

# Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

## Évaluation de pays

### ÎLES COOK

## Résumé Exécutif

En 2005, les représentants de 91 pays ont participé au Forum de haut niveau de Paris. Le 2 mars 2005, ils ont entériné la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* (la « Déclaration de Paris »). Les Îles Cook est un partenaire de la Déclaration de Paris (DP). La DP prévoyait la réalisation d'une évaluation indépendante, qui a été réitérée dans le cadre du Programme d'action d'Accra en 2008. Conformément aux principes de la Déclaration, les pays partenaires et les donateurs se sont engagés à appliquer les cinq grands principes d'un acheminement efficace de l'aide : *l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation des donateurs, la gestion axée sur les résultats, la responsabilité mutuelle d'obtenir des résultats de développement.*

La première phase de l'évaluation a mis l'accent sur les intrants et les premiers extrants. Cette seconde phase de l'évaluation se concentre sur les extrants et les résultats. Ce rapport présente les résultats de l'évaluation pour les Îles Cook, un petit pays insulaire et en développement situé dans le Pacifique Sud, et l'un des deux seuls pays de cette région.

Les Îles Cook sont depuis longtemps engagées envers des principes comme ceux de la Déclaration de Paris. Le gouvernement des Îles Cook reconnaît que, pour répondre aux priorités du Plan national de développement durable (PNDD), il est essentiel d'utiliser avec efficacité et efficience l'aide publique au développement (APD). À cette fin, le gouvernement a développé au fil d'un certain nombre d'années une structure opérationnelle transparente au sein du gouvernement (dans la Division de la gestion de l'aide du Ministère des finances et de la gestion économique (MFGE)), chargée d'établir les priorités de l'aide et de gérer et de surveiller sa mise en œuvre.

En 2007, à Palau, les chefs d'État du Pacifique ont adapté les principes de la Déclaration de Paris au contexte du Pacifique, ce qui a donné lieu aux *Principes sur l'efficacité de l'aide dans le Pacifique*. En 2009, les chefs d'État du Pacifique ont signé le *Pacte de Cairns sur le renforcement de la coordination pour le développement dans le Pacifique*. Les Îles Cook ont entériné ces deux initiatives. Ceci permet de situer la Déclaration de Paris dans le contexte du Pacifique et indique le modèle de coopération régionale qui existe entre les États membres du Pacifique.

Depuis le *Programme d'action d'Accra*<sup>1</sup>, datant de 2008, trois grandes questions sous-tendent les principes de la Déclaration de Paris :

1. « *Quels sont les facteurs importants qui ont eu une influence 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 ?* »
2. « *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 ?* »
3. « *Est-ce que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a contribué à obtenir des résultats de développement durables ? Comment ?* »

<sup>1</sup> [www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf)

## Conclusions

### La Déclaration de Paris mise en contexte

Dans le contexte des Îles Cook, l'efficacité de l'aide telle qu'envisagée dans la Déclaration de Paris est bien réelle et pertinente. La Déclaration de Paris a permis de confirmer l'approche mise au point par le gouvernement des Îles Cook et a fourni, avec les Principes sur l'efficacité de l'aide dans le Pacifique et le Pacte de Cairns, un contexte régional et international pour améliorer l'efficacité de l'aide au cours des quatre dernières années. Les principaux facteurs pertinents à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ont guidé le gouvernement des Îles Cook lorsqu'il a créé la Division de la gestion de l'aide et le Plan national de développement durable, et apporté une série de réformes législatives mettant l'accent sur la responsabilité financière.

Depuis les années 1990, les Îles Cook ont fait des progrès au chapitre de la viabilité économique. L'aide externe provenant des partenaires du développement international a largement contribué aux progrès économiques et au développement. À titre de petit pays insulaire et en développement, les Îles Cook sont résolues à s'assurer que toute l'aide acheminée par un nombre appréciable de partenaires du développement soit utilisée avec efficacité et efficience.

Le gouvernement des Îles Cook, en sa qualité de protagoniste clé, mise sur l'appropriation et le leadership relativement à l'élaboration de la politique de l'Aide publique au développement (APD), et des mécanismes de planification et de suivi qui, avant la Déclaration de Paris et après, ont été régulièrement perfectionnés. La Déclaration de Paris représente une influence positive qui a fourni un cadre international; les Principes sur l'efficacité de l'aide dans le Pacifique fournissent un contexte régional, tandis que le Pacte de Cairns propose d'améliorer le suivi et les résultats selon une approche plus centrée sur la région du Pacifique.

Le gouvernement des Îles Cook continue de faire d'importants progrès au chapitre de l'appropriation des mécanismes de gestion de l'aide et de l'établissement de priorités pour s'assurer de leur alignement sur les activités de développement. Pour arriver à une complète appropriation, il faudrait que la société civile et le secteur privé soient plus présents, car cela permettrait d'avoir une approche plus cohérente et plus alignée face à la gestion de l'aide. Les intervenants pensent qu'il serait désirable que le niveau décisionnel soit plus proche du pays.

S'il y a eu des changements dans la profondeur de l'engagement des partenaires du gouvernement depuis la Déclaration de Paris, les *Principes sur l'efficacité de l'aide dans le Pacifique* et le *Pacte de Cairns*, il reste que ces outils offrent un cadre international et régional étayant l'approche actuelle des Îles Cook. L'approche pangouvernementale permet de s'assurer que le débat entourant l'efficacité de l'aide est bien compris. Il y a également eu des changements dans la profondeur de l'engagement avec les partenaires du développement, en particulier

grâce à la mise en place du programme d'harmonisation avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie qui offrent un leadership pour les autres partenaires du développement. Le peu de changements qu'il y a eu dans la profondeur de l'engagement avec la société civile a été plus lent, cependant, les répondants à l'évaluation conviennent que cela représente la prochaine étape de l'approfondissement de l'engagement.

Parmi les événements importants ayant eu un effet sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, signalons que les priorités politiques ont changé, tant chez les partenaires du développement qu'aux Îles Cook. Réforme de la gouvernance – renforcement des mécanismes de reddition de comptes et de la capacité du gouvernement de gérer l'aide, l'évolution des relations avec les donateurs, ainsi que l'évolution de la conjoncture économique, comme la récession mondiale, qui rend l'APD encore plus essentielle.

Les principes de la Déclaration de Paris, qui étaient en cours d'élaboration avant 2005, sont bien établis dans la stratégie nationale et les cadres stratégiques des Îles Cook. Seuls ceux qui travaillent activement dans le secteur de l'aide au développement saisissent en profondeur la Déclaration de Paris, notamment la Division de la gestion de l'aide et les personnes qui s'occupent de la mise en œuvre. Depuis 2005, dans le cadre de leur engagement stratégique, les partenaires du développement adoptent davantage le style de la Déclaration de Paris, mais pas sur le plan opérationnel. Généralement, au niveau communautaire, la société civile et les ONG appuient les principes, mais ne reconnaissent pas forcément leurs liens avec la Déclaration. Dans les îles périphériques, les gens ne sont pas au courant de la Déclaration. Généralement, aux Îles Cook, le contexte est favorable aux principes de la Déclaration de Paris, et l'appropriation va bon train. Il y a cependant lieu de renforcer l'appropriation au niveau communautaire.

### Processus et résultats intermédiaires

Depuis 2005, les progrès enregistrés en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide ont été modestes, mais ils se multiplient. Les gouvernements et les principaux donateurs ont enregistré des progrès dans la gestion et l'utilisation de l'aide, grâce au processus du Cadre national de planification du développement<sup>2</sup>. S'il offre un bon point de départ aux partenaires donateurs au niveau du pays, on n'en connaît pas les coûts à un niveau stratégique très élevé, ce qui limite la capacité du gouvernement de déterminer et de prévoir les dépenses. Dans le cadre de l'appropriation par le pays, le seul leadership du gouvernement ne suffit pas à améliorer l'efficacité de l'aide.

Il y a davantage de collaboration entre les Îles Cook et ses partenaires du développement. Mais il reste du travail à faire pour mieux appuyer les besoins en matière de développement des systèmes des Îles Cook. Certains partenaires du développement hésitent toujours à se servir des systèmes et processus du pays. Certains partenaires du développement se tournent résolument vers l'utilisation des processus et systèmes des Îles

<sup>2</sup> [www.stats.gov.ck](http://www.stats.gov.ck)

Cook. Il est également clair que l'on peut en faire davantage pour améliorer les ententes d'harmonisation.

Rien ne montre que le *Programme d'action d'Accra* (PAA) ait permis d'accélérer les progrès en matière de transparence et de reddition de comptes. Il est plus probable que l'on pourra enregistrer des gains relativement au PAA, conçu pour bonifier et appuyer les principes de la DP, une fois que le gouvernement aura mis l'accent sur sa politique d'aide.

Le gouvernement des Îles Cook a de la difficulté à répondre aux mesures et normes internationales en matière de reddition de comptes sur le rendement, surtout parce qu'il n'y a pas suffisamment de ressources financières destinées à la fonction de gestion de l'aide.

Dans l'ensemble, l'application des principes de la Déclaration de Paris a contribué à améliorer l'efficacité de l'aide, mais il reste encore un long chemin à parcourir. L'alignement entre le gouvernement et les partenaires donateurs s'améliore également grâce au premier PNDD. Pour mieux aligner les initiatives de développement du gouvernement et des partenaires du développement, il va falloir y consacrer davantage de ressources.

### Résultats du développement

Grâce à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, l'aide a contribué à obtenir des résultats durables en matière de développement. Dans les deux études de suivi des secteurs de la santé et de l'infrastructure, les initiatives de développement montrent un degré accru d'engagement aux principes de la Déclaration de Paris, et quelques progrès quant à la gestion des résultats. Les projets évalués montrent qu'il y a appropriation dans la mesure où il y a participation à la prise de décision et utilisation des systèmes publics, tant par les intervenants du secteur privé, de la société civile que du gouvernement.

Cette évaluation montre également qu'il y a eu un accroissement durable de la capacité institutionnelle et du capital social au niveau national, sectoriel et, jusqu'à un certain point, au niveau communautaire. La contribution de la DP est modeste, mais positive. Des efforts ont été déployés pour mettre en place des approches axées sur la gestion sectorielle dans le secteur de la santé, de l'infrastructure, des ressources marines et de l'éducation. Les partenaires du développement ont bien collaboré dans le cadre de ces efforts. Peu de progrès ont été enregistrés au chapitre des approches-programmes associant plusieurs partenaires. Si la DP préconise des programmes moins nombreux, globaux et échelonnés sur une plus longue durée, dans un petit État insulaire comme les Îles Cook, où les ressources humaines posent des difficultés, il n'est pas efficace de gérer des modalités plus dispersées, surtout si elles ne sont pas liées entre elles et exigent beaucoup de main-d'œuvre. Dans ce contexte, la concentration et la spécialisation sont préférables, car, pour que l'aide soit gérée efficacement, le personnel qui en est responsable doit avoir l'occasion d'approfondir ses connaissances et de perfectionner ses compétences. En ce qui a trait aux résultats du développement pour les plus

vulnérables des Îles Cook, on y travaille, mais rien ne prouve que ce soit grâce aux principes de la DP, bien que ces derniers offrent la possibilité de défendre les intérêts des plus vulnérables et de prendre conscience de leurs besoins.

La contribution de la Déclaration de Paris aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) est limitée; cependant, la DP offre aux organismes gouvernementaux, aux partenaires du développement et à la société civile la possibilité de répondre aux exigences des OMD en matière de suivi et de production de rapports.

## Principales leçons

### Mettre la Déclaration de Paris en contexte

Pour que l'aide soit mise en œuvre efficacement, il faut comprendre le contexte particulier des Îles Cook et l'application des modalités, processus et systèmes. Le gouvernement est le mieux placé pour savoir si les priorités des partenaires du développement conviennent aux priorités locales des Îles Cook. De la même manière, la Division de la gestion de l'aide est la mieux placée pour dire aux donateurs quelle modalité, quelle agence d'exécution et quels délais sont les plus appropriés pour telle ou telle activité. Le gouvernement des Îles Cook sait ce qui fonctionne au pays et les donateurs doivent l'écouter et agir en conséquence. L'approche gagnante repose sur une collaboration entre le gouvernement et ses partenaires du développement, permettant de cerner les domaines prioritaires communs et de travailler ensemble pour avoir un impact sur ces domaines. Le fait que les chefs d'États du Pacifique reconnaissent l'importance de l'efficacité de l'aide et y soient engagés devrait suffire à inspirer confiance quant à l'engagement de la région et des Îles Cook envers l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

### L'appropriation et le leadership doivent se faire à tous les niveaux

Il est clair qu'au niveau du gouvernement, il y a appropriation et leadership. Pour que l'engagement et l'appropriation soient généralisés, il faudrait renforcer l'engagement communautaire et de la société civile à l'égard du programme d'action de développement. Pour adopter une approche à l'échelle nationale il faudrait utiliser une méthode explicite qui inclut tous les intervenants dans les discussions sur l'efficacité de l'aide et sur l'ordre de priorité des décisions, de même qu'une stratégie explicite permettant d'accroître l'engagement des îles périphériques.

### Développement des capacités

Dans les Îles Cook, la répartition de l'aide s'est considérablement accrue au cours des dix dernières années. Le gouvernement et les donateurs n'ont pas beaucoup reconnu la nécessité d'améliorer les capacités des systèmes dans le secteur de la technologie et des ressources humaines. L'efficacité de l'aide dépend complètement des personnes travaillant pour les donateurs, les bénéficiaires et les agences d'exécution. C'est pourquoi le développement des capacités est si important. La capacité organisationnelle et les besoins en matière de

développement doivent faire l'objet d'une attention soutenue jusqu'à un niveau acceptable. Maintenant, la capacité de gérer le portefeuille de l'aide dépend d'une poignée d'individus devant faire face à une charge de travail importante et à des responsabilités croissantes. L'évaluation systématique des capacités ultérieures permettrait d'orienter le renforcement de cette fonction.

Il faut développer les capacités à tous les niveaux du système et parmi tous les organismes de gestion de l'aide. Il est important que la Division de la gestion de l'aide ne soit pas le seul centre du savoir et de l'acquisition de compétences, mais que l'ensemble des protagonistes comprenne clairement les principes de l'aide, son impact et ses diverses modalités.

### Renforcement du système

De la même façon que le renforcement sectoriel est une priorité reconnue, le renforcement de la fonction de gestion de l'aide devrait être priorisé. Pour améliorer la confiance des donateurs, il faudra investir massivement dans l'infrastructure de gestion de l'aide, y compris dans les systèmes et mécanismes financiers, d'information et d'évaluation.

## Recommandations

### Fonctions de l'efficacité de l'aide

Les Îles Cook sont résolues à s'assurer que l'aide soit efficace. Depuis la réforme du secteur public dans les années 1990, le gouvernement des Îles Cook a fait des progrès considérables au chapitre du renforcement des politiques économiques durables du pays. Dans le cadre de ce travail, on a reconnu que l'aide étrangère a contribué et contribue encore à ces progrès, ce qui a motivé la mise en place et le renforcement de la fonction de gestion de l'aide.

Tandis que les apports d'aide se sont accrus et que les secteurs se sont mobilisés, le mécanisme opérationnel et les systèmes n'ont pas suivi le rythme de la demande associée à la gestion efficace de l'aide. Il faut accorder une attention particulière à l'amélioration des capacités humaines et institutionnelles pour mettre en œuvre des systèmes de gestion de l'information sur l'aide, et des systèmes de surveillance, d'évaluation, de production de rapports, de gestion financière et d'approvisionnement.

#### Recommandations :

**Le gouvernement des Îles Cook continue d'exercer son leadership en matière d'efficacité de l'aide, adopte son projet de politique d'aide, y affecte des ressources et met en œuvre les moyens d'atteindre ses objectifs.**

**Les partenaires du développement continuent d'améliorer les relations d'aide, notamment par des efforts de plus en plus harmonisés pour acheminer l'aide, l'utilisation de systèmes locaux, la gestion de l'aide et la reddition de comptes,**

**la réduction de la fragmentation et l'utilisation de modalités de haut niveau.**

### Société civile

Seuls ceux qui travaillent activement dans le secteur de l'aide au développement, par exemple la Division de la gestion de l'aide ou les personnes qui s'occupent de la mise en œuvre, connaissent en profondeur les principes de la Déclaration de Paris. La société civile a un rôle à jouer pour appuyer la durabilité de l'aide dans les Îles Cook. Il faudrait affecter des ressources aux stratégies de communication perfectionnées. Ceci permettra aux partenaires de la société civile, notamment le secteur privé, les îles périphériques, les ONG et les groupes marginalisés, de mieux rendre des comptes sur le rendement de l'aide, et de mieux le comprendre.

#### Recommandations :

**Le gouvernement des Îles Cook et les partenaires du développement collaborent avec la société civile aux moyens de stratégies de communication sur les apports d'aide et leur rendement.**

**Le gouvernement et les partenaires du développement tiennent davantage compte de la planification budgétaire à long terme. Pour mesurer les progrès réalisés en matière de développement, on fixe des buts précis et on prend des engagements budgétaires.**

**L'efficacité de l'aide pourra être améliorée à moyen et à long terme si les mesures suivantes sont prises : investir davantage dans des systèmes de gestion de l'information; renforcer les systèmes de gestion financière; demander aux donateurs de prendre des engagements pluriannuels clairs; aligner le financement au titre du PNDD avec des systèmes de production de rapports plus précis; améliorer les décaissements au titre de l'aide, et mettre en place un cadre de surveillance et d'évaluation.**

### Partenaires du développement

Dans le cadre de cette évaluation, on a signalé qu'il était important que les partenaires du développement délèguent davantage des pouvoirs décisionnels à leurs missions au pays. Les partenaires du développement devraient soutenir le renforcement des capacités locales et des systèmes de gestion de l'aide pour améliorer leur lien de confiance avec les Îles Cook.

#### Recommandations :

**Les partenaires du développement sont encouragés à déléguer davantage de pouvoir décisionnel à leurs missions et à investir dans le renforcement des capacités des systèmes locaux de gestion de l'aide.**

**Les partenaires du développement et les donateurs sont encouragés à utiliser des modalités permettant de réduire les frais de fonctionnement.**