

# Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

## Mise à jour d'études de donneurs faites dans le cadre de la première phase

### BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT

#### Résumé Exécutif

Ce document présente le résumé de la mise à jour de l'étude de l'administration centrale de la Banque asiatique de développement (BAD), portant sur l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP).<sup>1</sup> L'étude de la Phase 1 a été faite en 2007 et publiée en 2008.<sup>2</sup> La direction de la BAD a répondu favorablement aux constats et recommandations de l'étude menée dans le cadre de la Phase 1. La BAD a pris les mesures suivantes : (i) élaboration de plans d'action internes, de notes d'information et d'enquêtes de suivi auprès des pays partenaires au sujet des engagements pris à Paris et à Accra, ce qui a permis d'assurer une meilleure visibilité à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris; (ii) création de centres de coordination chargés de la gestion des résultats du développement et de l'efficacité de l'aide au sein de l'administration centrale de la BAD (iii) utilisation accrue de l'approche-programme; (iv) amélioration des exercices d'orientation et de formation sur les principes de la DP destinés à ses effectifs; (v) augmentation

<sup>1</sup> *Joint Evaluation of Paris Declaration Phase 2 Headquarters – Level Study Update*, version provisoire, Manille, BAD, 2011

Évaluation spéciale de l'administration centrale de la BAD dans le cadre de l'Évaluation de la Déclaration de Paris. Le rapport intégral est en train d'être rédigé.

<sup>2</sup> *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration at the Asian Development Bank: A Development Partner's Study for an OECD-DAC Joint Evaluation*, Manille (février).

<http://www.adb.org/Documents/SES/REG/SST-REG-2008-03/SST-REG-2008-03.asp>  
Document présenté dans le cadre du Forum de haut niveau d'Accra, en septembre 2008. La mise à jour de l'étude est théorique et s'appuie sur l'examen attentif de documents de la BAD et sur les résultats de l'enquête de suivi, ainsi que sur d'autres documents portant sur l'efficacité de l'aide. Elle a été complétée par un questionnaire adressé aux missions résidentes et par des entrevues avec des employés, directeurs et membres du conseil d'administration de la BAD.

du niveau des ressources humaines et budgétaires affectées aux opérations (y compris dans les missions résidentes de la BAD).

### Contexte (Q1 de l'Évaluation de la DP)

Les cinq principes de la DP – l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle – sont venus renforcer plusieurs des initiatives et démarches déjà en cours à la BAD. En 2001, la BAD a créé un cadre stratégique à long terme couvrant la période 2001-2015. Ce cadre vise à réduire la pauvreté et à promouvoir la croissance économique. En 2004, elle s'est dotée d'une stratégie perfectionnée de réduction de la pauvreté insistant sur l'importance de l'appropriation par le pays et de l'alignement de l'aide de la BAD sur les priorités de développement des pays partenaires, ainsi que sur l'harmonisation de l'aide. Les principes d'appropriation par le pays, d'alignement et d'harmonisation de l'aide, et de gestion axée sur les résultats ont donc été renforcés lorsque la BAD a entériné la Déclaration de Paris en 2005.

En 2005, la BAD a commencé à mettre en œuvre des stratégies de partenariat avec les pays de la BAD qui étaient axées sur les résultats. Ces stratégies ont été intégrées. En 2006, la BAD a perfectionné son organisation interne dans l'objectif de mieux réagir aux occasions et défis changeants que suscite l'acheminement de l'aide dans la région. Elle a également introduit un plan d'action triennal (2006-2008) en faveur de la gestion axée

sur les résultats. Un nouveau cadre stratégique à long terme (2008-2020), également appelé la Stratégie 2020, a été créé en 2008, et associé à la mise en place à l'échelle de la Banque d'un cadre axé sur les résultats, visant à suivre la mise en œuvre de la stratégie et les résultats obtenus.

Les principaux facteurs qui favorisent l'efficacité de l'aide et du développement peuvent se résumer à ceci : répondre aux besoins du pays; le potentiel de réduire les coûts de transaction et d'améliorer l'efficacité institutionnelle; et la sensibilisation accrue à la transparence des politiques et des procédures, et la responsabilisation des parties prenantes quant à l'obtention de résultats du développement. Pour les banques régionales de développement, comme la BAD, il est important de travailler avec d'autres partenaires du développement, car les ressources doivent être regroupées pour répondre aux besoins énormes de financement des pays partenaires, réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie des gens de manière durable. L'appui continu de la direction et du conseil d'administration représente aussi un autre facteur propice à la mise en œuvre de la DP dans la BAD et dans ses pays partenaires. Cependant, les capacités institutionnelles des pays partenaires, leur degré de volonté politique, de même que des facteurs exogènes (catastrophes naturelles, crises économiques et conflits politiques) ont freiné la mise en œuvre de la DP.

## Processus et résultats intermédiaires (Q2 de l'Évaluation de la DP)

La BAD a déjà largement donné suite aux engagements qu'elle a pris en vertu de la DP et du PAA. La DP a été utile pour améliorer l'efficacité de l'acheminement de l'aide de la BAD. La gestion axée sur les résultats fait l'objet de beaucoup plus de sensibilisation et d'efforts. On déploie actuellement des efforts pour combler les lacunes observées jusqu'à présent, à savoir les systèmes de passation de marchés des pays, la prévisibilité de l'aide et les approches-programmes.

La BAD a offert des conseils techniques aux pays partenaires pour les aider à formuler ou à préparer leurs stratégies nationales de développement et leurs plans directeurs de développement, dans l'optique de contribuer à améliorer l'**appropriation** des projets qu'elle finance. Depuis 2005, la stratégie de partenariat avec les pays partenaires de la BAD et les plans directeurs sont mieux alignés aux priorités de développement des pays partenaires. L'**alignement** a pu être renforcé grâce à la procédure administrative simplifiée qui est entrée en vigueur en janvier 2010. L'alignement de la stratégie de partenariat avec les pays sur les stratégies nationales de développement fait partie de la procédure administrative de la BAD et ses directions opérationnelles y adhèrent. En 2009, 89 % des décaissements de la BAD au titre de l'aide figuraient aux budgets nationaux des pays partenaires.

En 2009, environ 53 % du programme d'aide technique (par rapport à l'objectif de 50 %, Indicateur 4) était coordonné avec les programmes de perfectionnement des capacités des pays partenaires. Le taux était inférieur à 50 % dans seulement sept pays partenaires ayant fait l'objet d'une enquête.

La BAD a encouragé les pays partenaires à améliorer leurs systèmes nationaux et les a aidés à le faire en leur offrant des conseils techniques (5a et 5b, Matrice de l'Évaluation de la DP, 2.iii). La BAD a eu de plus en plus recours aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques en misant sur les ententes institutionnelles existantes plutôt que sur un effectif de spécialistes en gestion des finances. En 2009, 92 % de l'aide acheminée par la BAD est passée par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques. En 2009, à cause de problèmes structurels, la BAD n'a pu adopter les systèmes de gestion des finances publiques que dans cinq pays. La BAD aide également certains de ses pays partenaires à renforcer les capacités de leurs systèmes de gestion des finances publiques. En 2009, seulement 45 % de l'aide décaissée par la BAD est passée par les systèmes nationaux de passation de marchés, ce qui représente une diminution par rapport au taux de 59 % enregistré en 2008 (selon l'objectif, 78 % de l'aide décaissée devait passer par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques). Il s'agit d'une lacune importante. La BAD met en œuvre des initiatives d'assistance technique (1,3 M\$) permettant d'améliorer la collaboration, le dialogue sur les politiques, le partage des connaissances, et le renforcement des capacités des pays partenaires, dans le cadre de leurs efforts en vue de modifier leurs systèmes de passation de marchés et de les prendre en charge.

Toute l'aide fournie par la BAD est acheminée par le truchement des systèmes budgétaires du gouvernement (Indicateur 7 et point 2.vi de la Matrice de l'Évaluation de la DP). La BAD s'est dotée d'un système de plans nationaux d'activités de trois ans (programmes d'aide), fournissant une indication des dates approximatives d'autorisation et de décaissement. Il y a environ cinq ans, la BAD a mis en place un mécanisme de financement en plusieurs versements pour les programmes d'investissement; des programmes de prêts en un versement et des approches sectorielles. Dans le cadre des programmes d'aide de la BAD, les conditions ont été simplifiées et l'appropriation par le pays renforcée. En 2009, 77 % des décaissements de la BAD au titre de l'aide ont été versés efficacement et enregistrés dans les systèmes de comptabilité de 25 pays partenaires ayant fait l'objet d'une enquête, ce qui représente une diminution par rapport au taux de 84 % enregistré il y a un an, et un taux insuffisant par rapport à l'objectif de 89 % fixé pour 2010. La BAD a atteint son objectif dans seulement 10 pays partenaires. Toute l'aide de la BAD est déliée (Indicateur 8). Cependant, la charte de la BAD exige que les biens et services soient fournis par des pays membres de la BAD. Lorsqu'il est nécessaire de s'approvisionner auprès de pays non membres, le conseil d'administration peut accorder une dérogation à cette clause.

**Harmonisation** (Indicateur 6, Matrice de l'Évaluation de la DP, numéro 2.iv, v). Seulement dans quelques cas la BAD a-t-elle recours à des unités parallèles de mise en œuvre de projets. Leur nombre a été réduit de 11, en 2008, à 5 en 2009. En 2009, la BAD a mené 54 % de ses missions sur le terrain avec d'autres partenaires du développement, ce qui représente une nette amélioration par rapport à l'année précédente (44 %). Environ 63 % des travaux d'analyse de pays de la BAD a été fait en collaboration avec d'autres partenaires du développement.

L'administration des projets d'aide a de plus en plus été confiée aux missions résidentes ou aux bureaux sur le terrain (Matrice de l'Évaluation de la DP, numéro 2.vii). Pour 2012, l'objectif au niveau de la Banque est fixé à 43 %. Les bureaux sur le terrain élaborent la stratégie de pays et les plans d'activités, à l'exception de quelques cas où il n'y a pas encore de bureaux.

**La gestion axée sur les résultats** (indicateur 11). C'est en 2005 que la BAD a commencé à mettre davantage l'accent sur les résultats dans le cadre de ses stratégies et programmes d'aide aux pays. Elle a également lancé un plan d'action visant à appliquer la gestion axée sur les résultats et a commencé à intégrer la gestion axée sur les résultats à sa gestion interne, ainsi qu'à ses activités d'aide. Depuis 2008, la BAD a effectué un suivi des résultats de l'institution et fait état des résultats par l'entremise du rapport sur l'Examen de l'efficacité de l'aide. Ce rapport sert d'outil de gestion. Le cadre des résultats de la Banque fera l'objet d'un examen en 2012, sa portée et sa rigueur devant être améliorées. La BAD fournit une assistance technique aux pays en développement partenaires pour renforcer leurs capacités à planifier, gérer et mettre en œuvre des stratégies nationales axées sur les résultats [Indicateurs 10a et 10b, Matrice de l'Évaluation de la DP, numéro 2.ix]. Un réseau de communauté de pratique en matière de gestion axée sur les résultats a vu le jour. Le développement des capacités pour l'efficacité du développement fournit d'autres possibilités à cet égard.

**Responsabilité mutuelle** (Matrice de l'Évaluation de la DP, numéro 2.x). Le cadre des résultats de la Banque a permis d'améliorer son approche tournée vers les résultats du développement et vers la responsabilité. Le rapport annuel, l'examen sur l'efficacité de l'aide et le rapport d'évaluation annuelle ont permis d'améliorer la transparence, la sensibilisation du public et la responsabilité de l'institution.

La BAD consulte régulièrement les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile (OSC) lors de l'élaboration de stratégies d'aide aux pays et de plans d'activités, et lors de la préparation de projets d'aide. L'expérience de la BAD montre que la coopération avec les ONG et les OSC améliore l'efficacité, la qualité et la viabilité des activités d'aide financées par la BAD. Les mécanismes de reddition de comptes de la BAD comprennent une commission d'examen de la conformité, un bureau chargé de l'intégrité, un vérificateur général, des évaluations indépendantes et l'obligation d'informer le public.

## Résultats du développement (Évaluation de la DP, Q3)

Les processus et résultats intermédiaires de la BAD dont il est question ci-dessus ont le potentiel de faire en sorte que l'aide de la Banque donne davantage de résultats du développement à long terme. Il est prévu que les systèmes de passation de marchés, la prévisibilité de l'aide et les approches-programmes soient perfectionnés. La DP a donné un élan supplémentaire à l'amélioration de l'efficacité de l'aide en favorisant l'appropriation par le pays, la simplification et l'harmonisation des modalités et procédures de l'aide, et la gestion axée sur les résultats des processus de développement. Au même titre que les autres banques de développement multilatérales, la BAD a participé activement aux activités entourant la DP, elle a appuyé ses pays partenaires dans leurs efforts en vue de mettre en œuvre divers aspects de la DP et a elle-même mis en application plusieurs des principes de la DP dans le cadre de ses processus opérationnels. Son expérience montre que la gestion axée sur les résultats peut être très utile à la planification et à la gestion de l'aide.

Dans le secteur de l'éducation, il est évident que l'application des principes de la DP est réussie, notamment en ce qui a trait au regroupement des ressources par plusieurs donateurs et à la simplification des procédures, par exemple, la création de centres de liaison communs aux agences d'aide travaillant ensemble dans les pays partenaires (Évaluation de la DP, Q3a). La DP a représenté un encouragement de plus à réduire la pauvreté, tout comme d'autres initiatives internationales et objectifs de développement, y compris les OMD (Évaluation de la DP, Q3b). Dans certains cas, l'adoption de plans nationaux de développement, de stratégies de partenariats avec les pays et de gestion du portefeuille axée sur les résultats a permis d'accroître la sensibilisation et le développement de capacités connexes (Q3c). Dans le cadre de la mise en œuvre de l'assistance technique et d'autres formes d'aide, les pays partenaires peuvent encore jouer un rôle plus actif et plus important en matière de responsabilité mutuelle. Les agences d'aide partenaires doivent poursuivre leurs efforts d'harmonisation.

L'aide joue toujours un rôle de premier plan dans le processus de développement économique de la région de l'Asie-Pacifique. L'un des incitatifs importants de l'harmonisation et de l'acheminement de l'aide est de pouvoir épargner sur les coûts de transaction. L'approche sectorielle représente un moyen de regrouper les ressources et d'acheminer l'aide dans les pays bénéficiaires à des coûts moindres. Les cinq principes de la DP s'appliquent toujours à l'acheminement de l'aide, et la gestion axée sur les résultats joue un rôle important étant donné qu'elle permet de créer une synergie avec les autres principes de la DP.