

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

CAMBODGE

Résumé Exécutif

Contexte

Cette deuxième phase de l'Évaluation de la Déclaration de Paris – l'étude de pays du Cambodge – a été menée par une équipe d'évaluateurs choisis suite à un concours international. L'équipe internationale intégrée et cambodgienne a travaillé sous la direction du coordonnateur de l'évaluation nationale et du secrétaire général du Conseil cambodgien pour la réhabilitation et le développement, organe du Conseil pour le développement du Cambodge. Le plan de travail de l'évaluation a été préparé en janvier 2010 et approuvé en février 2010, conformément au cahier des charges de l'évaluation de pays du Cambodge. Le présent rapport sur les résultats de l'évaluation est conforme à ce cahier des charges et tous les efforts possibles ont été déployés pour y intégrer les lignes directrices émises par l'équipe principale de la deuxième phase de l'Évaluation de la Déclaration de Paris.

Méthodologie de l'évaluation

La deuxième phase de l'Évaluation de la Déclaration de Paris était sommative et centrée sur les résultats de développement prévus et non prévus, notamment au chapitre de la réduction de la pauvreté, associés à la mise en œuvre des engagements pris dans la Déclaration de Paris. Les trois principales questions de l'évaluation étaient les suivantes :

Q1 : « Quels sont les facteurs importants qui ont eu une incidence sur la pertinence et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et quels effets la Déclaration pourrait-elle avoir sur l'efficacité de l'aide et les résultats

obtenus en matière de développement ? » (la Déclaration de Paris mise en contexte)

Q2 : « Jusqu'à quel point la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle amélioré l'efficacité de l'aide, la gestion et l'utilisation de l'aide, et a-t-elle donné lieu à de meilleurs partenariats ? » (Résultats du processus)

Q3 : « Est-ce que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a contribué à obtenir des résultats de développement durables ? Comment ? » (Résultats de développement)

Ces questions permettent de retracer la chaîne logique de cause à effet, en partant de la Déclaration de Paris mise en contexte, en passant par l'évolution de l'architecture de l'aide et les modes de prestation, jusqu'à l'obtention de résultats de développement. Pour orienter la collecte de données et l'analyse de cette chaîne logique, nous avons développé un modèle de diffusion/contribution. La méthodologie de l'évaluation, conçue pour opérationnaliser le modèle de diffusion/contribution, a puisé dans sept sources de données : 1) analyse documentaire; 2) échantillon de 10 projets dans le secteur de la santé et du développement rural; 3) neuf groupes de discussion sur des échantillons de projets, auxquels 108 personnes ont participé; 4) quatre études de suivi sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, comprenant 39 participants; 5) deux enquêtes en ligne, l'une visant les secteurs ciblés et l'autre visant l'ensemble des intervenants dans le domaine du développement, auxquelles 70 personnes ont répondu sur 215 personnes sollicitées (taux de réponse de 32 %); 6) l'enquête de suivi sur la mise en œuvre de DP menée en 2006 et

2008 auprès du Cambodge; 7) la participation du Cambodge à la deuxième des trois rencontres visant à dialoguer avec les organisations de la société civile (OSC), à laquelle ont participé 35 OSC, 22 partenaires du développement et 4 représentants du gouvernement.

À partir des sept sources de données et des 278 personnes consultées, on a procédé à une analyse du contenu des ensembles de données associées. Chacun des cinq membres de l'équipe était chargé d'un certain nombre de sources de données, de la compilation des données et de la rédaction de sections du rapport. Les points saillants ont été passés en revue et les sources ont été triangulées pour s'assurer que les résultats et les conclusions ne reposaient pas sur des sources non corroborées, mais reflétaient plutôt les résultats de plusieurs sources de données. Lors de la rédaction du rapport, l'équipe d'évaluation a observé ce qui avait *contribué* aux résultats de développement plutôt que ce qui était attributif. L'équipe s'est également assurée que les résultats, conclusions et recommandations étaient analysés dans le contexte du Cambodge.

Résultats de l'évaluation

La Déclaration de Paris mise en contexte (Résultats 2 à 10)

Le Cambodge participe depuis 1998 au travail parrainé par le CAD-OCDE pour améliorer l'efficacité de l'aide. Il continue de le faire puisqu'il est membre du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide. Avant la Déclaration de Paris, le Cambodge s'était doté de politiques de développement et avait effectué une série de réformes pour améliorer l'efficacité de l'aide qui, sous l'influence de la Déclaration de Paris, ont depuis été renforcées. Par exemple, le plan national de développement stratégique, le comité de coordination du gouvernement et des partenaires du développement, des groupes de travail techniques et le Forum de coopération au développement du Cambodge ont fourni à toutes les parties prenantes les repères nécessaires et les possibilités pour s'engager dans un processus visant à trouver un consensus pour régler les questions de développement. Il est vrai que ces efforts ont permis d'asseoir le leadership du Cambodge et de l'aider à s'approprier le processus de développement à l'échelon national, mais le rythme du développement est freiné par la faiblesse des ressources humaines et des capacités institutionnelles des ministères responsables. Toutes les parties prenantes ont pris des engagements plus marqués envers les principes de la Déclaration de Paris, cependant, les partenaires du développement sont souvent coincés entre la nécessité d'être réceptifs aux besoins du gouvernement et l'obligation de répondre aux priorités de leur siège social. Si la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra ont permis aux organisations de la société civile (OSC) de participer davantage au processus visant à améliorer l'efficacité de l'aide, on ne peut dire la même chose de leur influence sur les afflux de trésorerie ne provenant pas de l'APD, qui sont pourtant des sources de revenus de plus en plus importantes contribuant largement au développement

du Cambodge. Dans le contexte cambodgien, la Déclaration de Paris a moins servi à catalyser le changement qu'à accélérer la réforme pour améliorer l'efficacité de l'aide, même si cela n'a pas toujours été couronné de succès.

Résultats du processus (Résultats 11 à 21)

La mise en œuvre de la réforme du secteur public visant à créer un milieu favorable au développement du Cambodge n'a pas été sans difficulté. Le gouvernement déploie de sérieux efforts pour améliorer la reddition de comptes au Parlement et aux citoyens. L'exercice inclusif et transparent de planification et de coordination de l'aide est bien avancé. Cependant, il faudra continuer de renforcer les capacités pour mettre en place un système de surveillance, un mécanisme régulier de collecte des données et pour produire des rapports sur les résultats du développement à l'échelon national, sectoriel et infranational. Les relations en matière de reddition de comptes avec les partenaires du développement sont restées asymétriques. Ces derniers continuent d'exercer un contrôle considérable à l'échelon local pour veiller à ce que l'aide soit cohérente avec leurs politiques de développement, conforme à leurs procédures de reddition de comptes, à leurs cibles de décaissement et à leurs exigences en matière de production de rapports axés sur les résultats – autant de conditions qui déterminent les partenariats et les modalités choisies pour l'acheminement de l'aide. De plus, l'aide est très fragmentée, en partie parce qu'on hésite généralement à utiliser des approches-programmes, les systèmes du pays et les structures locales de mise en œuvre, car la réforme du secteur public est jugée trop lente. Bien que l'on s'accorde à dire que la coopération technique est nécessaire à moyen terme pour renforcer les capacités des individus, des institutions et des systèmes à tous les niveaux, elle n'a pas été utilisée de façon optimale, en plus d'avoir été l'objet de débats et d'intérêts divergents. Pour que la réforme du secteur public soit réussie et opportune, le gouvernement et ses partenaires du développement devront multiplier les efforts pour mieux s'approprier et gérer les ressources de la coopération technique.

Résultats du développement (Résultats 1, 22 à 28)

La Déclaration de Paris a ajouté une valeur substantielle à la création de réseaux officiels et non officiels, et ce, grâce à la participation de tous les intervenants aux mécanismes de coordination de l'aide, qui sont maintenant une partie importante et durable de l'architecture de l'aide. Ces plateformes d'engagement ont permis de défendre des intérêts, de promouvoir les pratiques exemplaires en matière de développement et de collaborer pour les appliquer. Il suffit de penser aux stratégies de réduction de la pauvreté et à l'approche intégrée de l'égalité entre les sexes, qui ont suscité une plus grande adhésion de la part des ministères responsables de l'aide, des partenaires du développement et des organisations de la société civile. Parallèlement, il y a eu une influence positive sur le capital social, et ce, à tous les niveaux – depuis le niveau national jusqu'au niveau des projets –, mais on a tout naturellement enregistré des progrès graduels et inégaux, surtout parmi les ministères responsables. Même si l'approche

axée sur les résultats commence à faire partie de la terminologie du développement, les systèmes et les pratiques de travail n'ont pas encore atteint le niveau de maturité permettant de les incorporer régulièrement au travail fait au niveau macro, ainsi qu'au niveau des secteurs et des projets. Avant la Déclaration de Paris, ou à l'époque de la Déclaration, le gouvernement a initié des efforts concertés pour appliquer des approches-programmes sectorielles au profit du secteur de la santé et du développement rural. Pour ce qui est du niveau de l'investissement dans le développement, la Déclaration de Paris ne semble pas avoir eu beaucoup d'influence sur la majorité des partenaires du développement. La grande proportion de projets secondaires, notamment de coopération technique pure, est dotée de petits budgets et représente sans aucun doute un lourd fardeau administratif pour les partenaires du gouvernement et les bénéficiaires du financement, y compris pour les organisations de la société civile. Sur un échantillon de 10 projets de développement, l'évaluation de l'application des principes de la Déclaration de Paris montre que les résultats de développement sont plus pertinents et plus importants lorsque tous les principes sont appliqués dans le contexte d'une approche-programme rassemblant plusieurs donneurs. Certains des projets évalués ont donné des résultats considérables du point de vue de la réduction de la pauvreté, et ce, grâce à des stratégies de programmation au service des pauvres qui ont permis d'améliorer de façon durable la vie des collectivités et populations vulnérables ciblées. Cependant, dans le cadre de cette évaluation, il n'a pas été établi que les responsables des politiques ou de la mise en œuvre des projets, ni les représentants des collectivités, associaient l'adoption de stratégies de lutte contre la pauvreté, et les résultats obtenus pour les femmes et les filles en matière d'égalité entre les sexes, à la Déclaration de Paris ou au Programme d'action d'Accra.

Conséquences non prévues et leçons tirées

On a cerné plusieurs conséquences non prévues, liées au fait que la Déclaration de Paris est perçue comme une approche occidentale qui n'est pas forcément la meilleure pour évaluer les progrès du Cambodge. De plus, on a tiré trois leçons qui confirment le point de vue ci-dessus, à savoir que : 1) l'apprentissage doit s'appuyer sur l'expérience passée ou s'y ancrer; 2) le leadership d'animation et l'appropriation au niveau local doivent évoluer et être renforcés; 3) pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit non seulement s'appliquer à tout le système, mais également être intégré et global plutôt que sporadique.

Conclusions générales

À partir des résultats du rapport d'évaluation, nous avons tiré les conclusions générales présentées ci-dessous. Les conclusions propres à l'égalité entre les sexes ont été intégrées au besoin.

Principes de la Déclaration de Paris (Conclusions générales 1-6)

L'évaluation en arrive à la conclusion que la Déclaration de Paris a été pertinente au Cambodge, dans la mesure où elle

a contribué à renforcer les systèmes nationaux et à mettre en place des réformes de fond dans la fonction publique, notamment grâce aux contributions financières de certaines approches-programmes et à l'application d'indicateurs de surveillance conjoints. En ce qui concerne l'**appropriation**, elle a contribué à accroître la capacité de leadership du gouvernement et le phénomène d'appropriation, en plus de contribuer au renforcement systémique dans certains secteurs. Cependant, les projets, qui représentent la principale modalité des partenaires du développement, n'ont pas privilégié l'appropriation locale. Le succès de l'**alignement** est mitigé étant donné que peu de partenaires bilatéraux du développement ont repoussé leur seuil de tolérance au risque fiduciaire, en tout cas pas au point d'utiliser les systèmes du pays. Toutefois, certains d'entre eux ont essayé d'aligner leurs investissements sur le cadre stratégique de développement du Cambodge. Certaines approches-programmes dans les secteurs de la santé et du développement rural ont permis d'enregistrer des progrès au chapitre de l'**harmonisation**, mais la pression exercée sur les partenaires du développement pour qu'ils restent directement responsables de l'aide a fait en sorte que cette dernière demeure très fragmentée. La **gestion axée sur les résultats** n'a pas encore été institutionnalisée au Cambodge et la Déclaration de Paris n'a pas eu beaucoup d'influence à cet égard. Enfin, la Déclaration de Paris n'a pas non plus beaucoup influencé la **responsabilité mutuelle** au niveau des investissements, même s'il y a eu davantage de consultations et que des progrès ont été enregistrés au regard de certaines cibles au niveau national.

L'efficacité de la Déclaration de Paris et le dialogue sur l'aide (Conclusions générales 7 à 10)

En ce qui a trait aux conflits et aux compromis entourant les principes de la DP, l'évaluation conclut que l'appropriation par le pays dépend de deux principaux facteurs, à savoir la capacité institutionnelle et humaine du pays, et la volonté des partenaires du développement de renforcer les capacités là où c'est nécessaire, privilégiant ainsi l'appropriation par le pays. Au regard de sa contribution à l'**efficacité de l'aide, aux résultats et à la durabilité**, la Déclaration de Paris a sans aucun doute eu une influence positive, surtout sur le cadre stratégique de développement, les mécanismes de coordination de l'aide et les approches de gestion sectorielle, qui sont en soi des résultats importants et durables. Pour ce qui est du **fardeau associé à la gestion de l'aide**, l'évaluation conclut que, même si la Déclaration de Paris a eu un effet positif sur la prévisibilité du financement pluriannuel, elle n'a pas eu d'effet sur l'utilisation prédominante de l'approche-projet ni sur les coûts qui y sont associés. Le personnel cambodgien et les partenaires du développement ont tous déclaré que cela exige plus de temps et d'effort. Enfin, l'évaluation conclut que la **Déclaration de Paris représente une valeur ajoutée**. Elle a en effet permis d'améliorer le dialogue sur l'efficacité de l'aide en lui offrant un cadre et un fondement, ce qui a bonifié les stratégies de développement, la coordination de l'aide et les réformes grâce auxquelles l'acheminement de l'aide est mieux aligné et harmonisé.

Principaux messages à l'intention des intervenants (Conclusions générales 11 et 12)

Les principaux messages à l'intention des intervenants nationaux concernent le fait que le **gouvernement** doit continuer à affirmer son leadership quant à l'application des principes de la DP, au développement des systèmes du pays et aux capacités à l'échelon national, infranational et des collectivités, et que les **organisations de la société civile** et le secteur privé doivent participer à ces efforts. Les principaux messages pour les organisations de la société civile portent sur la nécessité d'accroître leur engagement dans les réseaux nationaux tout en essayant le plus possible de susciter la participation des organisations communautaires. Le message à l'intention des autres intervenants nationaux, notamment du secteur privé, est simplement de participer. En ce qui a trait aux partenaires du développement, le principal message est de mettre davantage l'accent sur la collaboration, grâce à des approches de gestion sectorielle, d'approches-programmes associant plusieurs donneurs – avec des mécanismes de fonds communs et une responsabilité partagée face à l'atteinte de résultats de développement. Le principal message s'adressant aux nouveaux donneurs et aux fonds mondiaux est qu'ils doivent mieux s'intégrer à l'architecture de l'aide et prendre part aux mécanismes de coordination de l'aide, aux efforts conjoints pour suivre et évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et participer à l'atteinte de résultats de développement, afin que leurs efforts puissent s'aligner sur ceux des intervenants nationaux et s'harmoniser à ceux des autres partenaires du développement.

L'avenir (Conclusion générale 13)

Dans cette nouvelle réalité, le Cambodge a davantage l'occasion de s'engager avec des donneurs non traditionnels et de « nouveaux donneurs », grâce à un soutien financier provenant aussi bien du secteur privé que des fonds mondiaux. La clé du succès semble résider dans le fait qu'une vaste gamme d'intervenants travaillent ensemble selon des approches intégrées conformes aux principes de la Déclaration de Paris, qu'ils relèvent les nouveaux défis et saisissent les possibilités qui s'offrent à eux.

Recommandations

Les recommandations suivantes portent sur les questions communes et propres au pays. Elles s'adressent au Secrétariat de la Déclaration de Paris, à tous les partenaires du développement, et à chacun des trois principaux groupes d'intervenants. Elles ont deux grands objectifs :

- Souligner ce qu'il faudrait continuer à faire et ce dont il faut tirer parti;

- Décrire ce que chaque groupe d'intervenants doit clarifier, améliorer et renforcer pour que les principes de la Déclaration de Paris continuent d'offrir un cadre permettant d'améliorer l'efficacité de l'aide jusqu'à la fin de 2010 et après.

Recommandation no 1 au Secrétariat de la Déclaration de Paris

Renforcer le principe de l'appropriation, qui est la condition nécessaire à l'application des autres principes et engagements, étant donné qu'il ne peut être appliqué que si la capacité de le faire existe et que le soutien au renforcement des capacités dépend de la bonne volonté des donneurs.

Recommandation no 2 au Secrétariat de la Déclaration de Paris

Que les principes de l'égalité entre les sexes et leur intégration fassent complètement partie des prochaines versions de la Déclaration de Paris puisqu'il est reconnu qu'ils ont des effets bénéfiques sur l'efficacité de l'aide et l'atteinte de résultats de développement.

Recommandation no 3 à tous les partenaires

Que tous les partenaires au Cambodge maintiennent leurs efforts en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide. Pour ce faire, ils doivent renforcer les partenariats à tous les niveaux et se concentrer davantage sur le niveau de l'investissement, sans oublier d'optimiser la valeur des mécanismes de coordination de l'aide, c.-à-d. les groupes de travail techniques, qui agissent comme des forums permettant de vérifier la conformité de l'aide aux principes de la DP et aux engagements pris dans la DP.

Recommandation no 4 au gouvernement royal du Cambodge

Que la Stratégie nationale de développement des capacités prévoit l'utilisation accrue de fonds communs associant plusieurs donneurs pour la coopération technique pure à l'échelon national ou sous-national, ou au niveau sectoriel, pour renforcer les systèmes de gestion publique du gouvernement central, des ministères responsables et de leurs institutions.

Recommandation no 5 aux partenaires du développement

Que les partenaires de développement soutiennent le gouvernement royal du Cambodge à l'aide de financement commun pour la coopération technique pure, à l'échelon national et sous-national, ou au niveau sectoriel, pour appuyer le renforcement des capacités des systèmes du pays.

Recommandation no 6 aux organisations de la société civile

Que les organisations de la société civile continuent à renforcer leurs capacités d'organismes d'exécution, tirent davantage parti des possibilités de participer aux mécanismes de coordination de l'aide, effectuent un suivi de leurs engagements, et améliorent la disponibilité de l'information sur les activités et les résultats de développement des OCS.