

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de donneur

ESPAGNE

Résumé Exécutif

Au cours du processus d'évaluation, on a veillé très attentivement à l'application des paramètres méthodologiques et temporels, ainsi qu'à la portée de l'évaluation, qui ont été établis lors de la conception initiale. En ce sens, on a accordé une attention particulière à la délimitation des éléments suivants : a) la période d'évaluation (II^e Plan directeur, 2005-2008, et les deux premières années du III^e Plan directeur, 2009-2012); b) la portée institutionnelle, afin de garantir une large représentation des différents acteurs du système de la Coopération espagnole (entités de participation et de consultation, bureaux à l'étranger, ministères responsables de l'aide, bureaux décentralisés, organisations non gouvernementales de développement, institutions étatiques des pays partenaires et autres organisations internationales et donateurs, entre autres); et c) la zone géographique, y compris les études de cas des Communautés autonomes de Catalogne et d'Estrémadure, et celles de la Bolivie et du Sénégal, même si la majeure partie de l'évaluation se concentrait sur les organes directeurs et les entités de gestion de l'aide du Ministère des affaires étrangères et de la coopération (MAEC) (p. ex. le Secrétariat d'État à la coopération internationale (SECI), la Direction générale pour la planification et l'évaluation des politiques de développement (DGPOLDE) et l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID)).

Principaux constats et conclusions

Les résultats de l'évaluation font ressortir une série de questions clés au cœur du processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP), dans l'ensemble de la Coopération espagnole, mais surtout dans le système central

(SECI, DGPOLDE, AECID). D'après les constats de la première phase de l'évaluation de la DP, ces résultats sont liés aux trois conditions qui facilitent leur mise en œuvre : l'**engagement** et le **leadership** vis-à-vis de la Déclaration de Paris, la **capacité** d'agir et les **incitatifs** pour son application.

Engagement et leadership

En ce qui concerne l'adaptation et la motivation au changement, l'ampleur du changement et le degré d'appropriation à différents niveaux du système, et la façon dont ces changements sont perçus, l'évaluation fait ressortir les aspects suivants :

- Les documents relatifs aux politiques et aux stratégies de la Coopération espagnole sont conformes, dans une large mesure, au programme d'efficacité de l'aide. On peut donc en déduire que le programme est important pour la Coopération espagnole, surtout pour le système central (SECI, DGPOLDE, AECID), et qu'il a été bien compris.
- Des ensembles d'outils stratégiques et opérationnels qui permettent l'application du programme font l'objet d'une définition. Ainsi, les activités de planification stratégique pour le système de la Coopération espagnole (cadres de partenariat pays) et les activités de planification opérationnelle (dans le cas de l'AECID), ainsi que les accords-cadres de partenariat stratégique conclus avec des organismes multilatéraux sont des processus qui – s'ils sont institutionnalisés – seront des composantes clés qui favoriseront la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.

- La coopération décentralisée a commencé à chercher des moyens de transformer l'existence de multiples acteurs en une possibilité d'encourager l'efficacité de l'aide à plusieurs niveaux, en travaillant depuis et avec les organismes gouvernementaux décentralisés dans les pays partenaires. C'est particulièrement le cas des communautés autonomes qui ont plus d'expérience dans le domaine de la coopération pour le développement.
 - D'autres acteurs pertinents, comme les organisations non gouvernementales de développement (ONGD), font des progrès significatifs en appliquant les critères du Programme d'action d'Accra à leurs propres processus. Cela leur permet de déterminer les éléments à améliorer et la façon de les améliorer en vue de rendre le processus d'aide plus efficace dans leur propre champ d'action au sein de la coopération.
 - L'évaluation fait également ressortir les éléments suivants :
 - Le rythme auquel s'effectue la mise en œuvre de cet ensemble de mesures visant à opérationnaliser les principes de la Déclaration de Paris, ainsi que le leadership nécessaire pour soutenir et appliquer les processus employés pour mettre en place ces mesures, sont insuffisants et manquent de cohérence.
 - Il est vital de définir une feuille de route (dont nous ne disposons pas au moment de l'évaluation) qui exposera des attentes réalistes et des engagements clairs et exhaustifs envers les nouveaux processus, comme les cadres de partenariat et la programmation opérationnelle, et les outils de gestion. Il faut aussi déployer les efforts nécessaires pour élaborer cette feuille de route et en faire bénéficier l'ensemble de la Coopération espagnole.
 - Les mesures prises pour faire le suivi et l'évaluation des engagements, et tenir les parties prenantes comptables des résultats, sont assez limitées dans le système de la Coopération espagnole. Cela est étroitement lié à la nécessité de forger une culture d'évaluation qui permette une prise de décisions ponctuelle.
- Capacités**
- La présente évaluation met l'accent sur les capacités institutionnelles qui existent au sein de la Coopération espagnole, et en particulier au sein du système central (SECI, DGPOLE, AECID), pour respecter les engagements et faire preuve de leadership. On a analysé le niveau de connaissance et de compréhension que possède le personnel sur la DP, le degré d'adaptation réel des capacités institutionnelles, et la façon dont les retombées de ces changements sont perçues par les bureaux locaux. L'évaluation fait ressortir les aspects suivants :
- Les processus ouverts et transparents de planification stratégique et opérationnelle révèlent des lacunes concernant les capacités institutionnelles et personnelles auxquelles il faut répondre. Il faut également obtenir des systèmes d'information adéquats et former le personnel à l'application et à l'endossement de responsabilités à l'égard des pratiques de gestion axée sur les résultats de développement. Pour ce faire, il est essentiel que les équipes dirigeantes soutiennent ces mesures et que des mesures de responsabilisation soient en place à tous les niveaux du système.
 - L'analyse des pratiques exemplaires et des processus favorisant le niveau de connaissance nécessaire pour faire les changements relatifs à l'efficacité révèle que les activités de planification stratégique et opérationnelle (programmation opérationnelle, cadres de partenariat) et la création de groupes de réflexion et de travail sur l'efficacité de l'aide au sein du système central (Groupe de travail sur l'efficacité et la qualité de l'aide, Groupe et comité de programmation opérationnelle) ont reçu un fort degré d'adhésion. Cela renforce la pertinence des initiatives visant à approfondir la connaissance et la compréhension des éléments de l'efficacité, ainsi que le caractère continu de ce processus, en fonction de la pratique et en offrant des possibilités de suivi et de rétroaction.
 - On peut d'ores et déjà constater des progrès visibles et indéniables dans le cadre de la restructuration organisationnelle, principalement au sein du système central. Ces progrès sont le résultat de la création d'unités de planification et de qualité (UPC) et d'unités d'appui aux programmes, conjointement avec la création de nouveaux groupes de travail transversaux au sein de l'AECID, ainsi que de la formalisation de ceux déjà en place.
 - Le thème de la décentralisation est au cœur de la mise en œuvre de la DP, et n'a pas encore été traité à fond. Néanmoins, les nouveaux outils (cadres de partenariat et programmation opérationnelle) contribuent à redéfinir et à proprement répartir les fonctions et les compétences entre le siège et les bureaux locaux (et à l'interne), ainsi qu'à améliorer les relations et la coordination entre organisations et unités.
 - L'évaluation expose aussi les limites qui nous empêchent de clairement définir les résultats et les indicateurs attendus de chacune des personnes et des équipes participant à la mise en œuvre de la DP (p. ex. le contrat de gestion de l'AECID), et des procédés de suivi (processus et résultats) et d'évaluation ultérieure (éléments clés de la prise de décisions).
 - De nombreux efforts ont été déployés en vue d'augmenter la couverture et de régulariser les ressources humaines, notamment au sein des bureaux techniques de la coopération de l'AECID. Toutefois, il subsiste encore plusieurs aspects critiques qui doivent être abordés :
 - a) la stabilité et la cohésion de l'équipe au sein de la

Coopération espagnole et, par conséquent, la capitalisation des connaissances ainsi qu'une meilleure distribution des rôles et des responsabilités qu'un programme d'efficacité de l'aide peut impliquer; b) la possibilité d'embrasser une carrière professionnelle dans le secteur, y compris la question de la mobilité entre le siège et les bureaux locaux, et entre les organisations (tant à l'échelle internationale qu'au sein des organismes publics et privés); et c) une définition plus précise des rôles et des profils inhérents aux différents postes.

- La capacité actuelle du système de générer et de gérer une rétroaction significative est insuffisante et ne permet pas de proprement discerner les progrès et les limites au moment de mettre en œuvre la DP, ni de partager des expériences ou de créer des liens.

Incitatifs

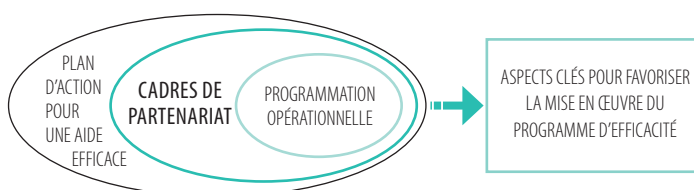
Enfin, l'évaluation examine les incitatifs précis qui incitent le personnel à réaliser les objectifs du programme d'efficacité de l'aide, ainsi que les facteurs possibles de démotivation. Dans ce chapitre, l'étude aborde également la mise en pratique de l'approche de gestion axée sur les résultats de développement. L'évaluation fait ressortir au moins trois aspects :

- Abstraction faite de la possibilité de développer un système d'incitatifs, le fait que les processus ne soient pas institutionnalisés ou complétés, voire qu'ils soient discontinués, est un des facteurs de dissuasion les plus importants pour le personnel.
- À l'heure actuelle, le niveau de rendement du personnel en ce qui concerne l'atteinte des objectifs de l'efficacité de l'aide ne se traduit pas par de meilleures possibilités de perfectionnement professionnel et de promotion.
- Les modestes progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre d'un système de gestion axée sur les résultats de développement, qui aurait dû être mis en place en 2010, ont des répercussions négatives sur le système de la Coopération espagnole. En effet, celui-ci va de l'avant sans avoir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs objectifs permettant de mesurer les résultats de l'aide officielle au développement. Le Plan annuel de coopération internationale (PACI) pour 2009 de l'Espagne comprenait l'engagement d'établir un système de gestion axée sur les résultats de développement avant la fin de l'année 2010, en vue de répondre aux engagements du III^e Plan directeur.

Principales recommandations

Les recommandations ont été élaborées avec la prémisse que les processus de planification stratégique, tant au niveau politique, institutionnel ou opérationnel, sont peut-être la clé pour faire progresser la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra.

Schéma 1 – Processus de planification : au niveau politique, institutionnel, stratégique et opérationnel



Recommandations pour le système central (SECI, DG POLDE, AECID)

Engagement et leadership

- Réévaluer le contrat de gestion de l'AECID comme référence stratégique qui établit une approche claire sur l'efficacité de l'aide. Accroître son rôle en articulant les mesures précises qui y sont énoncées en fonction d'un ordre logique (feuille de route) adéquat et bien défini dans le but de faciliter le suivi et l'évaluation.
- Institutionnaliser le processus de gestion des cadres de partenariat au sein du système de coopération et de la programmation opérationnelle de l'AECID, et veiller à un engagement soutenu de la haute direction.
- Élaborer un système d'information intégrée, nécessaire à la mise en place de processus stratégiques (planification, suivi et évaluation).
- Approfondir et intégrer les divers processus opérationnels et de planification stratégique, tout en maintenant l'élan pris au cours de l'étape de la planification pendant les étapes de suivi et d'évaluation. Mener à bien les processus institutionnels et capitaliser les expériences.
- Élaborer le plan d'action pour l'efficacité de l'aide sous forme de feuille de route pour la Coopération espagnole, et veiller à garantir une vaste participation ainsi qu'à favoriser une adhésion de l'ensemble du système.

Capacités

- Adapter et améliorer la cohérence des descriptions d'emploi par rapport aux responsabilités, et initier des stratégies visant à favoriser une mobilité entre le siège et les bureaux locaux.
- Associer les changements de rôles entre le siège et les bureaux locaux au processus de décentralisation global. Rédiger des manuels qui définissent les rôles et responsabilités afin de remédier aux lacunes en matière de dotation et de structure opérationnelle.
- Lier les processus de formation et de perfectionnement des capacités aux processus opérationnels. Les initiatives d'éducation sont beaucoup plus efficaces lorsqu'elles

se fondent sur la pratique directe, avec un accent sur le soutien et la rétroaction.

- Favoriser les milieux et les axes de communication et de coordination entre les institutions membres du système central de la Coopération espagnole (SECI, DGPOLDE, AECID), entre leurs services, entre le siège et les bureaux locaux, et entre les bureaux locaux eux-mêmes.
- Offrir un soutien depuis les niveaux dirigeants, renforcer et veiller à la stabilité des unités, des groupes de travail et des équipes se consacrant à l'application du programme d'efficacité de l'aide.

Incitatifs

- Élaborer et exécuter un plan de promotion professionnelle ainsi qu'un système d'incitatifs en tenant compte des principes de la DP (contrat de gestion de l'AECID).
- Honorer la décision et la tâche d'intégrer des indicateurs de l'efficacité de l'aide dans l'ensemble du système afin qu'ils cessent d'être liés seulement à la gestion budgétaire.

Recommandations à l'égard du contexte externe du système central

Engagement

- Reconnaître et valoriser les initiatives des acteurs de la coopération décentralisée relatives à l'identification des possibilités et des priorités de développement liées à la DP qui traduisent leur propre vision et réalité.
- Développer une stratégie de diffusion ainsi que des activités instructives sur l'efficacité de l'aide à tous les niveaux de la Coopération espagnole. Communiquer la pertinence des cadres de partenariat ainsi que le rôle joué par chacun des acteurs.
- Bien expliquer la participation des divers acteurs, y compris des ministères et d'autres unités à l'extérieur de l'administration générale de l'État, dans les processus ouverts, aussi bien en Espagne qu'à l'étranger, en mettant l'accent sur les cadres de partenariat.
- Promouvoir le développement d'un système d'information intégré avec d'autres acteurs de la Coopération espagnole, afin d'améliorer les activités de coopération multilatérale, en se concentrant sur une prise de décisions opportune et en favorisant la complémentarité entre les partenaires bilatéraux.
- Promouvoir la coordination à de multiples niveaux et entre les ministères, en fonction des programmes opérationnels.

- Promouvoir une participation plus active et soutenue de la part des organes directeurs, consultatifs et de coordination dans le suivi et le contrôle des progrès quant à l'atteinte des objectifs de l'Espagne vis-à-vis du programme d'efficacité de l'aide.
- Maintenir une présence active et influente à l'échelle internationale. Poursuivre et promouvoir l'aide à la coopération triangulaire et Sud-Sud.

Résumé des principales leçons apprises

Pour finir, l'évaluation fait ressortir d'importantes leçons tirées de l'expérience de la Coopération espagnole lors de la mise en œuvre du programme d'efficacité de l'aide.

- L'évaluation met en exergue l'importance des **capacités du système** pour engager et consolider les processus pertinents au moment de déterminer l'effet du programme d'efficacité de l'aide.
- L'analyse reflète l'importance de combler le fossé entre théorie et **pratique**, en ce qui concerne le programme d'efficacité de l'aide. Ce processus implique de créer des activités de formation intentionnelle, de tirer parti d'espaces et/ou d'activités actuels de planification stratégique et opérationnelle, et de créer des milieux propices à l'échange d'expériences et de pratiques (et pas seulement d'information) à tous les niveaux du système.
- **La capacité du système de générer une rétroaction significative et utile** (et, par extension, découvrir et intégrer de nouveaux éléments propices à une aide plus efficace) est l'un des aspects cruciaux en vue de réaliser des progrès.
- **Les instruments internes et externes permettant de suivre pas à pas la mise en œuvre et les progrès de la DP** ne sont pas, dans la pratique, un moyen de rétroaction efficace pour le système de la Coopération espagnole.
- En conclusion, l'évaluation a permis de relever un certain nombre d'exemples prometteurs qui illustrent à quel point l'intégration de **systèmes de grande qualité** dans certaines des organisations et des structures espagnoles peut contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide et la gestion de celle-ci.