

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

INDONÉSIE

Résumé Exécutif

1 Portée de l'évaluation

L'Indonésie est un pays signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et il adhère aux principes et engagements de la Déclaration. Le gouvernement indonésien a participé à plusieurs forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide et il est résolu à mettre en œuvre le Programme d'action d'Accra, ainsi que les autres déclarations relatives au financement du développement auxquelles l'Indonésie a souscrit.

L'Évaluation conjointe de la Déclaration de Paris a été entamée pour examiner la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, en plus de procéder à une Étude de suivi. La première phase de l'Évaluation a eu lieu entre mars 2007 et septembre 2008 et visait à faire le point sur les intrants et les premiers extrants. Elle a été conçue et utilisée pour que l'on puisse en tirer des leçons pratiques et dresser un bilan de la performance de la mise en œuvre dans le cadre du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Accra, au Ghana, en septembre 2008. La seconde phase de l'Évaluation se situe entre le troisième Forum de haut niveau de 2008 et le quatrième Forum de haut niveau, qui aura lieu en Corée en 2011. Cette seconde phase met l'accent sur les extrants et les résultats et apporte des réponses à une série de questions stratégiques importantes, à savoir si les effets à long terme de la Déclaration de Paris se concrétisent comme prévu.

L'Indonésie n'a pas participé à la première phase de l'Évaluation, mais seulement à la seconde. Le but de l'Évaluation est de documenter, analyser et examiner la pertinence et l'efficacité de la Déclaration de Paris en Indonésie et sa contribution

à l'efficacité de l'aide et, en dernier ressort, aux résultats du développement, y compris à la réduction de la pauvreté.

Les principaux objectifs sont les suivants :

- a. documenter les résultats atteints au pays au moyen de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris;
- b. permettre aux pays partenaires et aux donateurs/agences travaillant dans le pays de clarifier, d'améliorer et de renforcer les politiques et les pratiques conformes à la Déclaration de Paris, et visant l'amélioration de l'efficacité de l'aide et de l'efficacité du développement;
- c. mettre en évidence les obstacles et les difficultés qui auraient pu restreindre l'efficacité, les effets et l'incidence de la Déclaration de Paris – et la manière dont ces obstacles et ces difficultés pourraient être surmontés;
- d. favoriser le partage et l'échange d'expérience entre les parties prenantes, les pays et les partenaires, afin de faciliter la réflexion, l'apprentissage et l'amélioration des politiques.

2 Constats

Pertinence de la Déclaration de Paris

- La situation et le contexte de l'Indonésie au regard du développement sont tels que le pays ne peut financer ce dernier à lui tout seul, qu'il a besoin de plus d'expertise et de main-d'œuvre qualifiée qu'il n'en a en ce moment, et qu'il doit mieux gérer ses ressources et ses pro-

grammes qu'il ne le fait actuellement. D'un autre côté, certains programmes sont encore mis en œuvre sans que le gouvernement n'y participe réellement (manque d'appropriation), sans transfert de connaissances. De plus, ces programmes ne font l'objet d'une reddition de comptes que devant le gouvernement des donateurs.

Les catastrophes naturelles (tsunami et tremblement de terre) et les catastrophes causées par l'homme (inondations et glissements de terrains) exercent une pression sur l'allocation des ressources réservées aux activités de développement. Le gouvernement doit trouver un équilibre entre les activités de développement durable et les fonds utilisés pour venir en aide aux victimes de catastrophes. L'éradication de la corruption représente un autre défi pour s'assurer que les fonds réservés au développement ne soient pas dilapidés. L'indice de perception de la corruption demeure faible, même si la gestion financière du gouvernement s'est améliorée pour passer d'un avertissement en 2004 à une opinion avec réserve en 2009.

Il est possible que tous les faits mentionnés ci-dessus contribuent à détourner les fonds consacrés au développement par le gouvernement. Associé au déficit budgétaire annuel et aux lacunes du financement signalées par le PNUD et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'aide pourrait être considérée comme une source de fonds pour le gouvernement en vue de maintenir des activités de développement. L'aide doit absolument être gérée efficacement pour que le pays ne sombre pas dans les dettes. Étant donné que le pays n'enregistre que des progrès très modérés au regard des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), il doit gérer toutes les ressources disponibles, y compris l'aide étrangère, pour s'assurer que les programmes de développement soient conçus et mis en œuvre efficacement. Il est tout simplement évident que la Déclaration de Paris est particulièrement pertinente dans le contexte indonésien.

- La Déclaration de Paris a été entérinée à un moment où le gouvernement commençait à investir des efforts dans une meilleure gestion de l'aide. La Déclaration de Paris offre des lignes directrices utiles et accessibles en matière de gestion et le gouvernement pourrait s'en servir pour améliorer la gestion des activités de développement, notamment au regard de l'efficacité de l'aide. Cependant, avant la signature de l'engagement de Jakarta, la Déclaration de Paris n'a peut-être pas eu d'effet sur la manière dont le gouvernement a tenté d'améliorer l'efficacité de l'aide. Ceci est surtout dû au fait que le gouvernement a investi beaucoup d'efforts dans la gestion de l'aide en passant en revue et en promulguant plusieurs lois sur la gestion de l'aide, les systèmes de passation de marchés et de lutte contre la corruption.

Le gouvernement et ses partenaires collaborent tout vraisemblablement pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris depuis la signature de l'engagement de Jakarta, en 2009. Grâce au travail de facilitation du Secrétariat de l'aide pour l'efficacité du développement, le gouvernement et ses partenaires ont travaillé ensemble sur plusieurs enjeux relatifs à l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Les partenaires du développement se sont également efforcés de travailler ensemble en vue d'harmoniser leur aide et d'aligner l'orientation stratégique de leur pays sur l'orientation stratégique de l'Indonésie.

Mise en œuvre de la Déclaration de Paris

- **Appropriation.** Grâce à un groupe d'agents haut placés et qualifiés de Bappenas (l'Agence de planification du développement) et du Ministère des finances, et à leurs effectifs, l'appropriation a progressé à des degrés divers. Toutefois, cela n'a pas nécessairement été le cas dans la plupart des autres ministères.

Le Plan national de développement à moyen terme montre clairement que le gouvernement s'est approprié l'orientation du développement. La société civile participe davantage aux activités de développement car le peuple indonésien apprécie son environnement démocratique. La signature de l'engagement de Jakarta et la participation active au groupe de travail dans le cadre des activités du Secrétariat de l'aide pour l'efficacité du développement illustrent l'engagement des partenaires du développement à favoriser l'appropriation du développement par le gouvernement.

- **Alignement.** Jusqu'à un certain point, l'alignement s'est amélioré et accéléré grâce à la création du Secrétariat de l'aide pour l'efficacité du développement. Certains partenaires ont réagi favorablement en participant et en appuyant plusieurs activités des groupes de travail. Tandis que le processus visant à renforcer les systèmes locaux et les procédures se poursuit, plusieurs importants partenaires du développement ont adapté leurs politiques pour pouvoir se servir des procédures et systèmes locaux.

Dans le contexte actuel, le gouvernement estime que, contrairement à l'aide multilatérale, la majorité de l'aide bilatérale est encore liée à certaines conditions. Les fonctionnaires estiment également qu'ils ont moins de pouvoir lors de négociations, ce qui indique un déséquilibre au sein des partenariats. Certains partenaires du développement imposent des conditions aux ententes, en raison de leur obligation de rendre des comptes à leurs intervenants et pour s'assurer de la qualité de l'aide.

- **Harmonisation.** L'harmonisation est un autre principe difficile à appliquer. Chaque partenaire du développement doit mener la mission qui lui est propre, ce qui

varie d'un donneur à l'autre. Compte tenu de tels défis, la qualité actuelle de l'harmonisation pourrait être considérée de bonne.

Plusieurs partenaires du développement ont manifesté leur engagement et pris des mesures pour travailler en collaboration avec leurs pairs au niveau des programmes. Selon certains partenaires du développement, le gouvernement a amélioré la qualité de son leadership dans le cadre de la coordination. Pourtant, le gouvernement ne s'est pas montré suffisamment proactif en matière de coordination stratégique et il s'est donc rabattu sur les avantages comparatifs des partenaires du développement.

- **Résultats du développement.** La gestion concertée du suivi et de l'évaluation des résultats du développement n'a pas évolué comme prévu. Le gouvernement se concentre encore davantage sur l'évaluation annuelle des réalisations sectorielles. Les partenaires du développement ont tendance à évaluer leurs programmes de développement (c'est-à-dire les subventions) par rapport aux objectifs du programme. Le suivi des programmes bilatéraux non prévus au budget a particulièrement été centré sur les programmes et administré directement par les agences d'exécution responsables.

Un exercice récent de suivi et d'évaluation mené par le Ministère de l'éducation nationale de la République d'Indonésie et la Banque mondiale donne un exemple de l'amélioration du travail de concertation entre le gouvernement et ses partenaires du développement. Les deux parties se sont en effet mises d'accord sur des résultats de développement – les extrants et les intrants d'un programme de soutien aux coûts opérationnels du système scolaire,¹ qui sert les objectifs du secteur de l'éducation. Un autre exemple est la collaboration entre le gouvernement et l'Agence de coopération internationale du Japon dans le cadre du suivi et de l'évaluation de projets financés par l'aide publique au développement du Japon en Indonésie.

- **Responsabilité.** Selon la loi, les parlements aux échelons national et local ont le pouvoir d'autoriser ou de rejeter le budget national et le budget régional. Les organisations de la société civile ont surveillé attentivement l'utilisation des fonds et évalué la performance du développement au regard des objectifs fixés.

Le gouvernement et ses partenaires du développement ont surveillé ensemble la performance des prêts, ce qui aide le gouvernement à présenter des rapports exhaustifs sur le budget à la collectivité et à d'autres parties prenantes. Dans le cadre de l'amélioration de la responsabilité, la Commission de vérification de la République d'Indonésie et l'Agence de surveillance des finances et

du développement conduisent régulièrement des vérifications du programme de développement. En vertu de plusieurs ententes sur l'aide, le gouvernement est obligé de se soumettre aux vérifications supplémentaires de l'Agence de surveillance des finances et du développement.

- Le gouvernement et les partenaires du développement ont introduit et mis en œuvre de nombreuses modifications à leurs règles et règlements afin de réduire le mauvais usage des fonds de développement. On signale que, lorsque de telles modifications ont été appliquées, les pratiques de corruption ont pu être réduites.

Contribution de la Déclaration de Paris aux résultats en matière de développement et d'efficacité de l'aide

- La Déclaration de Paris a de toute évidence sensibilisé plusieurs groupes tant du côté du gouvernement que des partenaires du développement à l'importance de l'efficacité de l'aide. Elle offre une base à partir de laquelle le gouvernement et ses partenaires du développement poursuivent leur travail en vue d'améliorer l'aide et d'obtenir des résultats de développement. La contribution de la Déclaration de Paris est claire si les principes sont intégrés dans un programme national.
- Si elle est intégrée aux efforts de développement déployés à l'échelle nationale pour atteindre, par exemple, les Objectifs du millénaire pour le développement, la Déclaration de Paris aura une incidence considérable et à long terme sur l'efficacité de l'aide.
- Bien que l'aide ne représente qu'une proportion relativement petite du budget consacré au programme de développement, elle a aidé le gouvernement de l'Indonésie à affecter les ressources appropriées au développement, tant du point de vue de la qualité que de la quantité.

Effet de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

- **Pratiques de gestion.** La Déclaration de Paris a eu des effets sur la gestion des prêts accordés au titre de l'APD. Le gouvernement a mieux géré les prêts. En vertu de ce mécanisme, les partenaires du développement prennent des engagements sur plusieurs années et le gouvernement peut ainsi prévoir le volume d'aide qui lui sera accordé pour une période donnée.

Dans le cadre de l'exercice visant à améliorer la gestion de l'aide, le gouvernement coordonne régulièrement le suivi de la performance des prêts, en collaboration avec des ministères techniques. Les partenaires du développement, la Banque centrale, l'Agence de surveillance des finances et du développement et le Ministère des finances participent à cet exercice. Grâce à cet exer-

¹ School Operational Cost (BOS)

cice de coordination de l'aide, le gouvernement est en mesure de réduire le risque associé à une performance médiocre de la capacité d'absorption des prêts.

Malheureusement, les principes de la Déclaration de Paris n'ont pas été appliqués à la gestion de nombreuses subventions. Le gouvernement de l'Indonésie est très préoccupé par ce mode de fonctionnement, en partie parce que la coordination entre le gouvernement et les partenaires du développement affiche des faiblesses. Le gouvernement et les partenaires du développement ont besoin de ressources supplémentaires pour modifier le mode de fonctionnement relatif aux subventions. Il faut que le gouvernement et ses partenaires du développement redéfinissent ensemble un nouveau mode de coopération pour répondre aux préoccupations du gouvernement ou qu'ils évaluent un mode existant de coopération, comme l'initiative « Survie, développement, et protection des mères et des enfants » et qu'ils trouvent un moyen de servir différents intérêts.

Réformes des politiques. La réforme des politiques se poursuit étant donné qu'il y a toujours des écarts entre les systèmes et procédures à l'échelle locale et ceux qui sont préconisés à l'échelle internationale. Par exemple : il y a des lacunes dans les systèmes fiduciaires et des demandes pour améliorer la gestion des finances publiques. Cette réforme des politiques est de toute évidence un fardeau de plus pour le gouvernement.

Principales répercussions

- L'objectif visant à aligner les systèmes de passation de marchés semble difficile à atteindre. Il faudrait y investir des ressources considérables et que le problème soit pris en charge par des décideurs haut placés au niveau des administrations centrales. L'objectif de la Déclaration de Paris sera difficile à atteindre, à moins qu'il n'y ait une volonté politique de la part des partenaires du développement pour adopter les systèmes et procédures du pays.
- Le gouvernement et les partenaires du développement pourraient faire face à la difficulté d'allouer les ressources appropriées. La coordination exige la participation des deux parties. Par exemple : pour rendre des comptes au public, les partenaires du développement doivent constamment partager l'information sur les fonds accordés au gouvernement au titre de l'aide, ce qui exige un montant considérable de ressources. D'un autre côté, le gouvernement doit consacrer suffisamment de ressources à la gestion et l'organisation de l'information provenant des partenaires du développement. Le personnel doit trouver un équilibre entre la mise en œuvre et le suivi des programmes, pour obtenir de bons résultats et gérer l'information afin qu'elle puisse servir à rendre des comptes.

- L'Indonésie est sujette aux catastrophes naturelles et aux catastrophes causées par l'homme. Les changements climatiques peuvent aussi avoir des effets semblables sur la vie des gens. Ensemble, ces facteurs vont exercer une pression sur le gouvernement, qui devra faire un choix entre les activités de développement et l'aide d'urgence. Étant donné qu'il dispose de ressources limitées, le gouvernement va continuellement compter sur l'aide étrangère pour répondre aux besoins humanitaires.

En cas d'urgence, l'efficacité de l'aide pourrait être mise de côté pour secourir les victimes de catastrophes. Si le gouvernement et ses partenaires veulent continuer à travailler en faveur de l'efficacité de l'aide, ils doivent convenir à l'avance d'un système s'appliquant aux cas d'urgence.

- La Déclaration de Paris doit être mise en œuvre dans le cadre d'efforts concertés et être fondée sur une confiance mutuelle entre le gouvernement et les partenaires du développement. Cependant, on n'obtient pas ce genre de comportement sur commande. Pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris, le personnel doit faire preuve d'un engagement plus marqué. La coordination et le travail conjoint ne peuvent avoir lieu sans des effectifs compétents. La création du Secrétariat de l'aide à l'efficacité du développement représente une bonne initiative de la part du gouvernement et de plusieurs des partenaires du développement qui l'ont soutenue. Il est cependant essentiel que des fonctionnaires dévoués appuient activement le Secrétariat et le dotent de lignes directrices.

3 Recommandations

- **Mettre les politiques en pratique.** Le gouvernement a adopté plusieurs règlements pour s'assurer que le développement national profite à la population indonésienne. Le Plan national de développement à moyen terme est axé sur la lutte contre la pauvreté, la croissance, l'emploi et l'environnement. Cependant, le budget national ne tient pas compte de cette orientation stratégique. On recommande fortement au gouvernement de modifier son approche budgétaire pour consacrer davantage de fonds aux régions les moins développées ou aux enclaves de pauvreté dans des régions mieux nanties, ainsi qu'aux secteurs contribuant à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Améliorer l'allocation des crédits budgétaires veut également dire perfectionner l'exercice de reddition de comptes, le gouvernement devant investir les ressources de manière à pouvoir effectuer un suivi des résultats, conformément à son règlement no 54/2006.
- **Renforcer les programmes de portée nationale.** Le Programme d'approvisionnement en eau et d'installations sanitaires pour les collectivités à faible revenu, le

Programme national d'autonomisation des collectivités, et le Programme de soutien aux coûts opérationnels du système scolaire sont des exemples de programmes nationaux de développement qui sont efficaces dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Ces trois programmes semblent indiquer que le gouvernement et ses partenaires du développement ont davantage à travailler en étroite collaboration dans le cadre de la mise en œuvre de programmes. Pour améliorer l'efficacité de l'aide, les partenaires du développement sont fortement encouragés à intégrer des programmes subventionnés aux programmes régionaux ou nationaux et à appuyer le gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de programmes recevant moins d'aide.

Il faudrait que le gouvernement et les partenaires du développement s'entendent sur une stratégie permettant d'établir un calendrier de retrait progressif de l'assistance technique pour que le gouvernement prenne le relais du programme. La stratégie de retrait permet au gouvernement de planifier les ressources humaines et financières nécessaires à la poursuite du programme – le nombre d'employés, la période d'engagement nécessaire pour le perfectionnement professionnel, délais pour allouer les crédits budgétaires servant de fonds de contrepartie. De cette façon, les partenaires du développement peuvent cibler efficacement l'assistance technique et maximiser l'utilisation du peu de ressources disponibles en vue d'étendre l'assistance à d'autres régions.

- **Réduire le nombre de partenaires du développement au moyen de l'harmonisation.** S'il y avait davantage de donateurs et plus de projets, cela pourrait fragmenter la capacité du pays de gouverner. Le gouvernement indonésien est donc placé devant la difficulté de choisir

entre davantage ou moins de partenaires du développement. Le gouvernement pourrait avoir davantage de partenaires du développement, mais assurer la coordination avec seulement une poignée de partenaires, au moyen de l'harmonisation de l'aide. Il est recommandé au gouvernement d'envisager d'harmoniser l'aide, afin que le peu de ressources disponibles soit utilisé au profit du gouvernement. Par exemple : les partenaires du développement fournissant une aide en deçà d'un certain seuil sont encouragés à harmoniser leur aide et à fonctionner avec de plus importants partenaires du développement.

- **Adopter le modèle du Secrétariat de l'aide à l'efficacité du développement et de l'initiative « Survie, développement et protection des mères et des enfants ».** Le Secrétariat de l'aide à l'efficacité du développement et l'initiative « Survie, développement et protection des mères et des enfants » sont deux modes de coopération conformes aux principes de la Déclaration de Paris. Il est fortement recommandé au gouvernement indonésien de se servir de ces deux modes de coopération pour améliorer l'efficacité de l'aide. À titre de bénéficiaire de l'aide, le gouvernement de l'Indonésie tirera profit d'un élargissement de la couverture de programmes nationaux ou du renforcement de la mise en œuvre de programmes nationaux, dont il faut rendre compte à la population indonésienne. Le cas échéant, le gouvernement et chaque partenaire du développement doivent chacun avoir en place au moins un employé qualifié travaillant en collaboration et représentant chaque partie. Cela permettrait de réduire la perte d'employés, surtout du côté du gouvernement.