande priorité accordée aux besoins des plus pauvres, y compris les femmes et les filles	Peu	Moyenne/ peu	Moyenne/ peu	Adéquate
Renforcement des capacités: Accroissement durable i. des capacités institutionnelles, ii. du capital social	i. Moyens/peu ii. Moyens	Moyenne/ peu	Moyenne	Faible
Modalités de l'aide : Combinaison plus efficace des modalités de l'aide (<i>p. ex. projets, programmes de soutien budgétaire, etc.</i>)	Moyens/peu	Moyenne	Moyenne	Adéquate

Comme dans le Tableau 2, les notes multiples données présentent la plus grande catégorie en premier, suivie par la plus petite. Les constats plus particuliers sont reflétés dans l'analyse détaillée qui suit. Voici comment interpréter les conclusions présentées dans ce tableau, en s'appuyant sur les deux premiers exemples : en ce qui a trait aux résultats dans les secteurs, notamment la santé, la *plupart* des évaluations

de pays concluent qu'il y a des progrès *moyens* au chapitre des résultats de développement. La *plupart* des rapports montrent qu'il y a une contribution *moyenne* de l'aide aux progrès, ou que cette contribution est *importante*. La *plupart* des – mais pas tous – les pays signalent que les réformes de l'aide ajoutent plausiblement une contribution *moyenne* de l'aide elle-même au/x résultat/s de développement.

162 Échelle : Important, Moyen, Peu, Aucun.

163 Échelle : Bonne, Adéquate, Faible.

Pour ce qui est d'accorder une plus grande priorité aux besoins des plus pauvres, les résultats obtenus sont surtout évalués comme *peu* et les contributions de l'aide sont également évaluées comme *peu* par rapport au premier domaine, *mais* les réformes de l'aide ajoutent ici une valeur *plus grande* aux contributions faites au titre de l'aide que dans le cas de la santé.

4.3 Constats particuliers

Résultats de développement : « Est-ce que les résultats se sont améliorés dans certains secteurs grâce à l'application des principes de la Déclaration de Paris ? »

Constats : La majorité des évaluations concluent qu'au moins certains progrès importants ont été réalisés au regard des résultats de développement depuis 2000-2005, notamment dans le secteur de la santé. La plupart des évaluations concluent également que l'aide a contribué (même de façon inégale) à l'amélioration de ces résultats, de manière importante dans certains cas.

Les évaluations montrent que, pendant la période visée par les réformes préconisées dans la Déclaration, il y a eu un certain ou un léger renforcement de la contribution de l'aide. Ces effets sont surtout liés au fait que la Déclaration a permis de promouvoir, de renforcer et de légitimer des plateformes et des cadres d'action et de coordination. Selon les évaluations, en favorisant l'investissement, la participation et l'efficacité, l'aide influencée par la Déclaration a déjà contribué de façon plausible à l'amélioration des services et des résultats pour les populations dans le secteur de la santé, et à des résultats plus mitigés et peu concluants dans d'autres secteurs.

L'analyse s'est concentrée sur les contributions dans des secteurs particuliers, ce qui a permis d'enraciner le travail et contribué à expliquer la performance. Tous les 21 rapports soulignent que la campagne de la Déclaration a contribué d'une façon ou d'une autre aux efforts de développement sectoriel. Plusieurs d'entre eux correspondent à des changements de processus, qui ont cependant souvent amélioré l'investissement, l'efficacité et les résultats au développement dans les secteurs affectés. Les différents niveaux et rôles – et certains des défis qui demeurent – sont présentés dans les extraits des rapports ci-dessous :¹⁶⁴

« La Déclaration de Paris (DP) a contribué à enregistrer des progrès au regard de l'efficacité de l'aide dans certains domaines, par exemple les cadres stratégiques de développement, les mécanismes de coordination de l'aide et la gestion d'approches sectorielles. Il s'agit là de résultats considérables et durables ayant donné lieu à des investisse-

¹⁶⁴ Également voir le rapport du Bénin (p. 63 et p. 68) pour avoir un aperçu de la ventilation des effets dans le secteur de la santé et de l'eau.

ments dans le développement qui, dans leur conception et leur mise en œuvre, reflètent certains ou tous les principes de la DP. La Déclaration de Paris a plus précisément amélioré un dialogue intense dans le secteur qui a contribué au développement de mécanismes et de processus ayant favorisé un soutien coordonné aux systèmes nationaux et l'utilisation plus généralisée d'approches-programmes. Les engagements pris au titre de la Déclaration ont guidé la mise en œuvre du Plan national de développement stratégique destiné à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement.

La Déclaration de Paris a favorisé l'harmonisation des approches des donateurs, comme le montre le Cadre d'aide conjointe et la Division du travail dans le secteur de la santé. Toutefois, la plupart des partenaires du développement sont déchirés entre la nécessité de travailler collectivement au niveau du pays et de répondre aux priorités et préoccupations divergentes de leur administration centrale... La fragmentation persistante des modalités de l'aide place un énorme fardeau administratif sur les capacités sectorielles et témoigne du manque de confiance des partenaires du développement à l'égard des systèmes nationaux.

... Il est difficile de retracer si la DP a eu une influence sur la gestion axée sur les résultats au niveau sectoriel. De même, rien ne prouve que la DP ait joué un rôle décisif en matière de responsabilité mutuelle, car les relations de responsabilité sont asymétriques entre le gouvernement et ses partenaires du développement. En ce qui a trait à l'efficacité administrative, il est clair que les partenaires et le gouvernement de la République de Zambie consacrent beaucoup de temps à des réunions de coordination de l'approche sectorielle, ce qui ne contribue pas à réduire les « coûts de transaction », mais plutôt à les augmenter (particulièrement pour le principal donneur ou la troïka). » [Traduction] (Zambie, p. 50)

« La mise en œuvre des principes de la DP dans des secteurs comme la santé a renforcé les relations d'aide et permis aux donateurs d'accroître les ressources dans ces secteurs... la mise en œuvre des principes de la DP a orienté l'utilisation de l'aide dans des secteurs particuliers, évalués en fonction des Objectifs du millénaire pour le développement.. L'augmentation des ressources a, dans une large mesure, conduit à de meilleurs résultats de développement [...] (notamment grâce à l'approche sectorielle) – les données sur la pauvreté, la mortalité infantile, l'éducation, etc. montrent toutes qu'il y a eu des améliorations. » [Traduction] (Malawi, p. 45)¹⁶⁵

Tel que demandé, tous les rapports d'évaluation, sauf un¹⁶⁶, traitent jusqu'à un certain point des contributions dans le secteur de la santé. Dans beaucoup de ces pays, l'aide représente un appui financier, technique et organisationnel important

¹⁶⁵ Également voir le rapport du Népal, p. 57.

¹⁶⁶ En Colombie, où le secteur reçoit peu d'aide extérieure, quand ce n'est pas du tout.

dans ce secteur, et on pense que, au cours des dernières années, elle a contribué d'une façon ou d'une autre à améliorer les services de santé ou les résultats obtenus. De plus, deux tiers¹⁶⁷ des évaluations soulignent que les contributions faites au titre de l'aide ont été améliorées par les réformes s'inspirant de la Déclaration depuis la période 2000-2005, comme le montrent les exemples ci-dessus. Toutes les évaluations signalent que les progrès sont inégaux et que d'autres facteurs entrent en ligne de compte¹⁶⁸ et, dans un certain nombre de cas, on effectue des comparaisons ou des contrastes avec d'autres secteurs. L'Évaluation ne possède pas de preuves comparatives suffisantes en d'autres secteurs afin de déterminer jusqu'à quel degré ces résultats généraux dans le secteur de la santé soient représentatifs.

Deux évaluations, au Vietnam et au Samoa – un grand pays ayant une longue expérience de l'efficacité de l'aide et un petit pays dont l'expérience est récente – concluent qu'il est trop tôt pour évaluer les changements découlant des nouvelles pratiques de l'aide ou des instruments sur les résultats de la santé. Deux autres évaluations – le Bénin et le Sénégal – soulignent que l'approche des fonds verticaux ont jusqu'à présent davantage contribué aux résultats dans le secteur de la santé que les approches systémiques, tandis que l'évaluation de l'Ouganda présente des résultats plus mitigés, et les explique.¹⁶⁹

L'expérience quant aux contributions dans les autres secteurs est également mitigée, et certaines explications sont intéres-

167 L'Afghanistan, le Bangladesh, la Bolivie, le Cameroun, les Îles Cook, l'Indonésie, le Malawi, le Mozambique, le Népal, le Sénégal, l'Afrique du Sud, la Zambie. De plus, le Cambodge estime que « bien qu'il n'y ait pas de lien direct entre la DP et l'importance donnée [par le gouvernement] à la réduction de la pauvreté, des projets de développement particuliers dans le... secteur témoin ont donné des résultats considérables en matière de réduction de la pauvreté, et ce, grâce à des stratégies de programmation favorisant les pauvres. Ces dernières ont permis d'améliorer durablement les conditions de vie des collectivités visées et des populations vulnérables. Ces développements sont conformes à la DP ». [Traduction] (p. 69).

168 Pour avoir un exemple des autres facteurs qui ont été dégagés, voir le rapport de l'Afrique du Sud. « Parallèlement à l'application des principes de la DP, d'autres mesures sont prises : énoncés stratégiques et direction clairement définis, engagement à la planification axée sur les résultats et changement de leadership à l'échelle nationale et provinciale » [Traduction] (p. 48). Dans deux autres cas – le Bénin et l'Ouganda – les résultats obtenus dans le secteur sont décevants, ce qui est attribué à un manque de leadership, ou à des lacunes du leadership, ou à l'instabilité de la gouvernance politique, ainsi qu'à des problèmes sectoriels plus vastes qui ont compromis les tentatives de contributions en vertu de la DP. Dans l'évaluation du Bénin, on estime qu'il ne suffit pas d'avoir une vision stratégique pour surmonter les mauvais fonctionnements du système de santé; le Cameroun rapporte que les principaux facteurs limitatifs sont la corruption et l'insuffisance du financement; en Zambie, même si les résultats sont bons, le renforcement des processus de coordination de l'aide a été entravé par la création de structures parallèles d'acheminement de l'aide. Au contraire, au Mozambique, on estime que la vision et le leadership du gouvernement sont les facteurs ayant contribué à enregistrer des progrès; et au Malawi, on souligne que l'approche sectorielle dans le secteur de la santé ne pouvait réussir que si l'on réglait d'abord les problèmes liés à la faiblesse des ressources humaines..

169 L'évaluation de l'Ouganda montre que les résultats de développement stagnent si les scénarios de réforme de l'efficacité de l'aide changent (p. ex. stagnation des processus d'élaboration de politiques/instabilité de la gouvernance politique). (p. 44).

santes. Dans le secteur de l'eau, les approches basées sur le modèle de la DP sont associées à d'importantes contributions dans trois pays, notamment grâce à des plateformes facilitant l'engagement de plusieurs parties prenantes – Sénégal, Ouganda et Bénin. On a mis en place un forum avec les donateurs pour le secteur de l'agriculture en Zambie, mais des différends relatifs aux politiques (au sujet de subvention pour les engrais et du rôle de l'État dans la commercialisation du maïs) ont ralenti les progrès. Dans deux autres pays – en Ouganda et au Mozambique – le secteur de l'agriculture a enregistré moins de résultats.¹⁷⁰

Finalement, en Colombie, un pays à revenu intermédiaire où le rôle relatif de l'aide et son potentiel de contribution au développement sont moins importants qu'ailleurs, on a mis en place des processus et instruments inspirés de la DP qui semblent avoir fait une contribution « ciblée » et facilité le traitement d'enjeux de développement à la fois nouveaux et complexes. La coopération internationale axée sur la Déclaration a donc permis d'enregistrer des progrès en matière d'environnement, mais également face à l'enjeu majeur que représentent les personnes déplacées. Elle a en effet offert une plateforme à partir de laquelle partager l'expérience, et permis d'adopter une approche sectorielle en matière d'environnement.

« Parmi les résultats de la mise en œuvre, on estime qu'à la différence des autres perceptions renvoyant à la modalité, une approche sectorielle peut convenir à un pays à revenu moyen, dans la mesure où il existe un leadership démontré de la part de l'institutionnalisation dans ce secteur particulier... En outre, le secteur en vient à produire un dialogue de politique sectorielle qui contribue à créer une politique intégrale, au milieu de la dispersion des intérêts et des acteurs... Un résultat important de la modalité sectorielle vient du fait qu'à partir de l'appui des Pays-Bas, une synergie a permis de renforcer l'aide des autres donateurs du secteur... De toute façon, dans le cas de la Colombie, la modalité du secteur élargi a suscité, à l'occasion, la réunion des donateurs sur le thème de l'environnement ». [Traduction] (Colombie, p. 81)

S'occuper des plus pauvres : « Est-ce que la mise en œuvre de la DP a aidé les pays à améliorer la priorisation des besoins [au-delà de la faiblesse du revenu] des personnes les plus pauvres, y compris les femmes et les filles ? »

Constats : Dans l'ensemble, il ressort de la plupart de ces évaluations que le rythme des progrès est lent et qu'il reste une bonne distance à parcourir pour renforcer ces priorités, même si certains faits montrent que l'aide a eu un impact positif et que les réformes et les interventions inspirées par la Déclaration ont eu une valeur ajoutée depuis 2000-2005. Dans ces cas, il est clair que la Déclara-

170 Au Bangladesh, ces approches ont au moins largement contribué à obtenir des résultats dans le secteur de l'électricité, du transport (en Bolivie aussi) et des programmes de lutte contre les changements climatiques. Elles ont aussi contribué aux infrastructures dans les Îles Cook.

tion a contribué à créer des cadres axés sur le partenariat pour le dialogue, la programmation et le suivi relatifs à ces questions « transversales ».

Toutes les évaluations traitent de cette question à des degrés divers. Les évaluateurs de pays avaient été avisés de l'approcher en analysant les conditions préalables à une priorisation efficace, par exemple construire des analyses et dégager des données désagrégées sur les inégalités, institutions et mécanismes, stratégies et plans, plateformes et affectations budgétaires. À partir de ces renseignements, les résultats obtenus pouvaient être examinés dans l'optique des contributions de l'aide et de l'amélioration des contributions résultant de la mise en œuvre du programme de réformes.

Les rapports montrent clairement que la priorité est donnée aux besoins des plus pauvres, y compris les femmes et les filles, seulement lorsqu'il y a un engagement sociétal pour s'attaquer aux racines profondes de l'inégalité, de l'exclusion et de l'impuissance. Un petit nombre d'évaluations signalent d'importantes avancées depuis 2000-2005, mais dans la plupart des cas les progrès sont lents ou nuls.¹⁷¹ Les contributions de l'aide et des réformes de l'aide se sont inscrites dans ces réalités.

Quatre rapports – Bangladesh, Ouganda, Malawi¹⁷² et Vietnam – signalent des progrès en donnant davantage la priorité à ces besoins et, au Bangladesh et au Vietnam, on a obtenu d'importants résultats de développement. Les évaluations du Bangladesh et du Vietnam attribuent certains des progrès à l'aide, plus particulièrement à l'aide s'inspirant de la Déclaration, tandis que l'Ouganda estime que la motivation vient uniquement de l'intérieur et précède de plusieurs années la

171 Ces résultats font écho au rapport de synthèse préparé en vue du Forum de haut niveau d'Accra et s'appuyant sur six études de pays (le Bangladesh, la Bolivie, le Kenya, la Sierra Leone, l'Ouganda et le Vietnam). « En résumé, si les questions de droits de la personne, d'égalité entre les sexes et d'équité ont enregistré un regain d'attention au niveau des politiques, le suivi de ces engagements est moins rapide et n'a pas fait l'objet d'une attention soutenue de la part des gouvernements partenaires ni des donateurs ». [Traduction] Oxford Policy Management, Social Development Direct and workingtogether ltd (2008) *Making Aid more Effective through Gender, Rights and Inclusion: Evidence from Implementing the Paris Declaration*, Analytical Summary and country case studies, London, Oxford Policy Management / Social Development Direct.

172 Le rapport du Malawi montre que si les cadres d'évaluation communs (p. ex. le soutien budgétaire général) intègrent la question de l'égalité entre les sexes, les dispositifs pour l'égalité entre les sexes sont plus efficaces grâce à la mise en œuvre de la Déclaration : « Au Malawi, la mise en œuvre de la Déclaration a permis de mieux intégrer les questions de pauvreté extrême, d'exclusion et d'égalité entre les sexes à l'élaboration de politiques et à la planification, ainsi qu'à prioriser les besoins des plus pauvres par-delà des considérations de faiblesse du revenu... La Déclaration a permis de renforcer des stratégies et des approches de lutte contre la pauvreté au moyen de dialogues dynamiques avec toutes les parties prenantes et groupes de pression, sensibilisant ainsi davantage de gens aux groupes vulnérables ». [Traduction] (p. 74).

Déclaration. Treize évaluations¹⁷³ font état de progrès variés, et sept d'entre elles¹⁷⁴ établissent différents liens avec l'aide, plus particulièrement des opérations de l'aide s'inspirant de la Déclaration. L'évaluation du Bénin est assez représentative de l'ensemble des opinions exprimées à cet égard :

« ... du moment où ces résultats provisoires obtenus sont observés dans le contexte de la Déclaration de Paris, ils sont certainement influencés par la relation d'aide à travers l'assistance financière et technique apportée par les Partenaires Techniques et Financiers dans l'élaboration des produits intermédiaires utilisés par exemple dans le processus de rédaction de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté. Par conséquent, quelques progrès sont enregistrés depuis 2005 en termes de contribution de l'aide à ces résultats. Il en est de même pour les effets de la Déclaration de Paris sur la relation de l'aide. Ces effets peuvent provenir d'une influence transversale de la relation d'aide. ... il est possible de dire que quelques progrès ont été enregistrés dans la façon d'établir les priorités au regard des besoins des personnes les plus pauvres, y compris les femmes et les filles (pendant la période 2005-2010, comparée à la période 2000-2004). » (Bénin, p. 78)

Au Cambodge où, selon l'évaluation, l'aide a contribué aux progrès, mais où la décentralisation sera le test suprême, le rapport présente la question en ces termes :

« Si l'évaluation n'attribue pas à la Déclaration de Paris ni au Plan d'action d'Accra les résultats enregistrés au chapitre de l'égalité entre les sexes pour les femmes et les filles au Cambodge [...] la DP et le PAA ont facilité l'intégration des principes d'égalité entre les sexes en offrant à un large groupe de parties prenantes une importante plateforme pour appliquer ces principes, s'engager envers ces principes et les défendre [...] De plus, les mécanismes de coordination de l'aide, de même que les outils de planification et de surveillance développés pour faciliter la mise en œuvre de ces engagements ont contribué à renforcer l'intégration de l'égalité entre les sexes aux processus de développement à l'échelle nationale, sectorielle et communautaire. » [Traduction] (Cambodge, p. 67)

Les rapports du Malawi et de la Zambie présentent des variantes de ces conclusions. On estime que les activités d'aide s'inspirant de la Déclaration ont contribué à donner davantage la priorité à ces besoins dans le secteur de la santé, et à développer un Programme national de soutien conjoint au genre.¹⁷⁵ Selon l'évaluation du Vietnam, l'aide s'inspirant de la Déclaration a eu une influence sur le dialogue sur les

173 Le Bangladesh, le Bénin, la Bolivie, le Cambodge, la Colombie, les Îles Cook, le Mali, le Mozambique, le Népal, le Samoa, le Sénégal, l'Afrique du Sud, la Zambie.

174 Le Bangladesh, le Bénin, la Bolivie, le Cambodge, le Malawi, le Népal, la Zambie.

175 En Zambie, cela ne s'est pas encore traduit par des budgets à l'échelle sectorielle ou nationale.

politiques, sur les programmes pour les minorités ethniques et sur la production de données désagrégées – la Zambie et le Malawi signalent d'ailleurs les avantages de telles données. Même si l'évaluation du Mozambique avance que la Déclaration n'a pas eu d'influence directe, elle émet l'hypothèse qu'en légitimant l'appareil gouvernemental, la Déclaration a pu amener les donateurs à être plus disposés à appuyer les programmes sectoriels donnant la priorité aux personnes exclues, et ainsi accroître le financement consacré à ce travail. Cependant, des disparités régionales profondes persistent dans ce pays et dans d'autres, ce qui n'est pas sans rappeler que bien d'autres forces déterminent les résultats. Entre-temps, en Colombie, l'aide représente un facteur relativement minime qui, apparemment, n'a eu aucune influence sur la lutte contre les disparités régionales et autres disparités qui persistent.

Le peu de progrès s'expliquerait aussi de deux autres façons. Dans deux cas – au Cameroun et au Sénégal – peu d'efforts ont été déployés pour lutter contre les inégalités. C'est vrai au Sénégal, même si le pays avait pris des mesures précoces s'inspirant de la Déclaration pour promouvoir une approche stratégique au renforcement de ces priorités. Dans tous les cas, l'absence de progrès est surtout attribuée à un manque de volonté politique, et/ou à la pénurie d'instruments opérationnels pour mettre en œuvre la politique.¹⁷⁶ Les évaluations du Cameroun, du Sénégal et de la Zambie attirent l'attention sur le fait que l'absence de données représente une limite, et le Cameroun signale qu'il n'y a pas d'approche éprouvée pour cibler certains groupes de la population, ce qui est une difficulté de taille en matière de lutte contre l'exclusion. Au Malawi, des désaccords entre le gouvernement et les donateurs, au sujet d'approches politiques dans les secteurs économiques, ont également nui à « l'alignement de l'aide en faveur des pauvres ».¹⁷⁷

Dans son évaluation, le Samoa soulève la possibilité que, si le programme de la Déclaration a eu des effets sur la situation des groupes marginalisés, ils ne sont pas positifs. Ce pays constate que « plusieurs des répondants interrogés pensent que l'aide axée sur la DP a mis l'accent sur la planification, les systèmes et les processus aux dépens du dialogue sur les politiques et d'une attention aux résultats, particulièrement au regard de la situation des groupes marginalisés dans le secteur de la santé et, jusqu'à un certain point, dans les secteurs de l'énergie électrique et de l'eau » [Traduction].¹⁷⁸

Enfin, l'évaluation de l'Afghanistan critique sévèrement le gouvernement et les donateurs relativement à leurs mesures

176 Senegal p.58 'La volonté d'aider les plus pauvres existe dans les deux secteurs (santé et assainissement de l'eau), mais les instruments pour atteindre ces cibles sont déficients et ne permettent pas d'opérationnaliser les options politiques du Gouvernement telles que définies dans le Document de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Les subventions octroyées par le Gouvernement apparaissent massives, non ciblées et souvent inefficaces.'

177 Malawi p.68.

178 Samoa p.61.

minimales prises pour répondre aux besoins des femmes et des filles – un enjeu particulièrement critique dans ce pays.¹⁷⁹ L'évaluation implique que les donateurs auraient pu et auraient dû fait davantage pour pousser ces priorités, étant donné leur rôle important dans le pays. En même temps, ce cas est une autre illustration de la primauté de l'appropriation nationale et des limites de l'aide et des réformes de l'aide face à de puissants obstacles de résistance tenace et un engagement national limité à un changement profond du développement.

Renforcer les capacités : « La mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle abouti à des augmentations durables des capacités institutionnelles et du capital social¹⁸⁰ à tous les niveaux pour relever les défis auxquels se heurte le développement ? Pourquoi, comment et où, et quels en sont les effets? »

Constats : Selon presque toutes ces évaluations, le rythme de croisière et la distance parcourue pour accroître les capacités institutionnelles enregistrent peu à certains progrès – et on est loin des objectifs fixés en 2005. D'un autre côté, le constat sur certains des effets de l'augmentation du capital social est plus prometteur.

La plupart des constats sur les difficultés de développer les capacités ne sont pas liés à aucun rôle de l'aide ou à la Déclaration, bien qu'une évaluation estime que l'aide dans son ensemble joue un rôle négatif. Six des sept évaluations faisant des constats sur le capital social observent que les principes de la Déclaration de Paris et les normes qui en ressortent ont contribué à créer ou à soutenir un environnement favorable pour la société civile.

Dans l'évaluation d'un état fragile, la faiblesse extrême et tenace des capacités qui caractérise les situations de précarité rappelle l'importance de cet objectif, contrairement à toute opinion selon laquelle les principes et les bonnes pratiques de la Déclaration s'appliquent moins dans ces cas.

Pratiquement tous les rapports répondent à ces questions par différents constats ayant toutefois des éléments en commun. Douze évaluations concluent que le développement des capacités institutionnelles enregistrent des progrès lents, inégaux ou minimes au niveau général ou sectoriel,¹⁸¹ et ce, même si dans de nombreux cas, le diagnostic a été posé depuis longtemps

179 Afghanistan, p. 55

180 À titre de référence, le « capital social » était défini dans les lignes directrices de l'Évaluation comme « les réseaux et les normes, les valeurs et les convictions communes qui facilitent la coopération au sein de groupes ou entre eux » (OCDE, 2001). Plus brièvement, la Matrice de l'Évaluation définit le capital social comme « des réseaux de résolution de problèmes dans la société ».

181 L'Afghanistan, le Bangladesh, le Bénin, la Bolivie, le Cambodge, le Cameroun, le Mali, les Philippines, le Sénégal, l'Ouganda, la Zambie. Dans le rapport du Népal, on signale que l'assistance technique destinée à renforcer les capacités institutionnelles demeure fragmentée.

et les efforts ont été répétés. La plupart de ces constats ne font pas de liens avec le rôle de l'aide ou de la Déclaration, même si parfois on attribue une contribution salutaire, mais sans effet important, à l'aide et, à tour de rôle, aux réformes de l'aide.

Sept évaluations¹⁸² font des constats plus positifs sur le développement des capacités, bien que seulement trois d'entre elles (Indonésie, Bénin et Malawi)¹⁸³ attribuent un rôle considérable à l'aide ou aux réformes depuis 2000-2005. Le rapport du Vietnam offre à cet égard un aperçu représentatif de l'ensemble des évaluations :

« Il est extrêmement difficile de distinguer l'impact de [la Déclaration d'Hanoi]¹⁸⁴ sur les capacités institutionnelles. La plupart des projets réalisés au titre de l'APD ont un volet de développement des capacités. Au Vietnam, comme dans beaucoup d'autres pays, développer plus efficacement les capacités est l'un des défis les plus difficiles à relever. [...] Les organismes du gouvernement du Vietnam ont une tendance à être faibles pour poser un diagnostic sur la limite de leurs propres capacités, et donnent peu d'indications aux partenaires du développement quant au type d'aide dont ils ont besoin. Peu de stratégies sectorielles répondent aux conditions préalables institutionnelles nécessaires pour atteindre leurs objectifs de développement. Tant que le pays ne prendra par les rênes pour renforcer ses propres capacités, les représentants du gouvernement du Vietnam resteront sceptiques quant au succès de nombreux projets de renforcement des capacités, notamment ceux qui font appel à des conseillers techniques étrangers. » [Traduction] (Vietnam, p.39)

L'un des thèmes récurrents de nombreux rapports concerne la difficulté de renforcer les capacités en trouvant un équilibre entre les différents ministères du gouvernement central, les principaux ministères et les gouvernements régionaux et locaux, et la société civile. Par exemple, le rapport du Cambodge fait état d'un vaste effort inachevé, qui a duré plusieurs années, en vue d'élaborer une stratégie de renforcement des capacités s'étendant au-delà des ministères centraux. Au Sénégal, même si l'on a obtenu des résultats dans certains secteurs en matière de renforcement des capacités, les échecs ont généralement été plus nombreux. Le rapport conclut donc

182 Le Bénin, la Colombie, les Îles Cook, l'Indonésie, le Malawi, le Samoa et le Vietnam.

183 Le rapport du Bénin signale que « des progrès importants ont été notés dans le fonctionnement du dispositif institutionnel en place (pendant la période 2005-2010, comparée à la période 2000-2004). La déclaration de Paris a contribué à certaines améliorations de manière importante » (p. 106); le Malawi constate que la mise en œuvre de la Déclaration a contribué à de « modestes améliorations » du capital social et institutionnel au niveau sectoriel (santé). Cependant, l'influence de la Déclaration sur le capital social et institutionnel a été restreinte par le postulat selon lequel la mise en œuvre au macroniveau déboucherait sur de meilleures capacités grâce à des mécanismes de « percolation » – ce qui, en fait, n'a pas eu lieu. Dans l'évaluation de la Colombie, on estime que l'aide préconisée par la Déclaration a permis de développer les capacités dans un nouveau secteur et ainsi de faire une contribution « ciblée ».

184 Par la Déclaration d'Hanoi, le Vietnam et ses partenaires de développement ont adapté la Déclaration de Paris au contexte vietnamien.

que la voie la plus réaliste est celle qui consiste à se concentrer sur les secteurs. Le Mali déclare l'inverse – au niveau local, on ne peut pas encore observer les améliorations enregistrées à l'échelle nationale. Au Mozambique, on constate que les capacités ont été renforcées dans certains secteurs, ce qui ne comprend ni les fonctions politiques ni la société civile. Le rapport du Vietnam vaut à nouveau la peine d'être cité :

« [Le ministère responsable] a examiné la possibilité d'élaborer une stratégie nationale de renforcement des capacités, mais a estimé que le problème était trop vaste pour être traité en une seule stratégie. Par conséquent, il serait difficile de conclure que la Déclaration d'Hanoi et ses processus ont conduit à une amélioration généralisée de l'efficacité du renforcement des capacités. Évidemment, il y a plusieurs cas particuliers où le renforcement des capacités est de grande qualité, surtout dans des créneaux pour lesquels le gouvernement du Vietnam a reconnu la nécessité de tirer des leçons de l'expérience étrangère. [...] D'un autre côté, il y a certainement eu des améliorations à la capacité du gouvernement de gérer les investissements publics. Ceci est manifestement lié au fait que la Déclaration d'Hanoi met l'accent sur le renforcement des systèmes du pays et sur leur utilisation. » [Traduction] (Vietnam, p.39)

Certaines évaluations avancent que l'aide inspirée par la Déclaration pourrait avoir des effets négatifs sur les capacités institutionnelles. Le Mozambique fait référence à une analyse semblant indiquer qu'il y a eu une érosion de la responsabilité devant les citoyens, qui sont aussi les bénéficiaires, ce qui a affaibli le renforcement des capacités institutionnelles orientées vers le développement démocratique.¹⁸⁵ La critique sous-jacente s'adresse peut-être à l'aide en général plutôt qu'à l'aide inspirée par la Déclaration, cette dernière visant justement à contribuer au renforcement de la responsabilité à l'égard des citoyens et des corps législatifs. Dans le cas contraire, cela voudrait dire que l'intensification de l'aide s'appuyant sur le modèle de la Déclaration aurait eu des effets pervers. L'évaluation du Mali semble indiquer qu'il y a eu jusqu'à présent un tel effet négatif sur les capacités de la société civile organisée – ce qui contredit légèrement le constat d'autres pays sur le capital social :

« La société civile quant à elle n'a pas bénéficié de renforcement de capacités à travers la Déclaration de Paris. A contrario elle estime que le renforcement des relations Gouvernement/ Partenaires techniques et financiers (PTF) a eu pour effet de réduire l'appui des PTF aux Organisations de la Société Civile (OSC). Cependant il apparaît qu'un Fonds Commun de Renforcement des Capacités de la Société Civile est en voie de préparation financé par certains PTF. » (Mali, p.41)

Le rapport de l'Afghanistan dresse un constat dévastateur quant au manque de renforcement de capacités durables. Il documente les effets d'une dépendance excessive à l'assis-

185 Mozambique p.64.

tance technique, de la faiblesse chronique des institutions nationales et de l'incapacité à s'attaquer aux besoins prioritaires qui sont eux-mêmes une source clé de précarité. Dans ce cas, il semblerait que le fait de ne pas mettre en application les principes de la Déclaration ne peut qu'exacerber les problèmes. Ceci souligne les conséquences et les dangers sérieux de l'hypothèse ou de la rationalisation fréquente que les principes de la Déclaration de Paris ne peuvent être appliqués à des situations de précarité.

En ce qui a trait à l'accroissement du capital social, les évaluations dressent des constats bien différents, et dans l'ensemble positifs, sur les contributions de l'aide s'inspirant de la Déclaration. Neuf évaluations¹⁸⁶ présentent des constats substantifs sur cette question, et six d'entre elles attribuent le renforcement du capital social, ou ses effets durables, à l'aide préconisée par la Déclaration depuis 2005. Les extraits suivants donnent un aperçu de l'ensemble des constats et des opinions :

« Bien que les initiatives au sujet du capital social existaient déjà bien avant la Déclaration de Paris, elles se sont nettement améliorées depuis 2005, ce qui semble indiquer que la Déclaration y a contribué, notamment en préconisant l'appropriation et des structures de dialogue entre les parties prenantes. » (p. 41) « Les capacités des organisations de la société civile (OSC) se sont améliorées à plusieurs niveaux. La Déclaration semble avoir contribué à cette amélioration grâce au renforcement d'un dialogue dynamique et de l'échange d'information entre les partenaires de la coopération, ce qui a donné lieu au financement conjoint d'OSC basé sur les stratégies de développement des OSC. » [Traduction] (Zambie, p.62)

« La Déclaration de Paris a considérablement contribué à consolider des réseaux formels et non formels, grâce à la participation de toutes les parties prenantes aux mécanismes de coordination de l'aide, qui sont maintenant une partie importante et durable de l'architecture de l'aide [...] le capital social a été favorablement influencé sur tous les plans, à l'échelle nationale comme à l'échelle des projets, mais les progrès ont évidemment été graduels et irréguliers, surtout parmi les ministères de tutelle. » (p. vii) « [...] Certains participants ont cependant observé que la Déclaration pourrait aller contre le capital social, c.-à-d. porter atteinte à la capacité d'une personne, d'un groupe ou d'une société de prendre des initiatives, etc., car elle met l'accent sur l'importance de structures et de systèmes formels qui pourraient nuire aux approches informelles. Mais, en fait, les systèmes formels et les approches informelles du capital social qui sont adaptés

186 Le Bénin, le Cambodge, la Colombie, les Îles Cook, le Malawi, le Mali, le Mozambique, le Sénégal et la Zambie. Un rapport d'évaluation silencieux, au Vietnam, semble indiquer que « le capital social, à titre de mesure de la cohésion sociale et de l'interdépendance, est une caractéristique de la société qui ne peut être influencée par la modification des pratiques d'aide » (p. 40), et le silence des autres montre peut-être que le lien ne leur semble pas plus évident. Le rapport du Mozambique est négatif, ce qui cadre avec la critique sur le développement des capacités et la conclusion voulant que la Déclaration n'a pas renforcé le capital social entre le gouvernement et les donateurs.

à la culture peuvent coexister et se renforcer mutuellement tant à l'échelle nationale qu'au niveau des projets réalisés dans les régions. » [Traduction] (Cambodge, p. 44)

D'autres évaluations partagent ces constats mitigés au niveau sectoriel, mais aussi de façon plus générale. Par exemple, les rapports du Bénin, des Îles Cook, du Sénégal et de l'Afrique du Sud constatent que la Déclaration a contribué à développer des plateformes et à susciter des occasions qui ont permis aux parties prenantes de s'engager davantage au niveau sectoriel ou à plus grande échelle.¹⁸⁷ Même en tenant compte de l'étroit rôle de l'aide en Colombie, on attribue à la coopération internationale le fait d'avoir « facilité la création d'espaces pour le dialogue et la résolution de conflits » dans un de ses secteurs cibles.¹⁸⁸

Modalités de l'aide : « De quelle manière, et pourquoi, le mélange des modalités de l'aide (y compris le soutien financier général et le soutien financier sectoriel) a-t-il évolué, et quelles leçons a-t-on tirées relativement aux résultats de développement ? »

Constats : Toutes les évaluations soulignent que le mélange des modalités de l'aide est ce qu'il y a de plus sensé pour les pays partenaires et pour les donateurs, même si on porte à ces questions une attention plus explicite et qu'elles font l'objet de négociations, ce qui ouvre la porte à une gamme d'options et, dans la plupart des cas, à une meilleure appropriation par le pays. En général, les évaluations actuelles viennent confirmer et élargir les conclusions d'une importante évaluation faite en 2006 sur le soutien budgétaire général, selon laquelle une approche unique aux modalités de l'aide ne convient pas et qu'aucune modalité n'est à elle seule une panacée pour obtenir de meilleurs résultats de développement. Tous les pays évalués ont plutôt traversé une période d'apprentissage, pendant laquelle la majorité a connu des innovations couronnées de succès, notamment grâce au soutien conjoint de donateurs au niveau sectoriel. Dans quatre cas,¹⁸⁹ les tendances propres à l'utilisation des modalités de l'aide semblent contribuer davantage à l'obtention de résultats de développement et dans six autres cas,¹⁹⁰ il en existe un fort potentiel.

187 Par exemple, d'après le rapport de l'Afrique du Sud, la plupart des partenaires du développement financent les activités de renforcement des capacités – gouvernance et gestion interne comprises – des ONG et des organisations communautaires dans le secteur de la santé. Ceci permet d'assurer la viabilité des ONG tout en renforçant les capacités des installations médicales. (p. 48).

188 Colombie, p.91.

189 Cambodge, Colombie, Ouganda, Mozambique (dans le secteur de la santé, tout en gardant à l'esprit que même sans la Déclaration, un secteur qui aurait été doté d'une stratégie solide et qui aurait fait l'objet d'un phénomène marqué d'appropriation aurait attiré davantage de fonds, et les aurait utilisés plus efficacement). (p. 67).

190 Bénin, Bolivie, Cameroun, Îles Cook, Samoa, Vietnam.

Toutes les évaluations font des constats d'importances sur les modalités de l'aide. Dans tous les cas, depuis 2005, les modalités de l'aide sont mixtes. En général, il n'y a pas de transition rapide ou linéaire vers des « approches-programmes » ou le soutien budgétaire, ni de fortes pressions exercées par une partie ou une autre pour aller dans ce sens. Ceci s'explique de plusieurs manières, et laisse planer un doute quant à l'impression générale et un indicateur de l'Enquête de suivi, selon laquelle l'un des objectifs centraux de la Déclaration est, ou devrait être, de maximiser de telles approches.

Une petite minorité de pays préfèrent nettement les approches-programmes. En Ouganda, le gouvernement a clairement exprimé sa préférence pour le soutien budgétaire et a établi des directives à cet égard. Ainsi, cette modalité domine maintenant l'architecture de l'aide.¹⁹¹ Dans deux autres évaluations – du Mozambique et du Malawi – on préfère manifestement la même direction, et la tendance est marquée vers le soutien budgétaire et le financement conjoint ou commun, bien que l'approche-projet domine toujours l'aide dans les deux pays.

Dans douze autres pays,¹⁹² les gouvernements préfèrent se diriger vers des approches-programmes, mais ils n'y insistent pas de façon rigide. Ces pays ont tous expérimenté avec des différentes approches-programmes et ont eu des expériences mitigées depuis un certain nombre d'années, et certains bien avant 2005. Dans ces pays, on constate de manière générale que de telles approches sont généralement fructueuses au niveau sectoriel, lorsque les fondements de gestion exigés au préalable par le pays d'accueil peuvent être mis en place. À ce moment-là, il est plus facile – en principe, mais pas toujours en pratique – pour des donateurs ayant des intérêts communs de promouvoir l'harmonisation (au moyen de procédures concertées, d'un dialogue conjoint sur les politiques, d'analyses et de missions, de notification et d'évaluation de la performance et, parfois, du développement conjoint des capacités) pour soutenir des dispositifs conjoints de financement.¹⁹³ L'évaluation du Mozambique constate que les approches-programmes ont permis d'améliorer la prévisibilité, les conditionnalités et la gestion des décaissements. L'évaluation du Mali met en évidence une liste d'avantages associés au soutien budgétaire général :

« Après quelques années de mise en œuvre des Appui Budgétaire Général/Global (ABG)/Appui Budgétaire Sectoriel (ABS), les effets suivants ont été identifiés :

– Sur les dépenses publiques :

- amélioration de l'efficacité opérationnelle et allocative ;
- meilleure répartition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissements ;

– Sur la gestion macroéconomique :

- contribution au maintien de la stabilité macroéconomique ;
- contribution au maintien de la discipline fiscale (décaissements liés à l'amélioration des recettes fiscales) ;
- prévisibilité de l'aide à moyen terme (1 à 3 ans).

– Sur la réduction de la pauvreté :

- liens clairs entre ABG/ABS et l'expansion des services sociaux de base.

– Sur les institutions :

- renforcement du processus budgétaire et la gestion des finances publiques ;
- renforcement du processus de la formulation des politiques au niveau macro (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, macroéconomie) et au niveau sectoriel.
- augmentation de la coordination, de l'exhaustivité et de la cohérence de l'aide ;
- augmentation des capacités des structures de l'État au niveau de la planification et de l'exécution. » (Mali, p.42)

« ' la combinaison des modalités de l'aide (y compris le soutien budgétaire général et sectoriel, les projets et les programmes) favorise la coordination sectorielle [...] Les effets de ces changements influent considérablement sur les résultats de développement dans la mesure où le seul fait de mettre l'accent sur des stratégies sectorielles a permis de renforcer les capacités [de suivi et d'évaluation]. Il y a eu une meilleure coordination et une meilleure utilisation des ressources au profit des priorités mêmes du pays par l'entremise d'un ciblage de ressources et le fait de maximiser les rares ressources, il y a moins de dédoublement d'efforts. Ces efforts ont permis d'améliorer la coordination pour obtenir des résultats durables de développement. De plus, l'aide est maintenant dirigée vers de nouveaux secteurs (agriculture, genre, etc.) et le gouvernement est en mesure de traiter avec une communauté de donateurs mieux organisée. L'acheminement de l'aide s'est amélioré dans des secteurs où le dialogue entre les donateurs et le gouvernement fonctionne bien (mais pas beaucoup dans les secteurs où ce n'est pas le cas). Le soutien budgétaire général et le soutien budgétaire sectoriel ont des répercussions favorables sur l'appropriation du développement par le gouvernement du Ghana, mais pour ce qui est de l'obtention de résultats de développement, l'impact reste limité. » [Traduction] (Ghana, p. 55)

Dans quatre autres cas,¹⁹⁴ les évaluations montrent que le gouvernement n'a pas de position claire quant aux modalités de l'aide qu'il préfère, il compose plutôt avec les préférences des donateurs. Ceci est un problème dans le secteur de l'agricul-

191 Bien que lors de la première phase, dans l'évaluation de l'Ouganda, on s'inquiétait du recours abusif au soutien budgétaire, car il permet aux donateurs d'avoir trop d'influence sur les priorités nationales.

192 Bénin, Bolivie, Cambodge, Cameroun, Colombie, Îles Cook, Ghana, Indonésie, Népal, Philippines, Samoa, Zambie, et Afrique du Sud – dans le secteur de la santé.

193 Afrique du Sud – « Les partenaires du développement peuvent bien reconnaître l'importance des principes de la Déclaration au regard de l'engagement auprès du gouvernement, mais en réalité, ils ne s'y conforment pas. Par exemple, ils ne mettent pas immédiatement leurs rapports à la disposition du gouvernement" (p. 50). Voir également les rapports du Malawi et du Mozambique.

194 Bangladesh, Sénégal, Vietnam, et Zambie, dans le secteur de la santé.

ture, en Zambie, car les donateurs semblent prendre comme prétexte la faiblesse des systèmes locaux afin de maintenir des approches fragmentées. L'évaluation du Bangladesh montre qu'il y a une grande diversité de modalités, mais pas de tableau clair ni d'évaluation systématique de leur gestion, absorption, pertinence ou efficacité relatives.

Enfin, l'évaluation du Sénégal dresse un constat notable, à savoir que le gouvernement et les donateurs partagent une ambivalence distincte face à la multiplication des approches-programmes. Du point de vue du gouvernement, il exprime des soucis si cela n'entraînera pas de plus longs délais d'exécution. Plusieurs ministères hésitent aussi à renoncer à des fonds, salaires et allocations quotidiennes prévues au budget, ainsi qu'au pouvoir de négociation budgétaire qui vient avec le soutien direct aux projets. De la part des donateurs, l'hésitation provient du souci de répondre aux exigences de leurs administrations en matière de reddition de comptes. D'un autre côté, l'évaluation de la Bolivie signale expressément que ce genre de préoccupations n'a pas entravé les initiatives de soutien budgétaire de donateurs comme la Commission européenne, et d'autres donateurs gèrent également les risques dans d'autres pays, là où l'on applique l'approche-programme.

Les évaluations n'abordent pas toutes la question des résultats de développement obtenus grâce à la combinaison des modalités de l'aide depuis 2000-2005, mais les évaluations ci-dessous le font. Dans cinq cas,¹⁹⁵ on estime que ces modalités ont plus largement contribué aux résultats de développement, principalement au moyen de la rationalisation des efforts et de l'augmentation des ressources au niveau sectoriel.¹⁹⁶ Dans six autres cas au moins, sans attribuer les résultats directement à l'influence de la Déclaration, on estime que depuis quelques années, il y a un potentiel convainquant pour que ces modalités contribuent à l'obtention de meilleurs résultats de développement.¹⁹⁷

« Lorsqu'on compare les résultats des contributions de tous les investissements dans tous les 10 projets de développement, on se rend compte que plus on est engagé à mettre en pratique les principes de la Déclaration, dans le contexte d'une approche-programme multidonneurs, plus les résultats de développement seront pertinents et importants. »
[Traduction] (Cambodge, p. 61)

« Le secteur de l'eau et de l'assainissement a commencé à fonctionner selon les principes de l'efficacité de l'aide dès 1999 [...] L'approche sectorielle est devenue opérationnelle en 2002 [...] les modalités de financement, y compris le soutien budgétaire général, les subventions conditionnelles au

¹⁹⁵ Cambodge, Colombie, Mozambique, Ouganda et Zambie.

¹⁹⁶ Exemple : Voir le rapport de la Zambie, qui fait état des contributions de la Déclaration et d'enjeux particuliers dans le secteur de la santé. (p. 43).

¹⁹⁷ Bénin, Bolivie, Cameroun, Îles Cook, Samoa, Vietnam. Pour les petits États ayant des capacités limitées, on insiste sur le fait que les ententes conjointes offrent des avantages distincts en matière d'efficacité.

secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en région rurale, le soutien budgétaire sectoriel ont vu le jour avant la Déclaration. Lorsqu'elle a été adoptée en 2005, ces activités ont été maintenues, voire renforcées par une meilleure division du travail et une attention accrue à l'obtention de résultats mesurables [...] Dans les dix années qui ont suivi 2000/01, selon les indicateurs de performance, le secteur a fait des bonds considérables. En région rurale et urbaine respectivement, l'accès à l'eau potable a grimpé pour passer de 50 % et 60 % en 2000/01 à 65 % et 66 % en 2008/09 (Tableau 13). En région rurale et urbaine, la fonctionnalité des systèmes d'approvisionnement en eau est élevée, à plus de 80 %. En région rurale et urbaine, la couverture de l'assainissement de base est à 68 % et 73 % respectivement, tandis que le rapport élève-toilettes s'est amélioré pour passer à 43 :1. »
[Traduction] (Ouganda, p. 45)

On a vérifié attentivement d'autres analyses et les progrès enregistrés au chapitre des modalités de l'aide depuis plus de 15 ans, notamment en réexaminant les conclusions et les recommandations d'une importante évaluation conjointe sur le soutien budgétaire général publiée en mai 2006.¹⁹⁸ Cette évaluation s'appuie sur l'examen de cas de sept pays, dont quatre – le Malawi, le Mozambique, l'Ouganda et le Vietnam – ont également produit des évaluations dans le cadre du présent exercice. La plupart des conclusions majeures ont été vérifiées, mise à jour et, de quelque manière, approfondies lors de l'examen moins exhaustif des modalités de l'aide fait dans le cadre de la présente Évaluation. Une autre évaluation exhaustive de la pratique du « soutien budgétaire sectoriel » a été faite en 2010, et s'appuyait également sur une série d'études de pays. Elle présente des expériences plus raffinées et plus actuelles avec ces instruments, mais elle tire des conclusions générales qui coïncident dans l'ensemble avec celles de l'évaluation du soutien budgétaire général et des évaluations présentées ici.¹⁹⁹

De façon générale, les évaluations actuelles réitèrent et élargissent les conclusions de 2006, à savoir qu'une approche unique aux modalités de l'aide ne convient pas. Chaque pays, en collaboration avec ses partenaires, doit pouvoir trouver et sélectionner la combinaison adaptée à ses besoins, priorités et capacités propres. En fait, on a adapté et appliqué une vaste gamme d'approches-programmes dans ces pays. Les résultats ont été mitigés, mais on a pu tirer des leçons et très peu de modalités ont fait l'objet de préférences générales. En même temps, l'expérience pratique de ces pays en matière d'approches-programmes tend à confirmer que ces dernières contribuent à augmenter l'efficacité de l'aide et les résultats de développement, ce qui coïncide avec les principaux constats des évaluations de 2006 et de 2010.

¹⁹⁸ Lister, S. et coll. (2006) *A Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Synthesis Report*, London, DFID.

¹⁹⁹ Voir Williamson, T. et Dom, C. (2010) *Synthesis report for a study on Sector Budget Support in Practice for the Strategic Partnership with Africa*, London, ODI/Mokoro.

5. Conclusions

Ce chapitre s'articule autour de questions clés convenues lors de l'élaboration du cadre d'évaluation dans le but de compléter et de confirmer les constats et conclusions faisant suite à l'analyse détaillée des trois questions fondamentales (correspondant aux chapitres précédents). Pour bien y répondre, un certain degré de répétition sera inévitable, mais important sur le plan de la validation. La perspective empruntée pour arriver à ces conclusions est différente de celle des autres chapitres, mais elle offre une image cohérente de la situation.

5.1 Pertinence : « Quelle a été la pertinence de la Déclaration de Paris et de la manière dont elle a été appliquée aux défis posés par l'efficacité de l'aide? »

Si l'on se fie à l'expérience des pays partenaires et des donateurs, les principes et les engagements de la Déclaration s'avèrent presque tous pertinents à l'amélioration de la qualité de l'aide et des partenariats nécessaires au bon fonctionnement de l'aide. La façon dont la Déclaration a été mise en œuvre a mis sa pertinence à rude épreuve, sans pour autant l'invalider, et d'importantes leçons sont à tirer pour atteindre les objectifs à l'avenir.

L'Évaluation a identifié trois domaines particuliers de moindre pertinence. Au niveau d'un principe, l'interprétation et l'application de « la gestion axée sur les résultats » a affaibli sa pertinence. La concentration excessive sur les aspects techniques des cadres de la gestion axée sur les résultats et les indicateurs a dans la pratique éclipsé l'intention originale plus large du principe – utiliser les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision, renforçant le rendement dans la réalisation de résultats de développement bien définis. Deuxièmement, quelques-uns des engagements spécifiques de la Déclaration se sont avérés irréalistes – par exemple, l'appel aux pays partenaires de 'fournir des avis clairs sur les avantages comparatifs de donateurs' – ou bien qu'ils n'ont reçu que peu d'attention apparente, tels que ceux qui visent de

meilleures évaluations environnementales. Troisièmement, les évaluations nationales ont montré qu'au moins quatre indicateurs de l'Enquête de suivi se sont avérés de pertinence douteuse – tels que le renforcement de développement des capacités par un soutien coordonné ; la réduction du nombre « d'unités parallèles de mise en œuvre de projets » ; l'utilisation du pourcentage des apports d'aide fournis dans le cadre d'approches fondées sur des programmes comme la mesure de l'utilisation de dispositifs ou de procédures communs ; et l'accroissement des cadres d'évaluation des « performances transparentes et se prêtant à un suivi ». ²⁰⁰

Plusieurs conclusions clés traitent de la pertinence de la Déclaration en s'appuyant sur l'expérience et en traçant de nouvelles avenues :

- Un groupe important et varié de pays et d'agences a continué à démontrer un sens de l'appropriation et de la responsabilité partagées pour la campagne de réforme, et ils y ont investi de nombreux efforts. Le contexte propre à chaque partenaire et à chaque pays donneur a des répercussions sur la manière dont ces pratiques exemplaires seront adaptées et appliquées, mais on a trouvé que la majorité d'entre elles sont raisonnables pour des relations « d'aide ».
- Les principes et les engagements fondamentaux de la Déclaration s'appuient sur des pratiques exemplaires qui existaient déjà, qui se renforcent et se propagent dans différents pays et chez différents donateurs. Ces principes sont devenus des normes pour les pratiques exemplaires largement acceptées en matière de coopération au développement. Les principes et engagements de la Déclaration ont également offert une vision et un langage commun pour le changement.

²⁰⁰ Un tableau dans l'Annexe technique présente un résumé des données factuelles sur les indicateurs de l'Enquête de suivi découlant de l'Évaluation (remarque : cette appréciation n'est pas systématique et n'a aucun autre but que de rendre compte des constats faits dans les études nationales de l'Évaluation). Les rapports sur la Colombie et le Vietnam fournissent la plupart des exemples.

- Dans la plupart des pays partenaires, ces normes et mesures complémentaires ont permis de lancer ou de mener à bien des réformes que les pays estiment être dans leur intérêt.
- Pratiquement tous les donateurs se disent toujours engagés envers ces normes et peuvent nommer les changements qu'ils ont effectués pour s'y conformer (à des degrés variés).²⁰¹
- Le bilan montre que la campagne de réforme a permis d'augmenter l'aide dans son ensemble et, dans la plupart des pays donateurs, d'accroître la part du revenu consacrée à l'aide au cours de la dernière décennie.
- Ces normes ont également suscité l'intérêt de fournisseurs d'aide fonctionnant hors du cadre de la Déclaration – y compris des gouvernements non membres de l'OCDE et des partenaires Sud-Sud, des organisations non gouvernementales, des fondations et des organisations philanthropiques – et stimulé un débat mondial dynamique sur l'amélioration de l'efficacité de tous les efforts de coopération.

Plusieurs conclusions mettent aussi en évidence les principaux facteurs qui ont exercé des tensions sur la pertinence de la Déclaration :

- La Déclaration n'a jamais été destinée à prescrire un modèle rigide et unique pour tous les pays et sa pertinence a été remise en question lorsqu'elle a été mal interprétée ou appliquée avec rigidité.
- Le point de départ de chaque pays partenaire et de chaque donneur était très différent. Certains étaient déjà engagés et bien avancés sur la voie de l'efficacité de l'aide bien avant 2005, tandis que d'autres l'étaient beaucoup moins. Quelques-uns semblent avoir presque terminé le travail de réforme dans les principaux domaines, tandis que d'autres le commencent à peine.
- Jusqu'ici, même avec cet écart, le délai fixé pour atteindre les objectifs de la Déclaration – attentes et objectifs visés pour 2010 – a réussi à garder sa pertinence pour l'ensemble des pays, mais l'exercice visant à réviser les délais pour chaque pays après 2010 représente un tout autre défi.
- Parmi les donateurs, le taux de mise en œuvre de la Déclaration est encore plus inégal. Les délais qui seront fixés à l'avenir devront soit permettre aux retardataires et à ceux qui progressent lentement de prendre de la vitesse, soit accepter que certains donateurs ne sont engagés que partiellement ou qu'ils ralentissent les réformes entreprises par la communauté des donateurs. L'un ou l'autre de ces

deux derniers scénarios réduirait la pertinence de toute campagne de réforme ultérieure pour les pays partenaires.

- Dans un petit groupe d'économies émergentes et à revenu intermédiaire qui peuvent de plus en plus offrir aide et expérience à d'autres, l'aide a représenté une part décroissante des apports en capitaux et des ressources du développement. La Déclaration est toujours pertinente pour ces économies, mais d'une manière distincte qu'il faut reconnaître et canaliser plus efficacement dans l'effort mondial de développement.
- Bien que les principes et pratiques inscrits dans la Déclaration ont été plus difficiles à appliquer dans des situations précaires et d'aide humanitaire, ils demeurent toutefois pertinents. L'adaptation devrait être davantage une question de degré que de nature et les donateurs comme les autres protagonistes externes devraient porter une responsabilité spéciale et appliquer avec souplesse les bonnes pratiques tout en aidant les pays partenaires à s'autonomiser.
- La réforme de l'aide publique s'est souvent trouvée traitée presque comme une fin en soi dans la mesure où l'on n'a pas suffisamment tenu compte du contexte plus vaste dans lequel s'inscrit l'aide, ce qui a fini par en limiter la pertinence. La perspective réaliste qui sous-tend la Déclaration doit être remise au premier plan – l'aide n'est qu'une partie des ressources mobilisés par les pays et les populations au profit du développement. Il faut également tenir compte d'autres protagonistes, forces et événements qui façonnent le cours du développement.

L'ultime test de pertinence est le bilan réel de la mise en œuvre. La réforme de l'aide sous la responsabilité des pays partenaires a surtout été lente à démarrer depuis 2000-2005, mais c'est maintenant chose faite dans la plupart des cas. Mobiliser le soutien politique, bureaucratique et public nécessaire aux réformes dépend d'intérêts majeurs et de protagonistes convaincus que les changements sont utiles et réalisables. Dans la plupart des cas, l'engagement à mettre en œuvre le programme de réformes et les incitatifs connexes n'ont pas suffi à engendrer le soutien nécessaire. Mais ils ont été déterminants lorsque les pays ont ressenti le besoin de développer leurs systèmes pour des raisons allant au-delà de l'aide, par exemple pour améliorer la gestion financière, les régimes de passation de marchés ou la reddition de comptes. Il est clair que certains pays devraient faire preuve d'une plus grande volonté politique et d'un engagement plus marqué. Cependant, étant donné que la plupart des pays partenaires sont pressés de trouver ou de renforcer les capacités nécessaires à la mise en œuvre des réformes préconisées par la Déclaration dans les délais voulus – et qu'ils reçoivent moins de soutien que promis pour ce faire – on doit remettre en question la pertinence des cibles généralisées pour tous les pays partenaires fixées à 2010.

²⁰¹ Après une certaine hésitation, le plus grand donneur, les États-Unis, a depuis 2009 réalisé la pertinence grandissante de la campagne de réforme menée dans le cadre de la Déclaration.

Les réformes demandées aux donateurs en vertu du programme de la Déclaration sont moins exigeantes. En outre, les donateurs ont davantage de moyens pour les mettre en œuvre. Mais les enjeux ne sont pas aussi grands que pour les pays recevant l'aide, par conséquent, dans la plupart des cas, la compréhension et le soutien politiques, bureaucratiques et publics nécessaires pour mettre en place des réformes difficiles n'ont pas été faciles à assurer ni à conserver. La pertinence des catalyseurs de changement anticipés par la Déclaration – « le soutien persistant des plus hautes sphères politiques, une pression des pairs et une action coordonnée aux niveaux mondial, régional et local » – a été nettement différente d'un donneur à l'autre, ce qui a donné lieu à une mise en œuvre hétérogène.

5.2 Principes : « Dans quelle mesure chacun des cinq principes a-t-il été respecté et mis en œuvre? Les priorités du Programme d'action d'Accra ont-elles été prises en compte? Pourquoi? »

La première phase de l'évaluation s'articulait autour des principes et de la mise en œuvre initiale de la Déclaration, contrairement à la seconde (la principale). L'objectif, après une plus longue période, était d'approfondir l'évaluation des réalisations par rapport aux résultats anticipés. Les principes directeurs ont toujours été cruciaux dans le cadre de ce vaste pacte international de réforme et il importe de s'en servir pour éclairer l'évaluation des progrès. De plus, le Programme d'action d'Accra visait à accélérer les progrès vers les objectifs de la Déclaration de Paris et a renforcé ou précisé plusieurs engagements et secteurs de travail importants.

Dans cette optique, toutes les études devaient répondre aux mêmes questions figurant dans la Matrice de l'Évaluation, afin d'avoir une base explicite à partir de laquelle résumer les évaluations aux fins de cette synthèse, tout en intégrant la richesse des constats sur l'engagement particulier de chacun envers chaque principe de la Déclaration. Les constats sur les principes sont présentés en détail dans le chapitre consacré aux contributions à l'efficacité de l'aide et dans le résumé plus complet des progrès globaux réalisés en vue d'atteindre les résultats anticipés, dans le Tableau 2.

Dans l'ensemble, l'évaluation conclut que, sur les cinq principes de la Déclaration, l'appropriation par le pays est celui qui a enregistré le plus de progrès; l'alignement et l'harmonisation progressent de façon plus inégale, tandis que la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle avancent au ralenti. Cette situation influence les messages clés et recommandations de ce rapport.

L'incapacité à rendre la responsabilité mutuelle plus transparente, équilibrée et efficace est sans doute le constat le plus important concernant la mise en œuvre des principes de la Déclaration. Il s'agit là d'un obstacle critique à la maturation des partenariats d'aide, qui doit faire l'objet de mesures spé-

cifiques pour surmonter les difficultés réelles et sortir de cette impasse (voir recommandations 3 et 6).

Il est important de se rappeler les facteurs clés cités dans l'Évaluation afin d'expliquer pourquoi si peu de mécanismes directs de la responsabilité mutuelle ont évolué en dépit de l'engagement au niveau politique de le faire. Les facteurs incluent les suivants :

- L'absence d'équilibre et l'asymétrie dans les relations, l'influence et les sanctions entre les fournisseurs et receveurs de l'aide ;
- La géométrie complexe lorsqu'un pays recevant de l'aide doit initier et structurer des mécanismes pour négocier avec de multiples donateurs/agences au sujet des engagements mutuels ;
- L'absence d'un cadre généralement accepté pour définir et mesurer la responsabilité mutuelle dans l'aide ; et
- Tensions avec des préoccupations des donateurs qui doivent satisfaire les demandes de responsabilité de leurs propres administrations et un mouvement ralenti dans l'engagement de la Déclaration de s'harmoniser.

D'un autre côté, les évaluations de pays n'ont pu fournir suffisamment de réponses sur le Programme d'action d'Accra et sur son influence à ce jour pour que l'on puisse en faire une évaluation de synthèse de substance. Il semble que le caractère récent (fin 2008) du Programme en soit la principale cause. D'autre part, il est également manifeste que, dans la grande majorité des pays, les axes majeurs du Programme ne sont pas aussi bien connus que ceux de la Déclaration pour l'instant. Pourtant, plusieurs évaluations semblent indiquer que le Programme d'action d'Accra est pris en compte et valorisé dans les pays concernés, qui le voient comme un point de repère important pour élargir la participation et l'appropriation du programme de réformes et pour raffiner certains de ses aspects et attentes clés.

5.3 Réalisations : « Qu'est-ce que la Déclaration de Paris a accompli en termes d'efficacité de l'aide et de résultats de développement? Quelle est l'importance de ces contributions? S'agit-il de résultats durables? »

Au regard de l'efficacité de l'aide, la campagne menée dans le cadre de la Déclaration a fait une différence majeure à plusieurs niveaux²⁰² pour clarifier et renforcer les normes, et pour contribuer aux efforts en vue d'atteindre les 11 résultats fixés en 2005, car elle a soutenu l'accroissement des volumes d'aide et permis d'améliorer la qualité des partenariats dans le domaine de l'aide. Pour ce qui est des résultats de dévelop-

202 Le terme « significatif » fait référence à des effets « clairs et vérifiables », mais pas nécessairement « majeurs ».

pement, par des voies indirectes, mais spécifiques, on retrace quelques contributions importantes à des efforts plus appuyés et à de meilleurs résultats de développement. L'évaluation indique l'existence d'un tel lien dans le secteur de la santé, qui sert de secteur témoin dans le cadre des évaluations de pays, mais est moins concluante pour d'autres secteurs. Dans le cas de résultats sur l'efficacité de l'aide et de résultats de développement, bon nombre de ces gains seront vraisemblablement durables, tandis que d'autres restent précaires.

La Déclaration a attiré et fixé l'attention de la communauté internationale sur des mesures ambitieuses, basées sur l'expérience, afin d'améliorer la coopération au développement et l'aide. Elle aborde une gamme de problèmes qui se sont accumulés au cours des 50 dernières années et propose une vision de conditions plus propices à l'aide et, enfin, au développement pouvant se passer de l'aide. Non sans reconnaître que toutes les difficultés ne pourraient être résolues rapidement, la Déclaration a fixé une échéance très courte (cinq ans) pour apporter des améliorations mesurables ou, du moins, observables. Les cibles fixées ne sont pas toutes réalistes, voire mesurables sans doute, mais ses principes et engagements ont été appliqués par les pays partenaires (quoique de façon graduelle et inégale) et par les donateurs (de façon plus inégale encore).

Dans l'univers changeant de la coopération au développement, l'importance particulière de l'« aide » et de son amélioration a été précisée. Tout en étant conscients des autres facteurs de développement, de la gestion complexe des relations d'aide et de leur amélioration, et de la diversité des sources de financement pour le développement, un nombre record de pays partenaires et de donateurs/agences semblent prêts à consacrer des efforts considérables à l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Efficacité de l'aide. La campagne menée dans le cadre de la Déclaration a fait une différence particulière à plusieurs niveaux, par exemple :

- définir et renforcer les bonnes pratiques en matière de relations d'aide et, par conséquent, légitimer et renforcer de plus grandes attentes mutuelles;
- contribuer au mouvement, même s'il est parfois lent et modeste, en vue d'atteindre les 11 résultats fixés en 2005, tout en contribuant à l'obtention de meilleurs résultats de développement;
- jouer un rôle dans l'augmentation des volumes d'aide, peut-être en combinaison avec les Objectifs du millénaire pour le développement, pour encourager l'augmentation de l'aide;
- améliorer la qualité d'un certain nombre de partenariats d'aide fondés sur plus de transparence, de confiance et d'appropriation par le pays partenaire.

Les changements à effectuer étaient plus exigeants que ceux des donateurs, mais la plupart des pays partenaires qui ont été évalués ont maintenant intégré nombre de ces processus de changement, non seulement pour mieux gérer l'aide, mais également pour mieux répondre aux besoins du pays. La difficulté la plus importante pour la plupart des pays partenaires est de relever les défis complexes et durables que pose le renforcement des capacités, ce qui ne pourra se faire rapidement, y compris en appliquant des solutions bureaucratiques. Cependant, les pays partenaires peuvent en faire plus pour renforcer les capacités et identifier les priorités dans des domaines ciblés. Les donateurs, quant à eux, peuvent redoubler d'efforts pour soutenir ces priorités de manière coordonnée, renforcer, en les utilisant, les propres systèmes des pays partenaires et réduire les pratiques nuisibles au renforcement durable des capacités.

Sauf exceptions frappantes, les donateurs ont montré moins d'empressement que les pays partenaires à changer leurs propres systèmes.²⁰³ Ceci ne veut pas sous-estimer les difficultés qu'ont ceux qui sont directement responsables dans les pays donateurs d'assurer l'attention et le consensus nécessaires, ainsi que l'action pour la réforme. Le chapitre 2 sur le Contexte présente les raisons pourquoi ce programme de changement représente un défi particulier dans les pays donateurs. Mais la campagne de la Déclaration est un pacte entre nations. Les gouvernements qui l'ont entérinée – non seulement les ministères et agences individuels – sont responsables de leur rendement ou de leurs échecs. Certains ont manqué de coordination et ont hésité à prendre des risques suffisants pour jouer le rôle proactif que l'on attendait d'eux dans le cadre de la relation d'aide. Ainsi, la plupart des donateurs ont demandé aux pays partenaires de se conformer, en tant que condition préalable pour leurs propres réformes. Au lieu d'évoluer avec eux en réciprocité et de gérer et partager les risques de façon réaliste. De plus, la pression des pairs et l'action collective des donateurs n'étant pas encore suffisamment intégrées aux systèmes nationaux de nombreux pays donateurs, ainsi à la merci de tout changement stratégique mal avisé, par exemple à l'occasion d'un changement de gouvernement ou de ministre.

Le rendement relatif des agences multilatérales dans la mise en œuvre de la Déclaration et de l'application de bonnes pratiques en matière d'aide est flou et controversé. Seules quelques agences multilatérales ont participé à l'étude²⁰⁴.

203 Ce point est illustré de manière vigoureuse comme suit: '... le caractère asymétrique de la relation d'aide... contredit la rhétorique du partenariat et est reflété dans le fait qu'il n'y a pas de sanctions effectives pour des donateurs qui ne s'acquittent pas de leurs engagements. Tandis que les donateurs ont failli d'entreprendre de simples modifications administratives, par exemple la coordination de leurs analyses et de leurs missions, on a demandé des changements énormes et complexes du gouvernement dans des domaines tels que la gestion des finances publiques.' Mozambique p.47.

204 Le regroupement des agences de développement des Nations Unies a participé aux évaluations institutionnelles de la phase 1. La Banque africaine de développement, quant à elle, a participé à la Phase 2. Enfin, la Banque asiatique de développement a participé à la phase 1 et a produit un rapport substantiel de mise à jour pour la Phase 2.

La plupart de ces agences ont adhéré à la Déclaration et ont participé aux divers processus, en adoptant des mesures parallèles et en effectuant leurs propres vérifications.²⁰⁵ Les rapports de pays soulignent la plus grande latitude dont jouissent les agences multilatérales, libres de pressions politiques à court terme, pour adopter de meilleures pratiques, tels les engagements financiers sur plusieurs années. En conséquence, le rendement des agences multilatérales quant à la mise en œuvre de la Déclaration et l'amélioration des pratiques d'aide ne peut être adéquatement évalués.

Contributions aux résultats du développement. Rien dans la conception de l'évaluation ne présupait de l'obtention rapide de meilleurs résultats de développement une fois les pratiques d'aide améliorées – c'est-à-dire l'amélioration manifeste des conditions de vie des gens dans les pays partenaires, notamment les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables – pendant une courte période de cinq ans. Étant donné que, la plupart du temps, ces résultats dépendent moins de l'aide que d'autres forces à l'œuvre, les évaluations de pays ont cherché à établir :

- tout d'abord, les signes manifestes de changement en matière de développement;
- puis, des indications plausibles de la contribution de l'aide à ces changements;
- enfin, le cas échéant, des indications selon lesquelles la réforme de l'aide aurait pu renforcer cette contribution.²⁰⁶

En fait, les constats surpassent les attentes très modestes des contributions aux résultats dans cette courte période. Des rapprochements entre évaluations de pays montrent que les mesures s'inspirant de la Déclaration, lancées avant ou après 2005 (mais généralement renforcées à partir de cette date), ont contribué au déploiement d'efforts communs plus ciblés et plus efficaces, surtout au niveau sectoriel. Ces évaluations ont en effet présenté une analyse crédible de la contribution de ces efforts à l'atteinte de meilleurs résultats de développement (tout porte à croire qu'ils seront durables). Ces effets sont plus manifestes dans le secteur de la santé, qui a fait l'objet d'un examen plus approfondi dans les évaluations individuelles.²⁰⁷ Outre ce secteur « témoin », on n'a pour l'instant aucune preuve suffisante montrant que les réformes de l'aide auraient contribué à des résultats d'ensemble, comme l'accélération des progrès dans l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement.

205 Comme une des raisons possibles pour une telle approche parallèle le rapport de l'UE sur les dispositifs pour la division de travail (op.cit.) constate que "quelques agences multilatérales au niveau du pays postulent que leurs statuts gênent leur engagement dans les processus de la division de travail."

206 Cf. Mayne, J (2001) 'Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly'; *The Canadian Journal of Programme Evaluation* Vol.6, No. 1, Canadian Evaluation Society. See discussion in Technical Annex.

207 Le raisonnement original de la sélection du secteur de la santé est résumé dans l'Annexe technique.

Même si l'insuffisance des capacités demeure un obstacle de taille dans beaucoup de pays et même si l'aide pourrait contribuer davantage aux résultats, il s'avère que l'aide et la réforme de l'aide ont quelque peu renforcé à long terme les capacités institutionnelles pour le développement et le capital social.

Dans l'ensemble, peu de pays accordent davantage la priorité aux besoins des plus pauvres, notamment des femmes et des filles. Pourtant, l'aide a manifestement contribué à cet objectif et que les réformes et les mesures inspirées par la Déclaration et mises en œuvre depuis 2000-2005 représentent une valeur ajoutée. Cet écart montre bien les limites auxquelles se heurtent l'aide et les réformes en face d'obstacles majeurs, comme les inégalités bien ancrées, faute d'un engagement national ferme envers le changement.

En ce qui concerne les modalités de l'aide, l'Évaluation montre qu'aucune (p. ex. soutien budgétaire ou sectoriel, programmes ou projets) ne peut à elle seule automatiquement produire de meilleurs résultats de développement. Un ensemble de modalités de l'aide reste le modèle le plus sensé aux yeux des pays partenaires et des donateurs. De même, un plus large éventail d'options et d'innovations dans les modalités de l'aide (surtout l'augmentation d'appuis budgétaires multidonateurs au niveau sectoriel) a eu un effet (réel ou potentiel) important sur les résultats de développement dans la moitié des pays ayant fait l'objet d'une évaluation entre 2000 et 2005.

Durabilité. Dans la plupart des pays partenaires, on considère maintenant que le programme de réformes de Paris répond à des besoins importants, autres que la gestion de l'aide, et les processus de changement sont maintenant assez bien intégrés, même s'ils ne progressent que graduellement. Quoique dans beaucoup de pays le changement doive être propulsé par un élan politique plus dynamique, le mouvement premier a résisté aux changements politiques et aux diverses crises, même s'il n'a pas donné lieu à des résultats spectaculaires. Outre un certain nombre d'exceptions remarquables, pour la plupart parmi les donateurs, l'engagement, les capacités et les incitations à appliquer ces bonnes pratiques n'ont pas été assez solides pour les enraciner en tant que normes générales ni pour déclencher les changements nécessaires. Mais le pacte de réforme de la Déclaration dépend de l'amélioration collective des donateurs et de leur capacité à offrir collectivement un meilleur soutien aux pays partenaires. On ne peut en effet s'attendre à ce que la poignée de chefs de file actuels porte indéfiniment un fardeau disproportionné sur leurs épaules. Cette évaluation conclut sur l'urgence du renouvellement de l'engagement collectif des donateurs, d'une plus grande réciprocité avec les pays partenaires et d'une gestion du risque plus réaliste. Sinon, le danger est réel de voir diminuer ou disparaître les premiers fruits de ce pacte historique qui, depuis dix ans, vise à améliorer l'efficacité de l'aide. Dans ce cas, les mauvaises pratiques prendraient le dessus et l'aide au développement serait affaiblie à l'échelle internationale.

5.4 Fardeaux : « Quels ont été les effets de la mise en œuvre de la Déclaration sur le fardeau que constitue la gestion de l'aide, qui pèse sur les pays partenaires et sur les donateurs, notamment au regard des volumes changeants et de la qualité de l'aide, ainsi que des partenariats établis dans le domaine? Est-ce que ces effets sont transitoires ou durables? »

Cette Évaluation conclut que les changements apportés par la Déclaration n'ont pas réduit le fardeau global lié à la gestion de l'aide. Cependant, ils ont contribué à une meilleure qualité de l'aide et à des partenariats plus efficaces, ainsi qu'à augmenter les volumes d'aide. Il y a des indications que, dans quelques cas on a constaté que la façon dont l'aide s'inspirant de la Déclaration (par exemple, les fonds multidonneurs) a été gérée aurait en fait alourdi le fardeau qui incombe aux donateurs et aux pays partenaires. Au vu du chemin parcouru depuis la première phase de l'évaluation, on ne peut pas conclure que le retard dans la réduction du fardeau que constitue la gestion de l'aide n'est que temporaire. On devra sans doute s'attaquer en priorité à l'alourdissement de ce fardeau lorsque signalé.

Le premier effet de la Déclaration à cet égard a été de légitimer et de structurer les préoccupations de longue date relatives au fardeau que constitue la gestion de l'aide et d'en faire expressément un sujet de premier plan dans les discussions entre pays partenaires et donateurs. Dans l'esprit de l'appropriation et de l'alignement, un certain nombre de pays partenaires avaient déjà pavé la voie en prenant leurs propres mesures – par exemple, en élaborant leurs propres stratégies de gestion de l'aide ou en essayant de limiter le fardeau qu'imposent les missions multiples et non coordonnées des donateurs. Dans la Déclaration de Rome, en 2003, les donateurs avaient déjà reconnu la nécessité de réduire le fardeau qui incombe à leurs partenaires et établi les étapes qu'il fallait suivre pour améliorer l'harmonisation de l'aide. La philosophie et les engagements précis de la Déclaration de Paris ont permis de regrouper ces questions en un tout cohérent et d'établir des plateformes nationales et internationales pour tâcher de réduire le fardeau qui pèse d'abord et avant tout sur les pays partenaires.

Les premiers résultats de la phase initiale de l'évaluation semblaient indiquer que la gestion de l'aide imposait un fardeau plus lourd aux agences des donateurs et à leur personnel. En effet, la charge de travail associée normalement à la gestion de projet ne diminuait pas et s'y ajoutaient des exigences supplémentaires en matière de consultations élargies et de travail d'analyse. Ce fardeau était encore plus lourd pour les bureaux des donateurs sur le terrain lorsque les pouvoirs et les capacités du personnel restaient centralisés à l'administration centrale. On ne pouvait pas savoir avec certitude si l'augmentation de la charge de travail était temporaire ou permanente. Pour ce qui est du fardeau de la gestion de l'aide revenant aux pays partenaires, les résultats de la première phase n'affi-

chaient aucun changement majeur ni aucune tendance prononcée, mais ces résultats « neutres » n'étaient pas définitifs.

Jusqu'à date, la tendance générale montre peu ou pas de réduction du fardeau global de la gestion de l'aide. Il y a des exceptions, tout comme d'autres cas où le fardeau semble avoir augmenté. De même, dans la majorité des cas, les nouvelles pratiques semblent améliorer la qualité de l'aide et offrir des forums et des mécanismes qui permettent aux pays de maintenir un aperçu de leurs relations dans le cadre de l'aide et une certaine prise sur ces relations d'aide. Un groupe important d'évaluations de pays passe sous silence les effets possibles des pratiques de la Déclaration sur le fardeau lié à la gestion de l'aide de ces pays, évoquant parfois le fait que leur pays a mis en place des systèmes assez solides pour le contrôler. Par ailleurs, plusieurs évaluations signalent les plaintes du pays partenaire au sujet de la charge de travail associée aux structures et mécanismes de coordination et d'harmonisation de l'aide multidonneurs. L'évaluation de l'Afghanistan souligne au contraire que, s'ils étaient plus nombreux, ces mécanismes et structures allégeraient le fardeau. Par contre, une récente évaluation multidonneurs au Sud-Soudan montre que l'insistance rigide à adopter des approches harmonisées avait ralenti et limité le type de réponses d'aide flexible qui était de rigueur.

Les observations relatives au fardeau lié à la gestion de l'aide et à ses tendances ne sont accompagnées d'aucune comparaison structurée avec la situation d'avant la Déclaration²⁰⁸ ni d'aucune tentative délibérée de comprendre ce qu'il en serait sans ces pratiques. De même, très peu de liens sont expressément faits entre le fardeau de la gestion de l'aide, d'une part, et les volumes d'aide décaissés et leur qualité (ou celle des relations d'aide elles-mêmes), d'autre part. La plupart des rapports donnent des chiffres sur les missions conjointes, et parfois isolées, des donateurs (d'habitude en s'appuyant sur les résultats de l'Enquête de suivi), mais sans fondement solide d'indications quantitatives sur les tendances, même au sujet de cet indicateur apparemment simple.

Étant donné qu'une action plus concertée des donateurs devait mener aux avantages globaux anticipés au départ, il faut garder à l'esprit, dans l'évaluation des résultats, le que les donateurs n'ont pas fini de mettre en œuvre les pratiques de la Déclaration, appliquées de façon inégale par ailleurs. Cependant, lorsqu'on considère combien le fardeau lié à la gestion de l'aide était écrasant pour de nombreux pays partenaires avant l'adoption de la Déclaration (dans plusieurs cas, ils arrivaient à peine à obtenir un simple aperçu de toutes les activités menées au titre de l'aide sur leur territoire), on constate que la situation s'est nettement améliorée. Cette amélioration est au moins en partie liée à la campagne de la Déclaration, dans la mesure où elle a créé des attentes plus élevées face à certains principes et les a légitimés, notamment le respect de l'appropriation, le partage de l'information, la consultation, la coordination et l'harmonisation des activités.

²⁰⁸ La durée des fonctions du personnel et leur mémoire sont généralement trop courtes.

Les pays font maintenant face à de nouveaux défis en matière de gestion. Pour les relever, il faut développer une gestion de l'aide plus appuyée et un engagement plus grand de la part des décideurs, qui semblent la clé de l'appropriation nationale et de l'alignement, selon la plupart des évaluations de pays. Étant donné que les attentes ne diminueront sûrement pas, les améliorations apportées à ce modeste niveau ont des chances de perdurer.

Pour les donateurs/agences, changer la manière de faire depuis la Déclaration de Paris a eu son lot inégal d'avantages et d'inconvénients. Ils ont dû investir davantage dans le travail analytique, le dialogue et la coordination lorsqu'ils ont essayé d'adopter de nouvelles approches. Les études confirment que ceux qui ont réellement délégué davantage de capacités et de pouvoirs aux bureaux sur le terrain ont mieux composé avec le changement, toute proportion gardée. Mais seulement un petit nombre de donateurs ont pu et voulu consacrer le temps, les compétences et les incitations nécessaires pour promouvoir et soutenir activement la communication, la coordination et le travail de facilitation qui s'imposaient, aux côtés de représentants nationaux et au nom de la communauté des donateurs.²⁰⁹ Les plus engagés dans la mise en œuvre des bonnes pratiques de la Déclaration ont fait plus que leur part. Ils en ont payé le prix par l'augmentation du fardeau lié à la gestion de l'aide, tandis que d'autres en ont simplement profité ou ont à peine cotisé. Il est important de savoir combien de temps les donateurs qui prennent à cœur la réforme vont pouvoir et vouloir assumer une part excessive du fardeau (ce pour quoi ils ne reçoivent pas l'appréciation attendue) en l'absence d'un engagement plus équilibré et d'une répartition plus égale des tâches entre les donateurs, faute de quoi il sera difficile d'atteindre les objectifs de la campagne pour l'efficacité de l'aide.

5.5 Valeur : « Quelle a été la valeur ajoutée de la coopération au développement s'inspirant de la Déclaration de Paris par rapport à ce qui existait avant la Déclaration, et ce, parallèlement aux autres moteurs de développement propres à chaque pays, aux autres sources de financement du développement et aux autres partenaires de la coopération au développement (hors ceux qui ont jusqu'à présent entériné la Déclaration)? »

Comparaison avec la période précédant la Déclaration. Même en tenant compte des contraintes documentées dans cette évaluation, une comparaison entre la pratique actuelle et celle d'il y a 20 ans révèle une situation bien meilleure aujourd'hui : la transparence s'est beaucoup

²⁰⁹ On a fait appel à ces types de rôles de leadership aux niveaux national et sectoriel. L'intérêt et les attributs personnels parmi les effectifs clés des donateurs ont joué une part, ainsi que les politiques institutionnelles. Parfois, des protagonistes multilatéraux ont assumé quelques-uns de ces rôles comme partie naturelle de leurs mandats communautaires.

améliorée et l'aide est bien moins dirigée par les donateurs. On peut dire qu'il y a 20 ou 25 ans, les activités n'étaient souvent pas coordonnées et ressemblaient à une sorte de « mêlée générale » marquée par la concurrence et dirigée par les donateurs. Ce type d'aide est désormais assez rare pour attirer immédiatement l'attention et la critique, sauf dans certaines situations de précarité et d'aide humanitaire, où il est encore trop fréquent. Si l'on compare l'après-2005 avec la situation qui prévalait juste avant, on doit conclure que la Déclaration a élargi l'engagement envers la réforme et fourni des instruments pour la mener à bien, alors qu'ils étaient auparavant développés et testés d'une manière fragmentée par un petit nombre de chefs de file parmi les pays partenaires et les donateurs. La signature de la Déclaration a permis de renforcer les normes convenues en matière de bonnes pratiques et les partenariats, et de créer des attentes envers des changements rapides, peu réalistes avec le recul. Il y a ici de nombreuses indications selon lesquelles ces normes ont été utilisées pour renforcer ou légitimer les exigences quant à l'observation de bonnes pratiques.

Dans le cadre de cet exercice, on a évalué l'efficacité de la démarche préconisée par la Déclaration face à la réforme de l'aide. L'Évaluation a conclu que la portée du programme était extrêmement ambitieuse, mais que c'était probablement nécessaire pour nourrir l'espoir de galvaniser l'attention et la motivation indispensables au changement. Étant donné que cette approche s'appuyait sur la longue expérience des pays partenaires et des donateurs, il n'est pas surprenant que ses diagnostics et propositions se soient avérés adaptés aux relations d'aide, bien qu'à des degrés divers, selon les circonstances. L'accent mis sur la surveillance et l'évaluation de la mise en œuvre des accords de Paris était également nécessaire pour maintenir l'attention sur la performance et la responsabilité mutuelle.

Lacunes et effets involontaires. Au fil du temps, plusieurs ont émergé :

- À l'origine, la Déclaration a émané d'un engagement politique de haut niveau visant à apporter des changements historiques aux relations internationales, au profit des résultats de développement dans les pays partenaires. La Déclaration était alors interprétée et utilisée principalement comme une entente « technique » et « axée sur les processus », conclue entre des gouvernements et devant être gérée par des fonctionnaires. Par conséquent, à ses débuts, elle n'était pas assortie de l'engagement politique et sociétal nécessaire pour concrétiser les changements.
- Le travail réalisé à l'échelle internationale pour honorer les engagements de la Déclaration a été, d'une manière ou d'une autre, à la fois trop restreint et trop vaste pour se pencher sur les choix politiques critiques :
 - Les 12 « indicateurs de progrès » sélectionnés pour l'Enquête de suivi – bien qu'essentiels en principe

pour donner du « mordant » quant à la responsabilité de chacun face aux engagements mutuels – n'étaient pas suffisamment représentatifs ou, dans certains cas, fiables, et ont en réalité reçu trop d'attention et fait l'objet de trop de mesures. Ainsi, la portée du programme de réformes a été limitée, mais a exigé le déploiement d'énormes efforts de surveillance à l'échelle nationale et internationale.

- Même s'il était nécessaire de mettre en place une superstructure participative et équilibrée à l'échelle internationale pour mobiliser et maintenir la campagne de réforme, le processus était exigeant pour toutes les parties prenantes, particulièrement pour les pays en développement. Une « industrie de l'efficacité de l'aide » a proliféré – assortie d'une imposante série d'initiatives, de groupes de travail internationaux spécialisés, de rencontres et de lignes directrices. Mais étant donné que la principale lacune n'est pas le manque d'analyse, mais bien la volonté politique, une sorte de « lassitude de la réforme de l'aide » menace maintenant de s'abattre sur cette industrie, particulièrement sur les leaders politiques, les décideurs et les spécialistes de première ligne.
- La perception selon laquelle la Déclaration proposait une « formule » ou un modèle a occulté les intentions originales, à savoir que la stratégie devait être adaptée à la situation et aux priorités de chaque pays. Cette perception a conduit certaines instances à remettre en question la pertinence du programme de réformes et a mis en péril le consensus de fond sur lequel repose la Déclaration.
- Dans le cadre d'efforts collectifs visant à mettre l'accent sur des résultats définis par les pays partenaires, la Déclaration a insisté pour que ceux-ci mettent en place des stratégies nationales de développement et des priorités susceptibles de guider le travail national et international au niveau opérationnel. Comme c'est souvent le cas pour la planification, trouver un équilibre entre l'imposition d'une orientation et une certaine souplesse représente tout un défi – la Déclaration a peut-être favorisé les « planificateurs » du développement au détriment des « chercheurs ». ²¹⁰ Elle a également donné lieu à des attentes et des appréciations divergentes relativement au rendement de l'aide.
- L'espoir que le processus inspiré de la Déclaration puisse rétablir un équilibre entre les donateurs et les pays partenaires relativement à la responsabilité mutuelle a été jusqu'à présent déçu.
- Cette Évaluation ne conclut pas, comme certains l'ont affirmé, que la campagne menée dans le cadre de la Déclaration a eu l'effet involontaire de mettre l'accent sur les processus de l'aide au détriment de l'attention et de l'action nécessaires pour atteindre les ultimes résultats de

développement : répondre aux besoins des pauvres, montrer davantage de respect pour les droits de la personne et la démocratie, ou entretenir des relations internationales plus équitables. Il n'y a pas de preuve solide d'un tel effet. La question de savoir comment répondre à ces importantes priorités mondiales le mieux possible reste l'objet de débats complexes et animés qui sont loin d'être résolus. En attendant, la Déclaration peut faire avancer ces ultimes résultats (d'ailleurs expressément intégrés à ses objectifs), dans la mesure où les réformes qu'elle préconise peuvent contribuer à améliorer l'aide.

Le Forum de haut niveau d'Accra a reconnu les problèmes émanant de la Déclaration. Un accord a alors été conclu sur un certain nombre de mesures correctives. Pourtant, l'évaluation montre qu'il est trop tôt pour mesurer l'ampleur de leurs effets. Il revient désormais au Forum de haut niveau de Busan, prévu pour décembre 2011, d'incorporer les leçons tirées de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra et de les traduire en nouvelles réformes de l'aide.

Valeur ajoutée parallèlement aux autres moteurs de développement propres à chaque pays et aux autres sources de financement du développement. À l'origine, la Déclaration s'inscrivait dans un cadre qui tenait compte du plus large contexte et des principaux facteurs nationaux et internationaux qui, bien au-delà des programmes d'aide, influent sur le développement. Pourtant, on a continué d'exagérer l'importance de l'aide, surtout dans les pays donateurs, de la même façon que les attentes étaient exagérées face à la rapidité avec laquelle les pays partenaires devaient mettre en place les réformes.

Cette Évaluation a cumulé les indications selon lesquelles l'aide et le travail de réforme de l'aide continuent souvent d'évoluer dans un monde à part, composé de gestionnaires et de techniciens qui, aux pôles d'émission et de réception, s'occupent chacun de gérer son programme spécialisé et ses attentes. On aura besoin d'une perspective plus large et d'un sens de la mesure pour amener la réforme de l'aide à porter ses fruits. Les pays partenaires ainsi que les donateurs devront mieux stimuler et exploiter toutes les forces et les politiques pour le développement, qui sont beaucoup plus puissantes et qui se trouvent hors de l'horizon de l'aide.

Valeur ajoutée parallèlement aux acteurs de la coopération au développement n'ayant pas encore entériné la Déclaration. Les acteurs de la coopération au développement, ainsi que les relations et les dispositifs connexes, se sont multipliés et ont pris différentes formes, s'expliquant souvent par un simple intérêt pour les relations internationales. Si l'on se sert d'une définition générique de l'« aide » pour la distinguer d'autres formes de soutien, qu'il soit commercial, politique ou militaire, il faut se

²¹⁰ Easterly, W (2007) *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* New York: Penguin.

rendre à l'évidence : selon des estimations approximatives, les fournisseurs d'aide n'ayant pas adhéré à la Déclaration déboursent un montant équivalent à environ un quart de l'aide offerte par les donateurs membres du CAD-OCDE. L'étude thématique de l'évaluation portant sur cette question montre que la transparence et les données fiables sont rares parmi ces formes de coopération et d'apports d'aide. Toujours selon cette étude, la Déclaration et le Programme d'action d'Accra ont permis de faire d'importantes percées au chapitre de la transparence, des critères de l'efficacité de l'aide et de la responsabilité mutuelle; il importe non seulement les préserver, mais aussi de les élargir pour inclure les fournisseurs n'ayant pas souscrit à la Déclaration.

Le Forum d'Accra a fait le même constat sur la multiplication et la variété des acteurs de la coopération au développement, de même que les relations et les dispositifs connexes, au cours des dernières années. Après examen, plusieurs de ces formes de « coopération au développement » se révèlent différentes de la coopération sur les plans économique, politique ou sécuritaire (depuis toujours intégrées aux relations internationales et régionales) et s'y ajoutent. Elles se fondent sur des intérêts nationaux et mutuels, tout en conservant leurs propres règles et raisons d'être.

L'étude thématique menée dans le cadre de l'évaluation sur l'apport de ressources autres que l'aide²¹¹ a été utile dans la mesure où on y trouve un aperçu de l'évolution de ce domaine et établit d'importantes nuances, qu'il faut garder à l'esprit lorsqu'on se penche sur différents types de coopération. L'étude rappelle que la campagne de réforme menée dans le cadre de la Déclaration s'est surtout préoccupée d'un seul de ces différents types de coopération, à savoir l'aide au développement, définie comme « les apports de ressources émanant d'organismes publics et visant principalement à favoriser le développement économique et à améliorer les conditions de vie des pays en développement, à caractère concessionnel » (c'est-à-dire qu'ils sont généralement assortis de subventions). Cette définition, sous sa forme générique, permet de fixer des paramètres raisonnables pour distinguer l'« aide » d'autres formes de soutien, qu'il soit commercial, politique ou militaire.

Sous sa forme d'« Aide publique au développement », l'aide au développement, qui n'existait pas avant 1945, a mis au point une série de mécanismes et pratiques d'importance fournissant des données transparentes et fiables, tout en lui permettant de maintenir et de renforcer sa mission distincte. Par exemple, plusieurs disciplines ont été établies pour distinguer l'investissement privé, les crédits à l'exportation et l'aide « liée » sur le plan commercial, ainsi que l'aide militaire. On a déployé beaucoup d'autres efforts pour améliorer la qualité de l'aide. Les initiatives ayant mené à la Déclaration de Paris étaient donc le point

culminant de décennies de travail en vue de renforcer la mission de développement et d'efficacité de l'aide.

L'étude thématique montre que ces autres formes et apports de coopération au développement manquent considérablement de transparence et de données fiables. On estime à un peu moins de 30 milliards de dollars américains par année à l'échelle mondiale le montant total des apports d'« aide » sortant du cadre de la Déclaration. En revanche, l'aide provenant des membres du CAD-OCDE s'élève à environ 125 milliards de dollars américains. L'étude conclut que le rôle considérable des fournisseurs d'aide n'ayant pas souscrit à la Déclaration montre que l'information transparente, la coordination, l'harmonisation et la gouvernance sont encore plus nécessaires qu'auparavant, car le nombre et la diversité des nouveaux acteurs, surtout des organisations de la société civile, viennent faire grimper les « coûts de transaction » qui incombent aux pays recevant l'aide. Toujours selon cette étude, la Déclaration et le Programme d'action d'Accra ont permis de faire d'importantes percées au chapitre de la transparence, des critères de l'efficacité de l'aide et de la responsabilité mutuelle, gains qu'il faudrait non seulement préserver, mais également élargir, pour inclure les fournisseurs n'ayant pas souscrit à la Déclaration.

5.6 Répercussions : « À long terme, quelles sont les principales répercussions sur l'efficacité de l'aide, tenant compte de l'émergence de nouveaux défis et de nouvelles opportunités (par exemple, les changements climatiques), de l'arrivée de nouveaux acteurs et de la formation de nouvelles relations? »

Cette évaluation conclut que, dans la mesure où ces formes de coopération au développement, nouvelles et existantes, ont pour objectif l'aide au développement, elles peuvent améliorer leur efficacité en s'appuyant sur les principes et les normes de pratiques exemplaires regroupées et testées par la Déclaration. En appliquant et en adaptant un comportement ordonné, les nouvelles formes d'aide au développement peuvent éviter de répéter les erreurs du passé et les complexes négociations qu'implique l'adoption d'un tel comportement.

L'évolution du domaine de la coopération internationale a élargi l'éventail d'acteurs gouvernementaux (y compris des gouvernements qui à la fois donnent et reçoivent de l'aide), d'organisations régionales, d'initiatives, de fonds mondiaux, de fondations, d'entreprises et d'organisations de la société civile. La coopération « Sud-Sud » et la coopération « triangulaire » ont rapidement pris de l'essor, et davantage de pouvoirs régionaux et locaux prennent des engagements. Le précédent chapitre du présent Rapport décrit les raisons pour lesquelles les efforts déployés en matière d'efficacité de l'aide doivent tenir compte de ces nouvelles réalités.

211 Prada, F et al, *op. cit.* pp.39-42

Le financement destiné aux pays en développement pour les aider à lutter contre les changements climatiques est désormais une caractéristique de plus en plus importante des apports financiers internationaux, dont l'ampleur pourrait rivaliser avec l'Aide publique au développement. Ce type de financement devra passer par une série d'étapes, de négociations et de développement institutionnel. Il est clair cependant que ces formes de financement vont poser bon nombre de défis afférents jusqu'alors aux autres formes d'aide – peut-être même davantage – et pourtant, on réfléchit et on planifie à peine pour adapter et appliquer les leçons et les pratiques exemplaires en matière d'efficacité de l'aide à ces nouvelles formes de financement. Différentes institutions sont concernées, tant dans les pays partenaires que dans les pays donateurs, ainsi qu'à l'échelle internationale, et on vient tout juste de tenter les premières discussions sur la manière d'anticiper et d'en gérer l'efficacité, question qui soulève l'inquiétude, mais pourtant cruciale pour la cohérence des politiques digne d'une attention soutenue de la part des décideurs au cours des prochains mois.

Les constats de l'évaluation dégagent cinq leçons principales en ce qui concerne l'avenir de l'aide et l'assurance de son efficacité :

1. La plupart des principes et normes pour la bonne pratique de l'aide sur lesquels on s'est entendu dans le cadre de la Déclaration se sont avérés valides et commencent à conduire à des améliorations. Pour prévenir un renversement ou de nouveaux cycles de mauvaises pratiques, cet élan vers la réforme devrait être plus ciblé et élargi.
2. Dans tous les pays, l'aide est un facteur contribuant au développement qui comporte des limites et qui s'inscrit parmi une multitude de puissants moteurs, obstacles et ressources – et cette liste de facteurs est en train de s'allonger. Ainsi, les attentes devront être plus réalistes des deux côtés de la relation d'aide – y compris la nécessité d'accepter et de gérer les risques, et de demeurer ouvert à l'apprentissage. De même, cette situation exige de mieux cibler les contributions au titre de l'aide, dans des domaines où celle-ci peut être correctement gérée et étendre sa valeur ajoutée.
3. Les processus visant à assurer l'efficacité de l'aide doivent être simplifiés et les engagements à respecter des normes éprouvées réaffirmés tout en étant adaptés au contexte des pays individuels avec la souplesse qui convient.
4. Une meilleure cohérence des politiques sera d'une importance critique, tant dans les pays partenaires que chez les donateurs. Face aux nouvelles épreuves, telles la nécessité de garantir l'efficacité du financement au titre des changements climatiques et d'autres sources nouvelles de financement du développement, cette cohérence sera tout à fait pertinente. En tant que groupe, les donateurs doivent œuvrer davantage vers une plus grande cohérence; et ceci également à l'échelle individuelle, dans les différents domaines politiques concernant le développement et, dans quelques cas, au sein même de leurs propres systèmes d'aide.
5. Dans le cadre de la campagne internationale visant l'amélioration de l'aide, la portée de la participation et de l'appropriation doit être accrue dans les plus brefs délais pour intégrer davantage de protagonistes et de styles de coopération. Sans outrepasser les limites de l'aide, cette participation et appropriation offrent une avenue clé vers l'amélioration d'autres relations distinctes de coopération.

5.7 Champs principaux d'investigation au-delà de la présente Évaluation

Si cette Évaluation contribue largement à examiner les réformes de l'aide adoptées jusqu'à présent et à ouvrir des voies vers l'avenir, elle ne constitue pourtant pas la réponse définitive à ces défis. Elle s'inscrira en effet dans l'ensemble des travaux qui seront discutés au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide prévu pour décembre 2011, et au-delà. Cette Évaluation a cependant permis aux participants d'identifier divers sujets pour analyse et évaluation futures, afin d'approfondir les connaissances internationales et d'étendre les avancées :

- Développement des capacités : comment y parvenir?
- Efficacité de l'aide et organisations de la société civile à la lumière des travaux menés par les OSC elles-mêmes en préparation du Forum de Busan
- Au-delà de l'aide : cohérence des politiques pour le développement
- Capital politique dans les pays donateurs en appui à la coopération au développement dirigée par les pays partenaires
- Coopération multilatérale et réforme de l'aide : l'état des lieux et les voies de l'avenir
- Examen plus poussé des analyses sectorielles des évaluations-pays
- Gestion partagée des risques en coopération pour le développement : comment progresser?
- Explication des différents résultats de l'aide et de la réforme en matière de santé et en matière de pauvreté (priorité aux plus démunis)
- Coopération régionale et efficacité de l'aide
- Autres sujets au cas où ils ne seront pas suffisamment couverts par d'autres travaux dans la préparation du Forum de Busan :
 - Précarité et l'efficacité de l'aide
 - L'efficacité de la coopération Sud-Sud
 - Progrès dans la gestion axée sur les résultats
 - Approfondissement de la responsabilité mutuelle

6. Principales recommandations

Les constats et conclusions détaillés de ce Rapport de synthèse ouvrent la voie à plusieurs pistes de solutions pour améliorer l'efficacité de l'aide, qui s'appuient sur l'expérience de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ce chapitre met en évidence les principales recommandations à l'intention des différentes parties prenantes, et en fournit la justification et l'assise. Nombre de ces recommandations peuvent sembler familières et même évidentes, car elles ne sont en effet pas nouvelles. Il faut demander, simplement mais fermement, la prise de mesures politiques importantes par les donateurs et les pays partenaires ayant failli à leurs engagements pourtant fermes pris à Paris et à Accra.

La pertinence à d'autres acteurs n'a pas été adressée ci-dessous en particulier : au cœur de cette Évaluation a été la réforme de l'aide depuis 2000-2005 par les pays partenaires et les donateurs et agences qui avaient entériné la Déclaration de Paris et accepté ses engagements. En même temps, les évaluations nationales et d'autres travaux ont re-confirmé les conclusions du Forum de haut niveau d'Accra sur l'importance des rôles dans le développement et l'aide d'un nombre croissant d'autres acteurs et types de coopération.

De plus, dans l'Évaluation des preuves importantes ont émergé sur le travail des : organisations de la société civile nationales et internationales ; des fournisseurs de financement concessionnel n'ayant pas encore entériné la Déclaration dans cette capacité (gouvernements, programmes globaux et acteurs du secteur privé) ; ainsi que des participants en coopération régionale, Sud-Sud, triangulaire et d'autres formes de coopération pour le développement, y inclus de l'investissement, qui pourraient comprendre ou non des transferts concessionnels de ressources. Plusieurs de ces groupes d'acteurs ont participé à des efforts d'efficacité parallèles et, dans le cas des organisations de la société civile, se sont engagées de présenter leurs résultats au Forum de Busan. La valeur de ce forum global serait largement renforcée si d'autres y participeraient pleinement de même.

Entretemps, tandis qu'il va au-delà du mandat de cette Évaluation de recommander des actions spécifiques à d'autres groupes, il est important de souligner que les preuves indiquent à un fort degré que toutes les recommandations ci-dessous sont pertinentes à tous ces autres acteurs. Ils vont apporter leurs propres perspectives et expériences à n'importe quelles discussions globales plus larges, mais les preuves sont évidentes que, sans leur engagement et coopération, les bénéfices de l'aide et des réformes de l'aide aux pays en développement sont largement réduits. On a également identifié quelques domaines importants où leur propre travail profiterait clairement des recommandations découlant de cette Évaluation.

6.1 À l'intention des décideurs dans les pays partenaires et les pays donateurs et agences

1. Faire les difficiles choix politiques qui s'imposent et s'y tenir

Le Forum de haut niveau qui aura lieu en Corée se doit de trouver des moyens novateurs de renouveler et de soutenir l'engagement des hautes sphères politiques pour faire le point sur l'expérience, résoudre les questions difficiles et fixer la ligne de conduite à prendre.

Grâce aux forums de haut niveau, les leaders politiques ont eu l'occasion unique de se rencontrer périodiquement pour vérifier les progrès, débattre et résoudre les enjeux politiques, et pour définir le cours des prochaines étapes à suivre en vue d'améliorer l'aide. L'Évaluation a constaté à plusieurs reprises que le principal moteur de la réforme dans les pays et les agences des donateurs a été l'engagement et le soutien des hautes sphères politiques. Il se peut que l'une des raisons cruciales de la lenteur des progrès ailleurs soit l'absence d'un tel soutien. Le programme du Forum de haut niveau de Busan ne doit pas être bureaucratique, mais plutôt axé sur les choix politiques nécessaires pour solliciter l'engagement et l'appui des dirigeants, nouveaux et expérimentés, y compris ceux qui

proviennent de pays et d'agences ne faisant pas encore partie de la coalition de la Déclaration.

Le Forum demeure l'endroit approprié où conclure de nouvelles ententes pour maintenir et élargir la portée des progrès réalisés en matière de mécanismes internationaux conjoints soutenant la réforme de l'aide. Il doit aussi trouver des moyens novateurs de maintenir un engagement politique soutenu entre les forums au profit du travail de réforme continu réalisé sur le terrain. Si les mesures prises à l'échelle du pays ne dépendent que de fonctionnaires traitant avec des fonctionnaires, ou de représentants des donateurs traitant avec des ministres des pays partenaires, elles perdront sûrement un peu de leur impact. Il demeure vital que les forums de haut niveau, ou toute autre formule, offrent de meilleurs mécanismes pour l'avenir, ainsi que des stratégies à haute visibilité et que l'on puisse gérer pour soutenir l'engagement des hautes sphères de la politique.

2. Mettre l'accent sur la transparence, la responsabilité mutuelle et le partage des risques

La prochaine phase des réformes visant à renforcer l'efficacité de l'aide devrait s'appuyer sur les percées de la campagne menée dans le cadre de la Déclaration de Paris et en tirer les leçons qui s'imposent, dont :

- approfondir l'adhésion aux principes de l'appropriation par le pays, de l'alignement et de l'harmonisation du soutien des donateurs, de la transparence et de la responsabilité mutuelle relativement au suivi et à l'obtention de résultats;
- ajouter à ce cadre de principes celui de la « gestion partagée du risque »;
- mettre surtout l'accent sur les actions coordonnées pilotées par le pays sur le terrain, les forums conjoints au niveau national gérant les relations de l'aide et la mise en œuvre des réformes.

Dans le cadre de l'Évaluation, l'impératif de la transparence a été invoquée à de nombreuses reprises comme étant le fondement indispensable de l'efficacité et de la responsabilité mutuelle. Les progrès réalisés à ce titre doivent servir de base. Si on élevait la gestion partagée du risque au rang de principe, on reconnaîtrait ouvertement que le développement et les partenariats comportent beaucoup d'incertitudes et de risques. Cela permettrait aussi de prendre un engagement mutuel de faire face aux risques et aux désaccords, et de les gérer conjointement, dans l'esprit d'un partenariat mûr, ce qui permettrait de préciser les attentes des deux côtés. Il faudrait continuer de viser la gestion axée sur les résultats et ne plus la traiter comme un principe distinct, mais bien comme un ensemble de techniques de soutien. Ceci encouragera un retour à l'intention originale de ce principe et l'élaboration des systèmes appropriés et réalistes afin d'utiliser les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision, renforçant le rendement dans la réalisation de résultats de développement bien définis.

3. Intensifier et concentrer dans les pays mêmes les efforts pour améliorer l'efficacité de l'aide

Dans le cadre des efforts qui seront déployés à l'avenir pour améliorer l'efficacité de l'aide, le leadership doit être résolument exercé et soutenu au niveau des pays partenaires individuels. Ils doivent être appuyés par des mécanismes nationaux plus solides et la facilitation indépendante, qui devrait être une option largement utilisée. Ceci devrait être soutenu par la pression intensifiée par les pairs et par un suivi international de la performance des donateurs (voir Recommandation 11). À l'échelle internationale, la superstructure servant à établir des normes, analyser, faire rapport et faire le suivi des questions d'efficacité de l'aide doit être moins onéreuse et plus directement utile, en particulier pour les pays partenaires.

Si les grands principes de réforme de l'aide et les engagements de la Déclaration peuvent s'appliquer à toutes les formes d'aide internationale, il n'en demeure pas moins que la pondération, les priorités et les échéances des différentes réformes doivent être adaptées à la grande diversité des situations propres à chaque pays. C'est là l'un des grands constats de cette Évaluation. La coopération au développement et la réforme de l'aide doivent revenir à leurs fondements et être à nouveau axées sur les pays partenaires. Cette démarche axée sur le pays permettra de situer clairement la réforme de l'aide et de l'appliquer au monde réel, de renforcer l'appropriation, la transparence et la responsabilité mutuelle là où elles sont les plus pertinentes²¹². L'expérience des pays doit être exploitée pour former la base de futures normes internationales et d'une « architecture de l'aide », s'affranchissant ainsi des interventions du haut vers le bas qui ont marqué une grande partie de la campagne de réforme depuis 2005.

Des forums annuels au niveau national, réunissant tous les partenaires du développement, sont déjà pratique commune, mais il faudrait les placer au cœur du système de partage de l'information, de l'examen mutuel de la performance, de l'élargissement de la participation et des consultations, de l'engagement envers les priorités et les cibles, de l'alignement et de l'harmonisation. Un nombre grandissant de pays ont mis en place de solides mécanismes nationaux de suivi et de gestion des partenariats conclus dans le cadre de l'aide, plusieurs sont en train de les développer, et d'autres encore en ont l'intention et devront être soutenus dans leurs tâches. Dans les pays partenaires, des cibles quantitatives et des échéanciers devraient être choisis et agréés pour mettre en œuvre les réformes et mesurer leur rendement. À plus long terme, des négociations des accords devraient être menées entre les pays partenaires et leurs donateurs afin de consolider ces efforts et de paver la voie à des améliorations essentielles dans la coordination et le caractère prévisible de l'aide.

212 Une gamme de pays ont pris la tête dans l'expérimentation avec: des programmes localisés de réformes; des stratégies conjointes de l'assistance; et une vaste gamme d'autres forums, structures et cadres d'évaluation de rendement. L'Évaluation a constaté que même quelques-uns des pays souvent cités d'être les leaders dans ces domaines, ont toujours des défis sérieux à gérer, par exemple, le Vietnam, le Mozambique, la Zambie et d'autres. Pourtant, la concentration au niveau de pays est toujours la plus prometteuse.

Pour réduire l'immense déficit accusé dans la responsabilité mutuelle et pour surmonter les obstacles, tous les pays devraient avoir la possibilité de se référer à un facilitateur/rapporteur indépendant chargé de suivre et d'orienter ces processus. De petits groupes d'experts ou des individus objectifs pourraient faire une grande différence, en collaborant avec les participants nationaux et la communauté des donateurs, en s'appuyant sur les normes et pratiques exemplaires, et en formulant un avis indépendant pour les forums annuels et pour les systèmes internationaux de notification dans le but de renforcer la responsabilité mutuelle.

4. Travailler pour diffuser des avancées des réformes de l'aide à d'autres formes de coopération pour le développement

La coalition sans précédent de la campagne internationale visant à améliorer l'efficacité de l'aide doit être élargie pour engager les fournisseurs d'autres formes d'aide et d'autres protagonistes ayant chacun ses propres approches et innovations. Ceci comprend la coopération dans des situations précaires ou humanitaires, les nouvelles formes de soutien comme le financement de la lutte contre les changements climatiques, la coopération au développement concessionnelle de partenaires fonctionnant en ce moment hors du cadre de la Déclaration et une partie de la coopération de la société civile, régionale, Sud-Sud et « triangulaire ».

Les diverses formes de coopération au développement ne comportent pas toutes un volet d'aide; il ne faudrait donc pas repousser les limites de normes éprouvées, ni les diluer, pour essayer d'y inclure ce qui ne constitue pas de l'aide. Pourtant, après un certain nombre de perfectionnements et d'adaptation au besoin, la presque totalité des 56 engagements figurant dans la Déclaration – tout d'abord ceux qui augmentent la transparence – se sont avérés valides et utiles comme normes de base et « disciplines » pour presque toutes les formes de soutien international pour le développement qui ont un caractère concessionnel ou utilisent de dons.

5. Renforcer les partenariats internationaux améliorés pendant les prochaines phases de réformes

À l'avenir, il sera essentiel de consolider les importantes avancées permises par des mécanismes de partenariats internationaux entre pays partenaires et donateurs bâtis autour d'objectifs communs dans le cadre de la campagne de réforme que constitue la Déclaration de Paris. En outre, il faudra mettre en place des processus internationaux et règles de responsabilité adéquats pour poursuivre le travail de perfectionnement.

Cette Évaluation n'a pas pour mandat de tenter de prescrire la forme que les nouveaux processus institutionnels pour des partenariats conjoints et égalitaires des pays en développement et pour l'engagement des parties prenantes devraient prendre, tel qu'envisagé dans le Programme d'action d'Accra. Ces défis vont probablement figurer parmi les priorités du Forum de haut niveau en Corée. L'Évaluation souligne cependant que les fondements clés de cette structure doivent offrir

une base solide au principe de transparence du financement et des activités, tant au niveau national qu'international.

Puisqu'on propose de mettre davantage l'accent sur l'action dans le cadre des partenariats à l'échelle nationale, il sera primordial sur le plan international que les donateurs/agences se fixent des buts communs et se préparent pour des attentes plus exigeantes, étant donné que leurs activités s'étendent à plusieurs pays. Le groupe de travail conjoint sur l'efficacité de l'aide (appuyé par le CAD-OCDE) a largement contribué à pousser les efforts de réforme de l'aide à ce stade, grâce à une collaboration plus étroite que par le passé entre les pays partenaires et les donateurs. Cependant, cette Évaluation conclut qu'il est encore possible et nécessaire de pousser l'analyse, la transparence, l'examen par les pairs, la pression des pairs parmi les donateurs/agences – y compris les organisations multilatérales et les donateurs n'appartenant pas au CAD – pour accélérer la réforme. La barre est plus haute, et les enjeux plus importants.

6.2 À l'intention des décideurs dans les pays partenaires

6. Assumer le leadership et la responsabilité chez soi pour les futures étapes de la réforme de l'aide

Les pays partenaires doivent assumer l'ensemble des responsabilités et du leadership nécessaires à l'amélioration continue de l'efficacité de l'aide au niveau national. Ce leadership doit d'appuyer sur l'engagement constant des hautes instances politiques, les mécanismes nationaux d'inclusion et de coordination des donateurs, et la possibilité réelle d'avoir recours à des facilitateurs ou rapporteurs indépendants pour contribuer au suivi des progrès et appuyer la responsabilité mutuelle.

Selon l'Évaluation, l'aide sera sans doute plus efficace et l'amélioration des résultats de développement plus probable si le leadership des pays partenaires, soutenu par une volonté politique et une organisation suffisante, est solide. De même, l'accent mis avec détermination sur la réforme de l'aide au niveau des pays, là où il est possible de se concentrer sur des réformes adaptées aux besoins et aux capacités du pays, semble essentiel. Toutes les parties prenantes, y compris les corps législatifs, la société civile et le secteur privé, pourraient participer davantage à cet exercice. Plus important, inscrire l'efficacité de l'aide dans la réalité des pays partenaires peut améliorer l'ensemble de leurs systèmes, non seulement pour l'aide, mais pour appuyer les autres priorités de développement; plusieurs pays sont sur cette voie.

Tout indique que la plupart des donateurs qui souscrivent à la Déclaration seront préparés à se rallier derrière le leadership affirmé du pays, même si certains de leurs systèmes ne sont pas encore équipés pour assurer l'autorité, l'expertise et la continuité nécessaires sur le terrain. Ils devront en faire davantage si le pays estime que c'est le moyen le plus efficace de gérer l'aide qu'il reçoit. En étant plus près de la réalité du pays, les donateurs comme les pays partenaires seront tenus de se

plier à des examens et des exercices de reddition de comptes plus exigeants.

Les forums annuels renforcés qui rassemblent toutes les principales parties prenantes sont le mieux placés pour former le cœur d'un système continu de partage de l'information, d'examen mutuels de la performance, d'exercices de détermination des priorités, d'engagement, d'alignement et d'harmonisation. La gestion partagée du risque devrait être désignée comme un nouveau thème explicite. Les grandes cibles et échéances de la réforme et de la performance devraient être choisies, fixées et convenues au niveau des pays partenaires. Un nombre restreint de sous-forums sectoriels ou thématiques ont souvent été utiles, mais ils doivent être élagués lorsqu'ils ne portent pas de fruits, plutôt que de s'ajouter à l'industrie nationale de l'efficacité de l'aide. Pour soutenir ces systèmes, davantage de pays devraient suivre la tendance consistant à créer leurs propres mécanismes de suivi et de gestion de l'information, intégrant des données solides sur les prévisions des donateurs en matière d'aide, leurs engagements et leurs dépenses.

Les systèmes d'efficacité de l'aide devront être mieux enracinés dans les pays et favoriser la mise en place de normes supérieures en matière de responsabilité mutuelle, notamment au chapitre de la performance et des engagements. Par conséquent, ils auront besoin de la maturité et du ressort moral pour reconnaître les désaccords et y faire face. Étant donné la relation asymétrique et complexe qu'un pays entretient avec de multiples donateurs au sujet de questions difficiles, il peut être souhaitable de solliciter le point de vue d'une tierce partie objective qui facilitera les relations et les processus lors d'étapes importantes. De telles dispositions ont été prises dans le passé et ont donné de bons résultats. Ces arguments justifient ainsi le recours recommandé de tous les pays à un facilitateur/rapporteur chargé de suivre et de faciliter ces processus de gestion et de réforme de l'aide, de concert avec des représentants des pays partenaires et des donateurs, en s'inspirant des normes en matière de bonnes pratiques. Ces facilitateurs pourraient donner leur point de vue indépendant pour les forums annuels et pour les systèmes internationaux de notification, au besoin, afin de soutenir une responsabilité mutuelle plus équilibrée.

7. Établir les stratégies et priorités pour renforcer les capacités

La plupart des pays partenaires doivent élaborer des stratégies réalistes pour renforcer davantage leurs capacités à mettre en œuvre leurs politiques publiques et autres mesures les plus essentielles. Cela permettrait aussi d'établir des priorités plus claires pour orienter le soutien des donateurs en la matière.

L'Évaluation a conclu que les capacités limitées compliquent, plus que tout autre facteur, la mise en place de réformes de l'aide. Plus important encore, les fonctions essentielles que l'aide tente de soutenir sont limitées par le déficit de capacité. Le « renforcement des capacités » est reconnu depuis des

décennies comme une priorité urgente, mais les progrès ont été en général lents et difficiles. Il s'agit somme toute d'un ensemble de processus complexes, organiques et de longue haleine – et non d'un problème qui peut être réglé rapidement ou avec des solutions bureaucratiques. L'Évaluation a pu constater que, dans certains cas, des mesures prometteuses avaient été prises, mais qu'il n'y a aucun modèle de solution à l'horizon. En plus des nombreux efforts qu'ils déploient déjà, beaucoup de pays devraient se fixer des priorités clés pour obtenir un soutien au renforcement de leurs propres capacités. Il s'agit aussi de la meilleure façon d'assurer et de diriger le soutien accru et mieux coordonné promis par les donateurs pour le renforcement des capacités

8. Renforcer la priorité politique et les mesures concrètes pour lutter contre la pauvreté, l'exclusion et la corruption

Plusieurs gouvernements des pays partenaires doivent accorder une plus grande priorité politique et centrer davantage leur action sur les défis de développement les plus difficiles à relever en matière de pauvreté, d'exclusion et de corruption.

Les Objectifs du millénaire pour le développement ont largement contribué à sensibiliser la communauté internationale à des objectifs de développement acceptés à l'échelle mondiale, à mobiliser les efforts pour les atteindre et à suivre les progrès dans ce sens. Cependant, l'Évaluation est venue confirmer – lorsqu'on a examiné l'écart général entre les attentes et les progrès pour les plus pauvres, surtout les femmes et les filles – que même les meilleures formes d'aide et de réformes de l'aide ne peuvent qu'encourager et renforcer, mais non remplacer, l'engagement et les mesures solides et efficaces que doit prendre un pays donné. En gardant à l'esprit la diversité des résultats dans les différents pays, on peut ici rappeler l'engagement conjoint pris à nouveau dans le cadre du Programme d'action d'Accra : « Les pays en développement et les donateurs s'assureront que leurs politiques et programmes respectifs en matière de développement sont conçus et mis en œuvre de façon conforme aux accords internationaux quant aux droits des femmes et de la personne, de déficiences et de durabilité de l'environnement ». Ces priorités, non seulement largement répandues, mais également convenues par des ententes internationales, doivent de toute évidence être placées au cœur des stratégies de développement et du dialogue sur l'aide.

De même, le cancer de la corruption, présent partout dans le monde, suscite de plus en plus l'attention et la colère du public dans la plupart des pays, et a fait l'objet de la Convention des Nations Unies de 2005 contre la corruption, qui a maintenant 140 signataires. En dépit d'une grande vague de plans et de mesures initiaux, la corruption continue de frustrer les meilleures intentions, de nuire aux objectifs d'efficacité de l'aide et de limiter l'amélioration des partenariats. Ces objectifs sont d'abord et avant tout importants pour la confiance publique dans les pays eux-mêmes, en plus d'être fondamentaux pour les relations d'aide et de coopération. De concert avec les politiques et mesures concrètes requises, répondre

à ces questions importantes profitera au redoublement des efforts envers la transparence, un débat national sur la gestion de l'aide et des démarches plus ouvertes quant à la responsabilité mutuelle et à la gestion du risque.

6.3 À l'intention des décideurs dans les pays donateurs

9. Comblent l'écart entre les grands enjeux de l'aide et de sa réforme d'un côté et les promesses qu'il reste à tenir

La plupart des pays donateurs, à l'échelon politique le plus élevé, doivent admettre et rectifier les écarts entre les enjeux élevés de leurs programmes d'aide et du pacte historique pris en vue de les améliorer, et le rythme lent et vacillant de la réforme.

Au cours de la dernière décennie, les dépenses au titre de l'aide ont augmenté, ce qui témoigne probablement d'un soutien accru au développement dans les pays donateurs, non seulement par solidarité, mais aussi pour des raisons politiques et économiques mondiales. Le pacte de la Déclaration a représenté un autre pas majeur dans la bonne direction pour s'attaquer aux problèmes de l'aide qui remontent à loin. Il pourrait donner un nouvel élan à la lutte des pauvres de ce monde à améliorer leurs conditions de vie, dans un nouvel esprit de partenariat et en vue des Objectifs du millénaire pour le développement. Ayant attiré l'attention du monde entier, la Déclaration a de plus nourri l'espoir d'améliorer considérablement les relations « Nord-Sud ».

Comme l'a montré l'Évaluation, la majorité des pays partenaires ont lentement mais sûrement commencé à apporter des changements pour respecter la part du marché la plus difficile qui leur incombe dans le cadre de la réforme de l'aide. En outre, un certain nombre de pays donateurs – ayant chacun ses propres contraintes politiques, institutionnelles ou administratives – ont également montré que ces obstacles peuvent être surmontés lorsque la volonté politique, la compréhension et l'appui public sont assurés.

Étant donné les grands intérêts géopolitiques en jeu et les engagements politiques partagés envers des actions de réforme vastes et contrôlables en matière d'acheminement de l'aide,²¹³ il est urgent que tous les gouvernements des pays donateurs trouvent le moyen de surmonter les obstacles institutionnels et administratifs internes qui ralentissent la réforme de leur aide. La volonté politique peut surmonter bien des contraintes, même les normes du gouvernement en matière de budget, de vérification ou de dotation, qui peuvent être adaptées pour répondre aux différents impératifs d'une coopération au développement efficace. Le pacte de la Déclaration (essentiellement un pacte entre nations) était fondé dès le départ sur la nécessité de coordonner et d'harmoniser les activités des donateurs, et de suivre et d'appuyer le leadership des pays partenaires. Sans cela, le consensus va s'effriter et

l'élan pourrait bien se tarir, une occasion historique ainsi perdue.

10. Accepter et gérer les risques avec rigueur, admettre les échecs

Les gouvernements des pays donateurs doivent reconnaître que le propre du développement et de l'aide au développement est d'être incertain et risqué, nécessitant la mise en place de mesures pour gérer les risques conjointement dans l'esprit d'un partenariat empreint de maturité.

Dans plusieurs pays donateurs, la période ayant suivi la Déclaration de Paris a coïncidé avec d'intenses préoccupations au sujet de l'imputabilité face aux dépenses publiques qui, par moments, se sont traduites par de hauts niveaux d'aversion pour le risque. Ces tendances ont nui aux pratiques exemplaires et à la mise en place des changements préconisés par la Déclaration. Mais tenter d'éviter le risque dans le domaine de la coopération au développement, c'est risquer de passer à côté du développement.

On peut faire comprendre au public, de façon réaliste, les incertitudes et les risques liés au développement et au travail de l'aide, les réponses qu'on y apporte et les leçons que l'on en tire, par le biais d'initiatives d'avant-garde et d'outils efficaces comme les évaluations²¹⁴. Les donateurs peuvent en tirer des leçons et les utiliser.

Cette Évaluation soutient également les conclusions d'autres travaux importants selon lesquels les nouvelles approches de la coopération internationale ne sont en réalité pas plus risquées que les projets traditionnels étroitement contrôlés par les donateurs et qui concluent qu'il y a des manières efficaces de gérer les risques associés aux nouveaux modèles, tout en améliorant les retombées du développement.

11. Intensifier la pression exercée par les pairs sur les « délinquants » pour un effort plus équilibré

Les pays donateurs et les agences doivent mettre à profit à un niveau politique élevé les instruments prévus par la Déclaration pour exercer de la pression sur les pairs, moteur d'une meilleure performance collective – une minorité de donateurs réformistes ne peuvent à eux seuls porter la part du pacte qui revient à tous les donateurs.

L'Évaluation indique que plus de pays partenaires vont sans doute prendre le contrôle de leurs priorités, chercher à

²¹⁴ Par exemple, une organisation non-gouvernementale pionnière, Ingénieurs sans frontières, a récemment lancé une initiative provocante en rendant publiques ses propres erreurs et en invitant d'autres autour du monde à faire la même chose (voir AdmittingFailure.com). En 2010, l'Agence norvégienne de coopération pour le développement a gagné le prix national annuel pour l'institution qui a démontré le mieux l'utilisation efficace des ressources gouvernementales pour son emploi des résultats de l'évaluation dans son travail. C'est une indication de combien on peut faire si on est capable de servir comme modèle à d'autres entités publiques et de travailler en même temps dans le domaine difficile de l'aide internationale.

²¹³ Déclaration de Paris, Para. 1.

aligner et à harmoniser les activités des différents donateurs, rassembler et publier l'information sur l'aide, et renforcer les exigences en matière de responsabilité mutuelle au niveau national. Il est clair que certains donateurs travaillent déjà de cette manière et appuient les progrès réalisés. À ce jour, d'autres sont beaucoup moins prêts ou capables de le faire; la performance des donateurs est donc très inégale et les efforts collectifs globaux ne correspondent pas à la vision de la Déclaration sur laquelle on s'est mis d'accord.

En même temps, certains donateurs et pays partenaires développent une vaste gamme de dispositifs de soutien coordonnés et harmonisés, entre autres exemples impressionnants de progrès. Certaines données mettent en lumière un bon potentiel pour l'accroissement de l'harmonisation et de la division du travail, surtout parmi les membres de l'Union européenne, et pour la famille de l'ONU, les cadres de l'assistance des Nations Unies et le concept « Une ONU »

Toutefois, au-delà de ces initiatives, relativement peu de mécanismes ont été mis en place pour que la pression exercée par les pairs contribue à éliminer les obstacles qui ralentissent le progrès de certains donateurs. La pression exercée par les pairs sur le terrain – où les besoins et les occasions sont les plus manifestes – est inefficace lorsque le personnel s'y voit imposer des limites par l'administration centrale. Des instruments comme les examens par les pairs du CAD n'ont lieu que périodiquement parmi les donateurs bilatéraux et n'influencent peut-être pas toujours les grands décideurs ou leaders

d'opinion dans les pays concernés. En prévision du prochain Forum de haut niveau – la plateforme rassemblant les leaders des plus hautes sphères politiques et offrant l'occasion de se rendre mutuellement des comptes sur l'efficacité de l'aide – il sera important pour les donateurs de saisir toutes les occasions d'avoir recours, de la manière la plus constructive possible, à la pression par les pairs pour garantir une action collective plus concertée de la part de la communauté des donateurs.

6.4 Note de conclusion

Cette Évaluation – même avec la participation vaste et profonde qu'elle a suscitée – ne peut toujours que rester sélective. Elle ne peut pas revendiquer les conclusions définitives sur les effets de la Déclaration de Paris ni sur l'avenir de l'efficacité de l'aide. Mais l'Évaluation a dégagé que presque tous les 56 engagements pris dans la Déclaration originale – renforcés par les priorités adoptées au Forum d'Accra – ont été et demeurent extrêmement pertinents pour l'amélioration de la coopération pour le développement. Cette liste brève d'engagements équilibrés de 2005, enracinés profondément dans l'expérience, a parfois été perdue de vue, à cause de l'accent mis sur les grands principes, les indicateurs détaillés ou les tendances émergentes. Mais ces engagements originaux clairs, qui ont attiré un tel soutien sans précédent, n'ont pas été complètement mis en œuvre, ni sont-ils dépassés. Ils établissent un modèle difficile à surpasser pour le Forum de haut niveau à Busan et au-delà.