

L'Évaluation de la Déclaration de Paris

Phase 2

Résumé
Exécutif

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

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.

« Ce Rapport d'Évaluation offre un fondement crédible à une discussion constructive sur les réformes apportées à la gestion de l'aide par les pays partenaires et les partenaires du développement, conformément aux principes inscrits dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Les évaluations nationales sont exhaustives et s'appuient sur de multiples sources de preuves et de techniques. Elles ont été conduites dans des contextes nationaux diversifiés et complexes, et elles réussissent admirablement à évaluer les engagements opérationnels des protagonistes chargés d'améliorer l'efficacité de l'aide, en plus de dégager des normes claires et utiles et d'éclairer les mesures à prendre et la voie à suivre, à partir de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas.

L'une des importantes conclusions du Rapport est que seule une campagne à long terme motivée par une volonté politique, et non par des solutions technocrates, est susceptible de réformer l'aide. Il faut en même temps souligner que cela ne justifie pas la lenteur des progrès enregistrés jusqu'à présent. Il est nécessaire à cet égard de mettre en place des critères solides pour effectuer un suivi soutenu des progrès. »

M^{me} Mary Chinery-Hesse
Membre du Groupe des Sages de l'Union africaine,
ancienne conseillère principale du président du Ghana

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

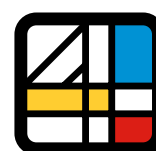
Pays et agences évalués dans le cadre de la Phase 1 et/ou de la Phase 2

Afghanistan • Banque africaine de développement • Banque asiatique de développement • Australie • Autriche • Bangladesh • Bénin • Bolivie • Cambodge • Cameroun • Colombie • Îles Cook • Danemark • Finlande • France • Allemagne • Ghana • Indonésie • Irlande • Japon • Luxembourg • Malawi • Mali • Mozambique • Népal • Pays-Bas • Nouvelle-Zélande • Philippines • Samoa • Sénégal • Afrique du Sud • Espagne • Sri Lanka • Suède • Ouganda • Royaume-Uni • PNUD/GNUE • États-Unis • Vietnam • Zambie

Appropriation, alignement, harmonisation, résultats et responsabilité



Forum à haut niveau
Paris ■ 28 février – 2 mars 2005



부산 세계개발원조총회
4^e Forum à Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide
29 nov – 1^{er} déc 2011, Busan, Corée