

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

GHANA

Résumé Exécutif

Depuis le Forum de haut niveau d'Accra, le Ghana a été désigné comme l'un des pays anglophones participant à la deuxième phase de l'Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP). Cette phase de l'évaluation, qui a commencé au début de 2010, devrait éclairer le 4^e Forum de haut niveau, prévu en 2011. Comme l'indique le cahier des charges, cette évaluation a pour objectif global de faire le point sur les résultats obtenus en matière de développement depuis que l'on a multiplié les pratiques visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Plus précisément, l'évaluation permettra d'évaluer l'efficacité de l'aide préconisée par la DP, l'efficacité du développement et la réduction de la pauvreté. Trois grandes questions ont été traitées dans le cadre de l'évaluation :

- « 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 avoir sur l'efficacité de l'aide et les résultats obtenus en matière de développement ? » (La DP mise en contexte)
- « 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 ? » (Les extraits du développement)
- « Est-ce que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a contribué à obtenir des résultats de développement durables ? Comment ? » (Les résultats du développement)

L'Évaluation s'appuie sur une méthodologie composée de techniques de recherche qualitatives et quantitatives. On a recueilli l'information et les points de vue selon l'une des trois façons suivantes : entretiens en personne avec des représentants du gouvernement central, de ministères sectoriels, d'organismes paragonnementaux, de partenaires du développement, de la société civile et du secteur privé. L'échantillonnage des répondants a été réfléchi et les études de cas ont été faites en priorité dans trois secteurs : l'éducation, la santé et l'agriculture. En tout, 29 questionnaires ont été renvoyés par des représentants de donateurs (12), du gouvernement (5), d'organisations de la société civile (OSC) et d'autres instances (3). On trouvera en annexe une liste des principaux répondants et organismes qu'ils représentent. De plus, on a évalué les résultats en matière de développement de trois projets dans trois secteurs distincts, à savoir l'agriculture, l'éducation et la santé. Les projets couvraient les régions du Nord, de l'Est, d'Ashanti et du Centre du Ghana. Des rencontres de groupes de discussion ont été tenues (deux groupes distincts par secteur) avec 6 à 8 bénéficiaires par projet, en plus d'entretiens en personne avec des gestionnaires de projets, portant tous sur les résultats obtenus en matière de développement.

La deuxième phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a montré que, au cours des cinq dernières années, le Ghana a enregistré des progrès modérés au chapitre de l'**appropriation**. Il y a eu de modestes améliorations relativement aux consultations et à la coordination; par exemple, il y a eu des discussions sur l'application des politiques et priorités nationales de développement au niveau ministériel et du Cabinet et les partenaires du déve-

lancement se sont chargés de surveiller leur application. Les organisations de la société civile ont également participé à des rencontres de groupes consultatifs et à d'autres discussions sur l'efficacité de l'aide, même si, selon les intervenants, cette collaboration a été ponctuelle et non pas systématique comme elle aurait dû l'être.

L'examen a également permis de constater que l'**alignement des projets** avec les stratégies de développement du Ghana s'était nettement amélioré, même s'il y avait encore des activités non prévues au budget, ce qui indiquait un manque d'alignement avec les priorités et systèmes du gouvernement du Ghana. Il faut souligner que l'efficacité de l'aide pose encore des difficultés, et ce, même si le contexte de l'aide est en train de changer. Les problèmes liés aux systèmes du pays, et le fait que ces systèmes n'inspirent pas confiance aux donateurs, qui les utilisent peu ou pas du tout, sont autant d'éléments qui ont nui à ces systèmes.

L'**harmonisation de l'aide** est l'un des domaines qui a connu les améliorations les plus importantes, notamment le découplage de l'aide pour des projets financés par le fonds consolidé. Néanmoins, dans certains domaines l'harmonisation semble plus lente. On signale peu de progrès sur la manière dont le gouvernement du Ghana dirige les forces de chaque donneur. De plus, le fonctionnement de donateurs « non traditionnels » et de « nouveaux » donateurs comme BRICK (le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et la Corée) manque de transparence. Le travail analytique conjoint et les missions partagées ont enregistré des progrès inégaux, ce qui a limité la réduction des frais de fonctionnement de l'aide.

Un autre des principes de la DP, la **gestion des résultats**, a connu de modestes améliorations au cours des deux dernières années, notamment parce que les conditions de l'aide, ou les « conditionnalités » ont été fixées de manière transparente, en collaboration avec le gouvernement et avec d'autres donateurs. Cependant, la gestion de l'aide revient encore chère au pays partenaire comme aux donateurs, et ceci n'est pas prêt de changer étant donné l'augmentation de l'aide. Toutefois, il y a eu des améliorations au cours des deux dernières années, notamment les nouvelles lignes directrices sur la gestion des résultats mises au point par la Commission nationale de planification du développement (CNPD) à l'intention des ministères et organismes, visant à élaborer des plans de suivi et d'évaluation. De plus, certains donateurs se sont engagés à donner un financement pluriannuel indicatif et de l'information trimestrielle sur les décaissements.

Au cours des deux dernières années, on a enregistré des progrès au chapitre de la **responsabilité mutuelle**, notamment en ce qui concerne l'apport de ressources et l'atteinte de résultats, ce qui corrobore le récent classement du Ghana selon l'Indice de perception de la corruption. Par exemple, le gouvernement et ses partenaires du développement entretiennent des relations qui, de part et d'autre, sont davantage axées sur la confiance et le respect, l'ouverture du dialogue

et la souplesse. Les deux parties ont fait preuve de beaucoup d'ouverture lors des rencontres des groupes consultatifs en 2010 et lorsque les partenaires du développement ont renouvelé leur engagement envers l'élaboration du cadre d'évaluation du rendement. La reddition de comptes s'est améliorée, comme l'illustrent les récents débats qui ont eu lieu au Parlement, notamment sur l'accord de construction de logement conclu avec STX. Cependant, on notera que la reddition de comptes est davantage le fait sur le côté du gouvernement du Ghana que sur celui des donateurs. Même quand on la leur demande, les donateurs ne fournissent pas toute l'information sur les contributions versées aux organisations de la société civile.

Récemment, les **résultats en matière de développement** ont été au centre des politiques et des discussions sur l'efficacité de l'aide, car les donateurs ont aligné leurs politiques d'aide sur le cadre de développement national. Selon l'enquête d'évaluation des partenaires du développement de 2010, l'aide est plus efficace depuis cinq ans. L'aide permet de miser davantage sur les politiques et programmes du pays et de se rapprocher davantage de l'objectif national, notamment grâce au financement de la chaîne de valeur agricole et à d'autres initiatives importantes, notamment dans le développement de l'infrastructure. La plate-forme sur l'efficacité de l'aide a permis de favoriser le dialogue entre les donateurs, le gouvernement et la société civile, ce qui a manifestement amélioré les résultats en matière de développement. La DP a également contribué à institutionnaliser des pratiques de bonne gouvernance comme la liberté de presse et la lutte contre la corruption. Les résultats obtenus au niveau des projets confirment que l'aide est plus efficace. Cependant, malgré ces bons résultats, la DP a également eu des effets inattendus qui ont freiné les résultats en matière de développement. La nouvelle architecture de l'aide est complexe. Elle comprend en effet une combinaison de programmes et de projets qui exigent beaucoup de la part des administrateurs de l'aide et de l'appareil gouvernemental. Il faut consacrer beaucoup de temps à des réunions et à d'autres activités connexes, ce qui ajoute aux frais de fonctionnement et réduit le nombre de résultats obtenus en matière de développement.

Dans le Programme d'action d'Accra (PAA), on observait que la prévisibilité de l'aide s'était améliorée puisque les partenaires du développement s'engagent régulièrement à donner une indication de financement pluriannuel et à produire des rapports trimestriels sur les décaissements. Les activités de renforcement des capacités visant à consolider les systèmes du pays vont bon train, notamment pour ce qui est du système d'approvisionnement et de vérification. Les partenaires du développement imposent aux processus et aux politiques du pays des conditionnalités qui finissent par nuire à l'aide, surtout lorsque ces conditionnalités résultent de l'interprétation des donateurs. S'il y a eu des améliorations aux conditionnalités de l'aide au cours des cinq dernières années, les partenaires du développement continuent d'avoir à l'égard du gouvernement des exigences qui alourdissent les

frais de fonctionnement déjà élevés. Cette situation semble s'expliquer par le fait que le siège social ne délègue pas assez de pouvoirs aux bureaux locaux, que le taux de roulement du personnel est élevé et que, dans certains cas, les bureaux locaux embauchent du personnel peu qualifié. Enfin, les faits montrent que l'aide est bel et bien déliée, à l'exception de la coopération technique qui reste liée.

À la lumière des constats ci-dessus, faits dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la DP de 2010, nous formulons les recommandations suivantes :

Gouvernement du Ghana

Le gouvernement du Ghana devrait s'efforcer d'améliorer ses systèmes pour que les donateurs leur fassent suffisamment confiance et les utilisent. Pour ce faire, il faudrait prévoir des crédits budgétaires annuels et assurer un suivi des progrès. Il serait ainsi possible de bâtir progressivement la confiance des donateurs à l'égard des systèmes du pays et de les amener à les utiliser, ce qui, en retour, permettrait de perfectionner ces mêmes systèmes;

- (i) Le gouvernement devrait s'assurer de mieux consulter les membres de la société civile en institutionnalisant le processus de consultation avec les organisations de la société civile. Le processus de consultation actuel semble être ponctuel;
- (ii) Les nouveaux prêts, notamment avec BRICKs, devraient être transparents de manière à établir une confiance réciproque avec les autres partenaires;
- (iii) La corruption fait partie des problèmes à régler. Il est vrai qu'il y a eu de légères améliorations dans ce domaine et dans la manière dont on compose avec la corruption, mais il reste du travail à faire. Il faudrait examiner pourquoi les allégations de corruption font rapidement l'objet d'enquêtes, mais les résultats ne justifient pas les ressources consacrées à de telles enquêtes..
- (iv) Le gouvernement devrait également investir pour promouvoir la disponibilité des données auprès des ministères et organismes qui, à leur tour, feraient la promotion du suivi des fonds d'aide au niveau des bénéficiaires

Donneurs

- (i) Tandis que le Ghana continue de développer et d'améliorer ses systèmes de reddition de comptes, on s'attend à ce que les partenaires du développement offrent des montants importants d'aide susceptibles de transformer la structure de l'économie, pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté. Les donateurs devraient également accroître l'aide au Ghana et s'assurer que l'aide est davantage coordonnée, que ce soit sous la forme de projets ou d'appui budgétaire. De plus, de la même manière que les donateurs s'efforcent de rendre des comptes aux contribuables, ils devraient également, de pair avec le gouvernement du Ghana, s'assurer que l'information complète sur les projets d'aide est mise à la disposition des citoyens du Ghana.
- (ii) L'examen a montré que les questions de transparence entourant les « nouveaux » donateurs ou les donateurs non membres du CAD sont également préoccupantes pour les partenaires du développement et pour la société civile. Par conséquent, les donateurs non traditionnels devraient également faire partie du processus d'harmonisation pour s'assurer que les frais de fonctionnement sont considérablement réduits.
- (iii) Les donateurs devraient également harmoniser leurs procédures d'aide; le rythme récent de l'harmonisation est très lent (voir la Matrice de l'harmonisation de l'aide au Ghana). Le financement par projet devrait être remplacé par l'approche-programme ou la mise en commun de fonds. Il faudrait donc éviter de réaliser des projets individuels, mais plutôt les intégrer à la Stratégie de réduction de la pauvreté du Ghana (SRPG).
- (iv) Les systèmes du pays ne sont pas suffisamment utilisés et cela continue de poser un défi à l'efficacité de l'aide dans le pays. Les partenaires du développement sont habitués à avoir leur « propre style », en plus de n'avoir à leur disposition qu'un nombre limité de mécanismes institutionnels. Par conséquent, ils n'ont pas beaucoup avancé au chapitre de l'alignement avec les systèmes du pays. C'est seulement lorsque ces derniers sont utilisés et perfectionnés qu'un système « sans faille » peut être opérationnel. Par conséquent, il est important qu'en acheminant de l'aide, les donateurs continuent à s'efforcer de renforcer les capacités des gestionnaires de projets et des personnes chargées de la mise en œuvre à l'échelon local.
- (v) Il a été signalé que le taux de roulement élevé du personnel de projet des partenaires du développement, et les compétences du personnel sur le terrain peuvent nuire à l'efficacité de l'aide. Par conséquent, le siège social des partenaires du développement devrait s'efforcer de promouvoir une stabilité du personnel et régler les problèmes de compétences qui entravent l'efficacité de l'aide.
- (vi) Quoique la DP préconise la responsabilité mutuelle, il a été signalé que la reddition de comptes est davantage le fait sur le côté du pays partenaire que des partenaires du développement. Le gouvernement n'a pas été informé du financement versé par les partenaires du développement à des projets ou à des organisations de la société civile, ce qui favorise les dépenses hors budget et la corruption.
- (vii) Les conditionnalités de l'aide persistent et la combinaison de l'aide – faite de projets, de programmes et de finance-

ment regroupé – a mené à une architecture de l'aide complexe entraînant des frais de fonctionnement élevés. Par conséquent, les donateurs devraient toujours privilégier l'approche-programme et la mise en commun de fonds.

- (viii) L'une des principales raisons pour lesquelles il est difficile d'enregistrer des progrès au regard du PAA est que l'aide est encore liée. Les donateurs continuent de fonctionner selon un système fondé sur l'aide liée, notamment lorsqu'il s'agit de l'achat de biens et de l'assistance technique. Si les partenaires du développement adoptent la mise en commun de fonds, cette difficulté pourrait être minimisée.
- (ix) Les donateurs et le gouvernement devraient promouvoir la nécessité de rendre des comptes sur les fonds d'aide versés à la société civile au Ghana et s'assurer que les données relatives à l'aide sont disponibles sous forme non regroupée. Il faudrait mettre en place un système permettant de retracer les fonds versés aux bénéficiaires. Nous croyons savoir que la Division de la gestion de l'aide et de la dette travaille sur cette question et nous espérons que cela permettra de multiplier les effets de l'aide au Ghana.

Société civile

- (i) Les organisations de la société civile devraient être regroupées pour agir à titre de parties prenantes et non seulement comme organismes de surveillance.
- (ii) La société civile devrait créer des organismes de surveillance chargés de discuter des projets d'aide et d'effectuer un suivi des projets d'aide au Ghana, même si rien ne montre que l'aide provenant des partenaires du développement ne soit pas gérée correctement. Cependant, comme l'a montré une étude de l'ODI, l'un des principaux obstacles à l'efficacité de l'aide demeure la difficulté de retracer les fonds versés à des organisations de la société civile. Par conséquent, des organismes de surveillance de la société civile pourraient mettre en évidence les problèmes associés à la corruption, au mauvais usage des fonds et aux projets qualifiés d'« éléphants blancs ».
- (iii) Pour favoriser l'appropriation et faire en sorte que les organisations de la société civile participent efficacement aux discussions sur l'efficacité de l'aide, il faudrait institutionnaliser cette participation.