

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de donneur

ÉTATS-UNIS

Résumé Exécutif

Résumé du rapport de synthèse sur l'Évaluation de la Déclaration de Paris du gouvernement des États-Unis

Le présent rapport porte sur l'examen et l'évaluation de l'application des principes de la Déclaration de Paris (DP) sur l'efficacité de l'aide faite par le gouvernement des États-Unis (USG). La DP demeure une déclaration de premier plan sur les relations d'aide; son « Exposé des résolutions » en douze points est suivi de cinquante-six engagements, structurés autour des cinq grands principes de la DP (décrits dans l'encadré situé à droite).

La méthodologie a reposé sur un examen des documents pertinents provenant des sept organismes du USG chargés de gérer l'aide publique au développement; des entrevues avec des représentants clés de l'administration centrale de chacun de ces organismes; une enquête auprès du personnel en poste à l'étranger de quatre de ces organismes et des entrevues choisies auprès d'employés d'institutions « faitières » transversales des pouvoirs exécutifs et législatifs qui jouent un rôle important dans l'établissement de la politique d'aide au développement et de l'allocation des ressources.¹ Ce rapport de

¹ Les entrevues avec des représentants d'institutions « faitières » ont été conduites avec des employés choisis du Conseil de sécurité nationale et du *Office of Management and Budget* (Bureau de la gestion et du budget) du pouvoir exécutif et du *Government Accountability Office*, du Comité des affaires étrangères et du Comité sur les affectations de crédits de la Chambre des représentants des É.-U. et du Comité sur les relations étrangères du Sénat des É.-U., au sein du pouvoir législatif. Les organismes faisant l'objet d'une étude de cas ont été sélectionnés par le gouvernement des É.-U. et indiqués dans le Cahier des charges confié à *Social Impact*. Il s'agit des organismes suivants : le Département d'État,

synthèse présente les principaux constats de cette recherche, regroupés en fonction des facteurs ou des conditions qui, dans le cadre de l'Évaluation de la Déclaration de Paris, sont cernés comme propices à la mise en œuvre des engagements et des principes de la Déclaration de Paris par les donneurs. Ces facteurs propices sont : le leadership, la sensibilisation et l'engagement, les mesures incitatives et les facteurs démotivants, et la cohérence. Les constats et conclusions du rapport portent aussi sur les changements apportés aux politiques sous l'influence de la Déclaration de Paris et sur les facteurs propices à l'exécution de l'aide internationale par les responsables de la gestion du programme. Le rapport tire ensuite les conclusions qui s'imposent et soumet une série de questions à l'attention du USG.

Le terme « USG » fait référence à l'ensemble des politiques et mesures qui influencent ou touchent les programmes d'aide internationale, les processus et les procédures en général des États-Unis. Il faut souligner qu'aucun organisme du USG n'a de pouvoir de supervision sur les sept organismes, même pas dans le cadre de cette évaluation, quoique le président, conseillé par le Conseil de sécurité nationale, établit la politique d'ensemble. Cependant, le Congrès des États-Unis joue un rôle de premier plan par l'entremise du processus d'affectation des crédits. Ainsi, il impose fréquemment des programmes aux organismes et fixe des limites et conditions précises sur la manière dont l'aide internationale devrait être acheminée, et à quelles fins.

USAID, *Health and Human Services*, *Millennium Challenge Corporation*, le Ministère de l'Agriculture des États-Unis, le Ministère du travail et le Département du Trésor.

Principales conclusions

Les conclusions présentées ci-dessous sont le fruit d'une recherche menée essentiellement entre les mois de mars et septembre 2010 et sont développées dans les sections du rapport consacrées aux constats. À la fin de septembre 2010, les efforts continus de l'administration américaine pour élaborer une nouvelle politique de développement mondial, la « *U.S. Global Development Policy* »; pour régler la question de la cohérence politique et opérationnelle, et surtout pour apporter des réformes et restructurer la *United States Agency for International Development* (USAID), ont commencé à porter fruit. Dans le cadre de ces efforts, on a émis des lignes directrices précises sur la planification stratégique, examiné rigoureusement comment améliorer l'efficacité de l'aide et cerné les contraintes pouvant être relâchées sans intervention de la part du Congrès, ainsi que celles qui devront s'appuyer sur un nouveau fondement législatif. La nouvelle politique de développement mondial des États-Unis – la *U.S. Global Development Policy*, également appelée la *Presidential Policy Directive on Global Development* (Directive présidentielle en matière de politique sur le développement mondial) – met l'accent sur les réformes stratégiques et structurelles nécessaires pour accroître l'efficacité de l'aide du USG. Cet exercice, ainsi que la *Quadrennial Diplomacy and Development Review* (Étude quadriennale sur la diplomatie et le développement), préparée par le Département d'État et USAID, sont le fruit de près de deux ans de travail intensif et de discussions par les cadres supérieurs et les décideurs du Conseil de sécurité national, du Département d'État et d'USAID. Les deux documents sont éclairés par les principes de la Déclaration de Paris, et la *Quadrennial Diplomacy and Development Review* signale expressément que les principes d'aide au développement qu'elle énonce s'inspirent directement de la Déclaration de Paris et du Plan d'action d'Accra. Cette accélération de la politique en matière d'efficacité de l'aide, ainsi que la mise en œuvre des initiatives *Feed the Future* (Nourrir l'avenir) et *Global Health* (Santé mondiale), permettent de mettre à l'essai ces nouveaux protocoles et nouvelles pratiques. Tandis que ces efforts ont en grande partie été motivés par l'idée plus générale, qu'afin de servir les intérêts des États-Unis, l'aide internationale du pays devrait être plus efficace et plus concentrée, il ne fait pratiquement aucun doute que la Déclaration de Paris, le Programme d'action d'Accra (PAA) et les Principes de Rome (sur la sécurité alimentaire) ont eu une incidence importante sur l'orientation des États-Unis en matière de réforme de l'efficacité de l'aide. Cependant, comme le sait tout étudiant en comportement organisationnel, changer les politiques est une chose, mais les appliquer par de nouvelles procédures et pratiques en est une autre. Pour cette raison, un certain nombre de nos conclusions mettent l'accent sur les contraintes opérationnelles qui doivent être surmontées pour que les nouvelles politiques donnent les résultats voulus.

- 1) Malgré les efforts en vue de créer une unité théorique en vertu de la politique des « Trois D », à savoir la Défense, la Diplomatie et le Développement, l'aide internationale n'a pas été structurée par une architecture conceptuelle

et organisationnelle. Plusieurs organismes fédéraux administrent des programmes d'aide, les crédits qui leur sont affectés dépendent étroitement du Congrès des États-Unis et ce dernier, aux côtés d'une variété de groupes d'intérêt, exerce aussi une lourde influence. Il est par conséquent difficile de faire des généralisations quant au degré de conformité de l'aide américaine à la Déclaration de Paris et au PAA. Plusieurs organismes, comme le *Millennium Challenge Corporation*, le Département du Trésor, *Health and Human Services*, disent observer de près les principes et ententes de la Déclaration de Paris et du PAA, mais les raisons invoquées pour cette soi-disant cohérence varient d'un organisme à l'autre. Parmi les programmes les plus importants – USAID, le Département d'État, *Health and Human Services* et la *Millennium Challenge Corporation* – c'est cette dernière qui jouit de la plus grande liberté au regard des sources d'approvisionnement, du financement pluriannuel (jusqu'à cinq ans) et qui a la plus grande marge de manœuvre quant aux prises de décisions, et ce, grâce à son statut de société d'État.

- 2) Les répondants des organismes du USG qui ont suivi des pratiques de gestion de l'aide conformes à la Déclaration de Paris avaient tendance à insister sur les principes et pratiques de la DP, par exemple l'alignement sur la stratégie du pays, l'engagement auprès des institutions du pays hôte, le renforcement des capacités au moyen d'une assistance technique prolongée, et les efforts pour progressivement transférer la responsabilité de la mise en œuvre du programme aux institutions du pays hôte. L'étude de cas du *Health and Human Services* reflète peut-être le plus haut degré de sensibilité à cet égard. Si cet organisme a atteint un tel degré d'alignement, c'est parce qu'elle dispose déjà d'un réseau mondial de professionnels de la santé publique, et jouit des liens étroits qu'entretiennent des spécialistes du développement en santé publique avec la vaste communauté des sciences et de la recherche dans le domaine de la santé. Les programmes dans le secteur de la santé, ou du moins leur technologie, s'appuient généralement sur des preuves observables et sur la pratique, et appliquent donc des solutions connues dont l'efficacité ne fait aucun doute si le tout est bien administré. Une autre caractéristique des programmes de santé est qu'ils ne bouleversent pas les dispositifs politiques du pays hôte, contrairement aux programmes économiques et, surtout, aux programmes de développement démocratique. Les efforts en vue d'améliorer la primauté du droit ne sont généralement pas appréciés par des régimes kléptocratiques ou autoritaires.
- 3) Au sein du Département de la Défense, le Bureau du coordinateur mondial du VIH/sida des É.-U. (*Office of the U.S. Global AIDS Coordinator*) est chargé de coordonner les plus importants engagements du USG en vue de lutter contre le VIH/sida, et d'autres menaces à la santé

mondiale. L'engagement le plus important et le plus ancien est le *President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR)*. Depuis 2009, grâce à l'élaboration de lignes directrices opérationnelles et stratégiques importantes, le PEPFAR est de plus en plus conforme aux principes de la Déclaration de Paris, notamment au regard de l'appropriation par le pays et de l'harmonisation avec d'autres donateurs, mais il est encore trop tôt pour dire si cette nouvelle approche permettra d'apporter les améliorations prévues à l'efficacité de l'aide.

- 4) Les constats relatifs à la cohérence permettent de conclure qu'il existe des tensions inhérentes entre trois grands objectifs stratégiques de la politique étrangère du USG – la diplomatie, la défense et le développement – qui nuisent à la cohérence interne des politiques sur l'efficacité de l'aide. Certaines de ces tensions proviennent du fait qu'il faut obtenir des résultats dans un délai relativement court. La plupart des observateurs seraient d'accord pour dire, par exemple, que le renforcement des capacités est un processus qui exige du temps, surtout lorsqu'il s'agit de mettre en place des institutions efficaces, transparentes et responsables sur le plan de la gouvernance démocratique. La pression politique et légale de faire état annuellement de résultats satisfaisants va à l'encontre des délais et des efforts à long terme qui sont le plus susceptibles d'être efficaces; dans ce sens, le « long terme » est tout simplement trop long. Les pratiques exemplaires de développement pourraient donc finir par être modulées par les objectifs à court terme de la diplomatie et de la défense.

Une autre source d'incohérence réside dans les tensions latentes qu'il y a entre le fait d'aider un pays à développer son avantage comparatif au moyen d'investissements au titre du développement et de régimes de libre échange, et les objectifs des producteurs et exportateurs américains, notamment dans le secteur agricole, qui peuvent faire face à une concurrence féroce de l'étranger, que ce soit maintenant ou plus tard. De plus, il y a une contradiction dans les fondements moraux du développement : d'un côté, le USG travaille à promouvoir la démocratie et les droits de la personne, à prévenir le trafic des femmes et des enfants, et à protéger les espèces en voie de disparition, mais, d'un autre côté, il se doit de créer des alliances et des relations de coopération axées sur la sécurité avec des régimes qui ne partagent pas les valeurs sur lesquelles se fondent les objectifs des É.-U.

- 5) Dans certaines conditions, les principes de la Déclaration de Paris, ou certains de leurs aspects, ne peuvent être appliqués. Par exemple, certains aspects de l'appropriation par le pays et de l'alignement pourraient ne pas s'appliquer à des situations de précarité, de gouvernance non responsable ou à des situations d'après-conflit. L'alignement avec les systèmes du pays n'est tout vraisemblablement pas possible dans ces conditions.

Même certains aspects de l'harmonisation, de la gestion axée sur les résultats, de la responsabilité mutuelle peuvent être difficiles à appliquer. Par exemple, il peut être difficile pour les donateurs de déployer des efforts conjoints et de diviser le travail. Néanmoins, dans des situations d'après-conflit, il est essentiel que les donateurs procèdent à une étroite coordination au niveau du partage de l'information et déploient des efforts conjoints, par exemple en faisant des missions d'enquête conjointes. Dans ces circonstances, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle pourraient se faire entre donateurs plutôt qu'entre donateurs et pays hôte.

- 6) La question théorique qui se pose pour de nombreux répondants et analystes d'études de cas est la suivante : est-ce que « pays hôte » veut dire « gouvernement hôte » (tout particulièrement ceux qui n'ont pas de représentation démocratique), ou est-ce que cette notion englobe tous les secteurs, notamment la société civile, le secteur privé à but lucratif, les universités, et bien d'autres.² De plus, est-ce que les programmes d'aide visant directement la société civile ou des entreprises du secteur privé, sans participation de la part du gouvernement hôte, sont reconnus comme contribuant à l'appropriation par le pays dans le cadre de la Déclaration de Paris, ou est-ce que le gouvernement hôte doit-il obligatoirement être partie prenante pour qu'il y ait appropriation par le pays ? La toute récente politique de développement mondial des É.-U. anticipe expressément travailler avec des gouvernements hôtes puisqu'elle déclare qu'il faudra « investir dans des solutions systémiques pour la prestation de services, l'administration publique et d'autres fonctions du gouvernement disposant de capacités suffisantes; et mettre l'accent sur la durabilité et la capacité du secteur public, car ce sera essentiel à la manière dont les États-Unis approchent l'aide humanitaire et déploient des efforts en vue d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement ». [Traduction]

- 7) Il est peu probable que le USG se conforme un jour complètement à la Déclaration de Paris et au Programme d'action d'Accra. Il faudrait pour cela que les intérêts des É.-U. n'influencent plus du tout de la même manière les politiques et les pratiques tant nationales qu'internationales. La pleine conformité exigerait aussi un changement profond des comportements et des capacités des régimes maintenant en place dans certains pays partenaires du monde en développement. Cependant,

2 Un organisme a signalé qu'il s'agissait d'une question réglée dans la DP et le PAA et que par « pays » on entend bien plus que le gouvernement. Toutefois, InterAction, une organisation non gouvernementale internationale située aux É.-U. se dit très préoccupée par cette question. Selon elle, les États participant à la troisième rencontre du Groupe de référence international de l'Évaluation de la Déclaration de Paris, qui a eu lieu du 7 au 10 décembre 2010, estimaient que les organisations de la société civile devaient se conformer au plan stratégique du gouvernement – un point de vue qui inquiète beaucoup d'ONG locales et internationales qui défendent la primauté du droit, les droits de la personne et d'autres questions à caractère social.

l'administration des É.-U. actuellement en place est de toute évidence motivée par le défi normatif que pose l'engagement du USG envers la Déclaration de Paris, et elle semble résolue à poursuivre ses efforts en vue de promouvoir l'efficacité de l'aide selon ce qui est préconisé par la Déclaration de Paris.

Questions à examiner

À la suite des constats et conclusions présentés ici, on trouvera ci-dessous une série d'idées et de suggestions en vue d'apporter des améliorations, ainsi que des questions à examiner.

Considérations de premier plan à l'intention des cadres et dirigeants politiques

Les réformes qui sont en train d'être apportées aux opérations et au régime d'approvisionnement au sein de USAID devraient faire l'objet d'un suivi pour assurer leur succès et pour qu'elles puissent être appliquées à d'autres organismes.

Leadership, Sensibilisation et Engagement

La sensibilisation n'est pas la même chose que l'engagement. Les organismes du USG chargés de l'aide internationale doivent renforcer le niveau d'engagement des gestionnaires de programmes qui assument la responsabilité quotidienne des programmes d'aide internationale des É.-U. La diffusion de lignes directrices et de documents d'orientation représente une étape nécessaire, mais il faut faire davantage pour composer avec les contraintes et l'absence d'incitatifs satisfaisants, car ces derniers ont une influence plus marquante sur le comportement des gestionnaires chargés de la mise en œuvre (voir ci-dessous).

Capacité

Dans le cadre du processus de réformes « *USAID Forward* », USAID analyse et développe des lignes directrices en vue de trouver des solutions à une variété de contraintes opérationnelles et d'améliorer l'efficacité de l'aide. Ce travail devrait s'appliquer à tous les organismes, qui devraient dresser un inventaire de leurs capacités et compétences essentielles, de manière à évaluer la formation, le recrutement, la dotation, l'orientation, le mentorat et d'autres approches susceptibles de favoriser l'application des principes de la Déclaration de Paris.

Mesures incitatives et facteurs démotivants

- 1) Tous les organismes du USG chargés de la gestion de l'aide internationale doivent être instruits des conditions et dispositions acceptables dans le cadre des efforts en vue de promouvoir l'appropriation par le pays hôte, l'alignement et une meilleure harmonisation entre les donateurs. Il faudrait mettre à la disposition des repré-

sentants de ces organismes les moyens et mesures incitatives nécessaires pour qu'ils puissent prendre les risques appropriés au moment de renforcer les capacités du pays hôte, tout en étant protégés des conséquences légales ou bureaucratiques au cas où surviendrait un problème d'imputabilité ou de mauvaise gestion.

- 2) L'administration devrait, au nom des organismes du USG, demander au Congrès d'éliminer ou d'améliorer les exigences qui freinent la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris.
- 3) Pour orienter correctement la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, il faudrait procéder à une analyse des conditions qui sont favorables ou pas à l'application des différents aspects des principes de la Déclaration. USAID prépare en ce moment un document d'orientation sur l'utilisation des systèmes des pays, un aspect faisant partie du principe d'alignement de la Déclaration de Paris. L'orientation devrait également porter sur le rôle que joue le renforcement des capacités, qui contribue à mettre en place les conditions propices à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il devrait être clair cependant que ces considérations détaillées font partie d'un effort sérieux de conformité aux principes de la Déclaration de la part de l'ensemble du USG.

Cohérence

- 1) En s'appuyant sur la Déclaration de Paris et sur la U.S. *Global Development Policy*, les organismes devraient mettre en place un mécanisme permanent afin d'assurer le meilleur niveau de cohérence possible entre les politiques et les programmes touchant les pays en développement.
- 2) La haute direction du USG devrait entamer un dialogue avec le Congrès des É.-U. au sujet de l'incohérence latente des restrictions législatives, des amendements protectionnistes, des mandats et des affectations de crédits et de la nécessité d'avoir une meilleure cohérence des politiques pour être en mesure de poursuivre le travail d'ensemble visant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Comme le signale la *Quadrennial Diplomacy and Development Review*, le niveau de liberté dont jouit le *Millennium Challenge Corporation* sur le plan législatif devrait être accordé à d'autres organismes de mise en œuvre. Le USG devrait également s'appuyer sur la Déclaration de Paris pour résoudre la confusion définitionnelle qui règne quant au type d'aide internationale faisant partie de ses efforts en vue de renforcer l'efficacité de l'aide.