

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

COLOMBIE

Résumé Exécutif

Objectif de l'évaluation

En Colombie, l'évaluation de la Déclaration de Paris a été réalisée par une équipe interdisciplinaire qui oriente son travail méthodologique à partir d'une approche nationale et d'une perspective territoriale. L'Équipe d'évaluation nationale, composée du Centre de pensée stratégique international, en qualité de coordonnateur général, et de quatre points focaux reconnus (l'Université d'Antioquia, l'Université Jorge Tadeo Lozano, l'Université technologique de Bolívar et l'Université ICESI), avec l'appui de l'Association colombienne des universités, a réalisé plus de 90 entretiens avec différents acteurs clés de la coopération internationale dans six zones géographiques du pays. Parmi ces acteurs, il y a des fonctionnaires, des agents de la communauté internationale et des membres des organisations de la société civile.

L'information recueillie a été épurée et filtrée en fonction d'une matrice opérationnelle fournie par l'Équipe d'évaluation internationale; la matrice était axée sur les trois questions fondamentales de l'évaluation¹. De même, les données consignées dans le présent rapport ont été révisées à fond et

¹ Les trois questions fondamentales énoncées dans la matrice opérationnelle sont les suivantes : 1. Quels sont les facteurs importants ayant eu un impact sur la pertinence et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et sur ses effets potentiels en termes d'efficacité de l'aide et de résultats obtenus au niveau du développement?; 2. Dans quelle mesure et de quelle manière la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle entraîné une amélioration au niveau de l'efficacité de la distribution de l'aide, de la gestion et l'utilisation de l'aide et de la formation de partenariats de meilleure qualité?; 3. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle renforcé la contribution de l'aide au niveau de l'obtention de résultats de développement durables? De quelle manière précisément?

commentées par des experts et des fonctionnaires nationaux et internationaux, faisant partie d'institutions publiques, de la société civile organisée, du milieu universitaire et d'organismes internationaux. Chacun d'entre eux, en plus de contribuer à l'accès à l'information, a apporté indépendance, intégrité et qualité à l'évaluation.

Nous remercions tous ceux et celles qui nous ont donné du temps, des opinions, des commentaires et de l'information lors des entretiens réalisés aux fins de la présente évaluation.

Principaux résultats et principales conclusions

Contexte

Au cours des dix dernières années, la Colombie a connu un processus de croissance économique positif, ce qui lui a permis de prendre place, récemment, dans la catégorie des pays à revenu moyen. L'apport de la coopération internationale à l'économie agrégée du pays est traditionnellement peu élevé (0,42 % du PIB en 2008), mais la Colombie est tout de même le pays de la région qui reçoit le plus grand afflux de ressources d'aide officielle au développement en Amérique latine et dans les Caraïbes.

La coopération internationale au pays a joué un rôle prédominant à titre de complément des efforts nationaux. La concentration de l'aide dans des secteurs comme l'environnement, le renforcement institutionnel, l'appui au secteur productif ainsi que dans la lutte contre l'inégalité, le déplacement interne et

la violation des droits de la personne a été déterminante pour obtenir de meilleurs résultats de développement. En raison de ces facteurs, de nombreuses agences de coopération et organismes internationaux de la société civile qui travaillent dans différents secteurs de développement ont afflué au pays. Le fait que la Colombie soit le pays d'Amérique latine qui compte sur la plus grande présence d'organismes du système des Nations Unies en est un exemple.

En raison des éléments susmentionnés, la coopération internationale en Colombie est perçue comme un mécanisme fondamental des relations internationales et du programme national. Dans ce contexte, le gouvernement national a entrepris des travaux liés à la gestion et la coordination de la coopération internationale par l'entremise de stratégies, de l'élaboration de scénarios et de mécanismes de dialogue politique entre les acteurs. Ces activités constituent un cas singulier en Amérique latine et les Caraïbes, vu que c'est autour d'elles que s'articulent les intérêts des acteurs internationaux, de la société civile et des institutions publiques dans le but d'améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide.

Les principes d'efficacité proposés par la Déclaration de Paris se sont révélés pertinents pour renforcer le leadership du gouvernement à l'égard des processus de coordination de la coopération. De même, le programme de Paris a donné au gouvernement et aux organisations de la société civile des éléments supplémentaires pour qu'ils puissent exiger un engagement accru à la communauté des donateurs dans les domaines liés à la coordination de l'aide. Le rôle qu'a joué le gouvernement national lors des discussions sur la nouvelle architecture de la coopération internationale a été un pas important pour ce qui est de la représentativité des intérêts dans des thèmes liés au développement pour les pays à développement moyen.

Le programme sur l'efficacité de l'aide a été important dans les décisions de coopération internationale pour les acteurs participants. Du côté du gouvernement, le programme a permis de stimuler et de légitimer les processus de coordination qui existaient déjà au pays depuis quelque temps, ainsi que d'aligner certaines préoccupations sur l'efficacité de la coopération internationale au développement.

En ce qui concerne la société civile, celle-ci a réalisé une série de consultations à l'intérieur du pays et elle considère que la Déclaration de Paris est un cadre approprié pour la gestion de l'aide. Toutefois, elle fait ressortir le fait que ce cadre se concentre principalement sur des thèmes liés aux ressources, ce qui limite le débat et l'action là où elles aimeraient intervenir. C'est pourquoi elle propose et insiste sur le fait que le programme sur l'efficacité de l'aide devrait s'orienter non pas exclusivement sur la gestion de l'aide, mais également sur l'efficacité du développement. Pour les donateurs, les résolutions prises à Paris et à Accra se sont transformées en cadres de gouvernance qui leur permettent de rendre homogènes des éléments orientés vers une coordination accrue de l'aide.

Même si les progrès en termes d'harmonisation ont été lents, la communauté des donateurs est mieux organisée et disposée à améliorer ses outils de coopération afin d'améliorer la qualité de l'aide offerte.

Les principes d'efficacité ont été appliqués à des rythmes différents. À l'échelle centrale, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris s'est concentrée sur les principes de l'appropriation démocratique, de l'alignement et de l'harmonisation, et dans une moindre mesure sur les principes transversaux de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle. À l'échelle infranationale, on porte davantage attention au principe de la gestion axée sur les résultats, suivi des principes de responsabilité mutuelle et d'alignement.

C'est aux fonctionnaires spécialisés qu'il revient de comprendre en détail les principes et les indicateurs de la Déclaration de Paris. À l'échelle infranationale, la connaissance de ces éléments se traduit par la mise en œuvre concrète des principes et non sur une connaissance théorique de ces derniers. Les espaces de coordination générés à l'échelle locale ne font pas nécessairement référence aux engagements de Paris et d'Accra.

Processus et résultats intermédiaires

La coordination de la coopération internationale n'est plus aujourd'hui un thème isolé proposé par les institutions gouvernementales. C'est un engagement de portée internationale qui habilite tous les acteurs du développement à exiger une plus grande responsabilité à cet égard.

Le programme sur l'efficacité de l'aide de Paris et d'Accra n'a pas seulement actualisé le débat sur la façon d'améliorer la coordination de l'aide et de travailler en ce sens, il a également placé les responsabilités de l'État et du gouvernement colombien, des donateurs et des organisations de la société civile au cœur des discussions portant sur un programme d'efficacité de l'aide au développement. Cela est dû au fait que, dans plusieurs domaines, le cadre d'exigence de la Déclaration de Paris ne représente pas vraiment un défi vu le niveau du débat et de la pratique présents au pays.

Pour ce qui est du renforcement des stratégies et des cadres opérationnels nationaux, le leadership exercé par les institutions nationales en termes de coopération internationale est évident. Les progrès normatifs et institutionnels se révèlent très efficaces pour répondre à l'offre croissante de ressources et aux demandes concernant l'aide internationale. Par contre, en ce qui concerne le principe d'appropriation démocratique que propose le Programme d'action d'Accra, il y aurait lieu de le concrétiser davantage.

En ce qui concerne le principe d'alignement entre les donateurs et le gouvernement colombien, on remarque une contradiction entre ce que propose le programme sur l'efficacité de l'aide de Paris et d'Accra et sa véritable mise en œuvre en Colombie. En effet, si on observe l'alignement

strictement à travers les systèmes nationaux, on remarque que ce principe ne contribue pas à créer un véritable sens d'appropriation au sein des entités et des organismes d'autonomie locale, puisqu'il les exclut des ressources et du renforcement des capacités que génère la coopération internationale. En ce sens, on remarque que l'amélioration de la coordination à l'échelle locale ne se réalise pas toujours par l'application du programme sur l'efficacité de l'aide que propose Paris, puisqu'on fait peu allusion à la Déclaration à titre de document de référence utilisé au moment d'améliorer la coordination de la coopération au développement en Colombie.

Pour ce qui est des systèmes de mesure, les évaluations des politiques de développement nationales n'incluent pas encore des programmes ou des projets de coopération internationale. Cela a empêché de déterminer les contributions précises apportées par la coopération aux politiques nationales. En ce qui concerne l'information sur les versements nets d'aide, fournis par les donateurs aux entités chargées de la coopération internationale au pays, il y a d'importants écarts par rapport aux données qu'enregistre le système d'information du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

On harmonise les politiques et les processus en termes thématiques, par l'entremise de mécanismes appelés « fonds groupés »; cependant, il y a encore besoin de l'amélioration dans la simplification des processus administratifs. Jusqu'à maintenant, le pays ne dispose pas d'un processus axé sur l'utilisation d'avantages comparatifs, déterminés par le gouvernement et également par la communauté de coopérants, et encore moins d'un partage du travail entre donateurs.

Résultats en termes de développement

Environnement :

Au milieu de l'intégration des programmes gris et vert dans le secteur de l'environnement au début des années 2000, la coopération internationale a contribué à préserver le poids financier et stratégique de la question environnementale au sein des politiques nationales.

La coopération internationale a contribué à établir des liens entre les thèmes liés à l'environnement, la pauvreté et le développement. Les programmes d'aide internationale ont été essentiels pour promouvoir une meilleure gouvernance du secteur de l'environnement dans le cadre d'un modèle environnemental durable mettant à profit une approche inclusive.

La coopération dans le secteur de l'environnement a également contribué à rapprocher des thématiques communes et à établir des partenariats à cet égard. La coopération internationale a joué un rôle actif dans la proposition nationale visant à la conservation et la durabilité de l'Amazonie – en ce sens qu'elle a suscité des réflexions et fait la promotion de l'apprentissage axé sur les compétences. C'est là un élément important au moment d'établir les apports précis de l'aide au développement.

Déplacement forcé et aide humanitaire

Le secteur du déplacement forcé et de l'aide humanitaire est l'un des secteurs qui reçoit le plus d'attention des coopérants au pays. En raison du grand nombre de ressources dispersées de coopération dans ce secteur, il est difficile d'évaluer la contribution précise de ces acteurs à l'amélioration des conditions des populations déplacées.

Dans ce secteur, l'analyse nous a permis de déduire que l'on ne peut appliquer les principes de la Déclaration de Paris à toutes les modalités de la coopération internationale. En ce qui concerne ce type d'aide, l'efficacité dépend des éléments d'une approche fondée sur les droits qui surpasse en partie les principes posés par la Déclaration elle-même.

Les donateurs ont établi un autre type de relation d'alignement avec d'autres entités que le gouvernement, telles que les organisations de la société civile, mettant ainsi en œuvre de façon différente le principe d'alignement proposé par la Déclaration de Paris en raison de l'analyse qu'ils font de la situation de violence au sein du pays.

Pour l'instant, comme il est impossible d'examiner le problème de ce secteur dans toute son ampleur, les mesures prises sont plus difficiles à exécuter, surtout lorsque les raisons mêmes qui expliquent le phénomène du déplacement n'ont pas cessé. En raison de cette situation, il est difficile d'évaluer les contributions précises faites par la coopération internationale à la réalisation des objectifs supérieurs de développement.

Recommandations

Dimension politique

Il est nécessaire de reconnaître le rôle central que tous les acteurs du développement ont à jouer dans un programme sur l'efficacité de l'aide de la coopération internationale. Un aspect essentiel dans ce processus consiste à pondérer le rôle des différents acteurs et à mieux comprendre les aspects liés à leurs intérêts et domaines de représentativité. L'évaluation suggère avec instance que le gouvernement continue de travailler à la structuration de politiques en collaboration avec le secteur privé.

En outre, il est recommandé que le dialogue politique entre le gouvernement, la communauté internationale et la société civile soit continu, avec la possibilité de concentrer et de clarifier leurs rôles, et qu'il soit également territorial. En ce sens, nous devons faire des progrès dans l'établissement d'ententes à court et à moyen termes. L'engagement politique de rendre l'aide plus efficace doit être poursuivi et approfondi.

En ce qui concerne le programme de coopération, il est recommandé d'accorder la priorité à la conception d'un programme « positif » de coopération, où se concentrerait l'intégration des opportunités par le biais de programmes qui donnent lieu à des transformations productives, à l'amélioration et à l'innovation technologique, ainsi qu'au renforcement institutionnel et culturel, et qui font appel aux secteurs de

responsabilité sociale des entreprises et de renforcement de la recherche, entre autres.

Ayant à l'esprit les grandes différences en matière de développement qui existent entre les régions, on en conclut que la coopération dans les régions pauvres ou dans des circonstances critiques peut donner lieu à plus de mesures multiplicatrices que si l'aide est assignée dans le budget national.

Dimension technique

Il est nécessaire d'adapter les principes du programme sur l'efficacité de l'aide aux réalités locales et au développement du pays. En particulier, il est conseillé de créer un secteur spécialisé en efficacité de l'aide au niveau de la gestion, au sein duquel on discuterait exclusivement de la signification, des procédures et des stratégies des acteurs en ce qui concerne l'amélioration de la coopération internationale qui existe au pays.

Selon les conclusions de l'évaluation, il est nécessaire d'améliorer le processus pédagogique relatif au programme sur l'efficacité de l'aide, de manière à mettre l'accent sur la formation adaptée et la création de capacités spécifiques aux responsabilités convenues. Comme point d'entrée, on recommande de créer des comités tripartites d'évaluation qui seraient chargés de vérifier les progrès accomplis sur le plan de chacun des principes proposés par le Programme de Paris et d'Accra. Il est recommandé de régionaliser la dimension technique du programme sur l'efficacité de l'aide.

Nous suggérons que les systèmes d'évaluation soient menés directement à partir des projets et des programmes en cours d'exécution dans les territoires, et qu'à partir de là on centralise un système de suivi et d'évaluation. Pour ce faire, il est essentiel de solliciter les organisations de la société civile et en particulier le milieu universitaire afin de recueillir et de systématiser l'information dans un système spécialisé.

Il est nécessaire que la communauté des donateurs définisse des stratégies et des objectifs précis sur l'efficacité de l'aide dans ses stratégies nationales. Les donateurs doivent définir les stratégies d'action dans le pays, élaborer des mécanismes

et des actions qui permettent de suivre les progrès de la mise en œuvre, les objectifs à court terme et les objectifs de résultat des principes énoncés dans le programme sur l'efficacité de l'aide.

Dans le cadre des opérations de coopération profilant la Colombie en tant que donneur de l'aide, en particulier dans les activités de coopération Sud-Sud, il est recommandé de compléter les initiatives existantes en faisant appel à un soutien politique mieux défini de la part du Congrès de la république.

Dimension institutionnelle

On suggère d'organiser des séances d'apprentissage sur le thème du programme sur l'efficacité de l'aide dans le cadre du système national de coopération internationale. Il est nécessaire d'institutionnaliser les enseignements tirés au moyen d'outils monographiques ou de rapports d'institutions (donneurs, contreparties et gouvernement) sur l'efficacité des engagements pris. Ces rapports doivent définir des cadres d'exigences où seront définis des engagements et des responsabilités précises.

En ce qui concerne les activités de planification stratégique du gouvernement national en matière de programme sur l'efficacité de l'aide, il est indispensable d'ajuster les actions du Plan de mise en œuvre, afin que les principes proposés dans le Programme d'action d'Accra aient une action plus précise et fassent l'objet d'un suivi.

Les acteurs de coopération doivent accorder la priorité aux évaluations d'impact afin d'améliorer les mécanismes d'information sur des thèmes liés à l'aide. De même, on recommande l'instauration d'une culture de l'évaluation de la coopération qui fasse circuler ses résultats.

L'amélioration des relations de travail, surtout en ce qui concerne le partage des fonctions, que l'on a pu remarquer ces dernières années, doit progresser vers un travail en réseau auquel doivent participer des entités locales, ministérielles, nationales et internationales.