

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Étude de donneur

JAPON

Résumé Exécutif

1 Objet et contexte

En vertu du cadre d'évaluation de la Déclaration de Paris (DP), le mandat central des « études des Directions des donateurs/organismes » est de « compléter et renforcer les bases de la principale priorité de la Phase 2 de l'évaluation, à savoir un ensemble d'évaluations nationales particulièrement robustes ». Par conséquent, la priorité de « l'étude de la Direction des donateurs/organismes » – entreprise par notre équipe d'évaluation – se place au niveau des intrants et des extrants, et vise tout particulièrement à répondre à la question suivante : « Comment la Déclaration de Paris est-elle comprise et interprétée au niveau de la Direction du donneur/de l'organisme, et quelle forme prennent ces interprétations dans les politiques et le processus d'aide ? ».

Comme on vient de le voir, la toile de fond de cette étude est l'évaluation de la DP. Dans ce contexte, notre équipe d'évaluation a entrepris sa recherche et son analyse en s'appuyant sur le cahier des charges générique, mais en cherchant à comprendre deux grandes questions : « dans le cadre du système d'Aide publique au développement (APD) du Japon, comment interprète-t-on les principes et les engagements de partenariats préconisés par la Déclaration de Paris, et comment ces interprétations se manifestent-elles dans les initiatives prises par le pays ? » ; et « est-ce que ces initiatives sont cohérentes avec la Déclaration de Paris, c'est-à-dire, est-ce qu'elles visent essentiellement à améliorer l'efficacité globale des processus d'aide au développement du pays ? ».

2 Conclusions globales

2.1 Évaluer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par le Japon

Même si les documents généraux de politique du Japon semblent prendre une position quelque peu ambiguë face aux principes d'*harmonisation* et de *responsabilité mutuelle*, lorsqu'on observe le fonctionnement de l'organisme d'aide et des employés, on se rend compte que plusieurs initiatives correspondent étroitement à chacun des principes de la DP, y compris les deux principes dont il est question ci-dessus. Cependant, en ce qui a trait aux principes de *gestion axée sur les résultats* et de *responsabilité mutuelle*, l'équipe d'évaluation recommande au Japon d'élargir ses efforts d'assistance technique, aux côtés d'autres donateurs, de manière à renforcer la capacité des pays partenaires à suivre ces mêmes principes.

2.2 Évaluer l'engagement du Japon envers la Déclaration de Paris

En ce qui concerne les principes d'*appropriation*, d'*alignement* et de *gestion axée sur les résultats*, l'engagement du Japon envers la Déclaration de Paris, tel qu'il transparaît dans les documents généraux de politique, peut être qualifié d'explicite (il est expliqué clairement dans la plupart des documents généraux de politique), de cohérent (il apparaît déjà dans l'ancienne version de la Charte de l'APD, approuvée en 1992) et de prononcé (c.-à-d. qu'il se concrétise par le Plan d'action de la DP).

Bien que l'*harmonisation* soit l'un des principes les plus importants de la DP du point de vue de l'efficacité de l'aide, l'enga-

gement du Japon à l'égard de ce principe, tel qu'il apparaît dans les documents généraux de politique, est évalué comme étant relativement faible et ambigu. La Charte de l'APD et la Politique à moyen terme y font allusion en termes de « coordination » et de « collaboration », mais n'affirment pas clairement que le Japon collabore avec d'autres donateurs en vue d'harmoniser leur aide respective. On ne peut expliquer pourquoi le Plan d'action de la DP, qui vise à mettre en œuvre la Déclaration de Paris, ne fait pas directement référence à l'*harmonisation*. Même le Rapport final de l'examen de l'APD, le document général de politique sur l'APD, le plus récent et le plus tourné vers l'avenir, ne plaide pas directement en faveur de l'*harmonisation*, mais préconise seulement le recours à davantage de spécialistes en coordination de l'aide. Le Plan à moyen terme de l'Agence de coopération internationale du Japon (ACIJ) est l'un des rares documents faisant directement référence à l'*harmonisation*, et de manière constructive.

Le dernier principe de la DP, la *responsabilité mutuelle*, n'est mentionné dans aucun des principaux documents de politique de l'APD, à l'exception du Plan à moyen terme de l'ACIJ. Bien que ce principe soit concrètement mis en application dans le cadre de plusieurs activités, le Japon n'affirme pas explicitement son engagement envers ce principe, ni n'affirme son leadership à cet égard.

De plus, comme l'a révélé le questionnaire préparé dans le cadre de l'enquête, le contenu de la Déclaration de Paris (ses principes et ses détails) n'est pas bien assimilé par le personnel responsable de l'APD dans les missions. En outre, les responsables de l'APD à l'étranger semblent moins bien comprendre les principes de *gestion axée sur les résultats* et de *responsabilité mutuelle* que les trois autres principes de la Déclaration de Paris.

2.3 Évaluer les capacités du Japon à mettre en œuvre la Déclaration de Paris

On peut conclure que le Japon a fait des progrès considérables sur le plan des capacités dans la perspective de la Déclaration de Paris. Entre autres choses, on pourrait dire que le Japon est un chef de file en matière de coopération Sud-Sud dans la mesure où il incite de nouveaux donateurs à y participer, notamment des pays d'Asie comme la Malaisie, Singapour, la Thaïlande, etc. Par ailleurs, trois choses pourraient être améliorées.

Premièrement, le Japon a fait d'importants progrès sur le plan des capacités systémiques et institutionnelles. Au nombre des efforts récemment déployés par le Japon, signalons qu'il s'est joint aux initiatives de soutien budgétaire, qu'il a mis en place des réformes interinstitutionnelles entre la Banque japonaise pour la coopération internationale (BJCI) et l'ACIJ, des réformes intra-institutionnelles au Ministère des affaires étrangères et de l'ACIJ, etc. La nouvelle structure administrative pour la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'APD n'a que quelques années. Il est donc trop tôt pour savoir de manière définitive si les réformes institutionnelles du Ministère des

affaires étrangères et de l'ACIJ ont donné les résultats attendus ou s'il faudrait leur apporter d'autres modifications. Quoi qu'il en soit, à des fins de reddition de comptes et dans la perspective de l'efficacité de l'aide, on recommande au gouvernement du Japon de cerner et d'évaluer les extrants et les résultats obtenus grâce à l'amélioration des capacités. Au regard du soutien budgétaire, l'équipe d'évaluation croit que le gouvernement du Japon devrait clarifier les critères ou les facteurs qu'il évalue lorsqu'il décide d'accorder ou pas son soutien budgétaire à un pays partenaire particulier, car cela contribuerait à expliquer pourquoi, en septembre 2010, le nombre global de pays recevant un soutien budgétaire de la part du Japon est toujours restreint.

Deuxièmement, même si l'on veut bien croire que le Japon délègue davantage de pouvoirs sur le terrain, il pourrait en déléguer encore davantage. À la lumière des résultats du questionnaire et de l'enquête par entrevue, le Japon pourrait renforcer le pouvoir décisionnel des bureaux sur le terrain en ce qui a trait aux activités de coordination de l'aide. Ceci permettrait d'améliorer le temps de réaction du Japon face à l'évolution rapide des activités de coordination des donateurs dans plusieurs pays partenaires.

Enfin, les employés occupant le poste de coordinateur de la coopération économique au Ministère des affaires étrangères, ou de conseiller en élaboration de projet à l'ACIJ, qui sont là à titre temporaire pour l'instant, sont considérablement dévoués à la coordination de l'aide. Selon un spécialiste, les employés sur le terrain sont directement engagés dans la coordination de l'aide. Or, cela coïncide avec les pays partenaires où le Japon enregistre des succès relativement bons au chapitre de la coordination de l'aide. Il est donc recommandé d'encourager la participation des membres du personnel à la coordination de l'aide, ou d'inciter les employés temporaires (les coordinateurs et leurs remplaçants), ainsi que les membres du personnel à partager leur expérience de la coordination de l'aide. De cette manière, il sera possible de bâtir la mémoire institutionnelle du Japon en matière de coordination de l'aide.

2.4 Évaluer les mesures incitatives ou dissuasives pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Dans l'ensemble, le Japon est doté de mesures incitatives et dissuasives pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Même si un certain nombre d'employés à l'Agence et sur le terrain travaillent minutieusement, les engagements pris expressément par le gouvernement et les suivis institutionnels ne suffisent pas à motiver les personnes. Étant donné que les employés de l'agence sur le terrain (des divisions de la coopération économique des ambassades japonaises et des bureaux de l'ACIJ) ont quand même besoin que le gouvernement et les gestionnaires immédiats fassent preuve d'un leadership plus affirmé, il serait utile de leur offrir des lignes directrices plus concrètes et plus exhaustives, mais aussi de la formation et du soutien pour promouvoir les incitatifs

associés à l'observation des principes de la DP. Également, puisqu'on a recours à du personnel spécialisé au Ministère des affaires étrangères, il serait important de mettre en place un programme de développement de carrière à l'intention des personnes aspirant à une carrière dans le domaine de l'aide au développement.

En ce qui a trait à l'évaluation à l'échelon du gouvernement, si le gouvernement s'est lancé dans un exercice de coordination des politiques parmi les institutions publiques, au-delà des ministères responsables d'assurer la cohérence des politiques de l'aide économique étrangère, il ne s'agit de rien de plus que d'une coordination liée à l'APD. Pour continuer d'améliorer l'efficacité du développement dans les pays partenaires, les politiques d'APD et les autres politiques devraient être cohérentes et se renforcer mutuellement pour soutenir les pays en développement, ce qui correspondrait à l'esprit de la Déclaration de Paris. Par conséquent, pour abolir la frontière qui sépare les politiques d'APD des autres, le gouvernement devrait s'engager officiellement à promouvoir la cohérence des politiques en faveur du développement.

3 Recommandations

En premier lieu, l'équipe de l'évaluation reconnaît la nécessité absolue de multiplier les initiatives d'éducation, par exemple, tenir plus fréquemment des séminaires à distance à l'intention des équipes de travail responsables de l'APD, en mettant l'accent sur la Déclaration de Paris et sur ses principes, afin que les responsables engagés dans le domaine de l'APD puissent approfondir leurs connaissances au contact de multiples expériences de la mise en œuvre de la DP. Comme l'a révélé le questionnaire de notre enquête, le nombre de responsables de l'APD connaissant bien le contenu de la Déclaration de Paris est insuffisant. Il faut certainement améliorer cette situation si, après 2010, le Japon veut jouer un rôle de chef de file dans l'avenir de la Déclaration de Paris.

Deuxièmement, en s'appuyant sur les enquêtes qu'elle a menées, l'équipe de l'évaluation recommande au gouvernement du Japon de se prononcer de façon plus claire sur son engagement envers le principe d'*harmonisation*, ou sur son leadership pour la promouvoir, car elle constitue l'un des principes essentiels de la DP. Bien que la fonction d'*harmonisation* puisse être perçue comme un complément ou un renforcement du principe d'*alignement* – comme l'affirme le gouvernement du Japon – il reste qu'il s'agit de l'un des principes de la DP auquel chaque signataire est censé accorder une importance *égale* dans le cadre de son engagement à mettre en œuvre la DP.

Par ailleurs, comme l'ont révélé le questionnaire et l'enquête par entrevue, on peut avancer que les initiatives réalisées dans l'esprit de l'harmonisation de l'aide sont maintenant plus nombreuses. Ceci témoigne du fait que le principe d'harmonisation est progressivement internalisé par le gouvernement du Japon, tant par l'agence que par les personnes. Toutefois,

pour que cet engagement envers le principe d'harmonisation fasse partie de la position officielle du gouvernement, et pour que ce soit clair auprès du public, on conseille fortement au gouvernement du Japon de le déclarer ouvertement dans un document général de politique, par exemple dans la Charte de l'APD. Autrement dit, aux fins énumérées ci-dessus, le gouvernement ne peut se contenter de faire allusion au principe d'harmonisation dans le seul contexte de son engagement envers le principe d'alignement.

En outre, si le gouvernement déclare ouvertement son engagement envers le principe d'harmonisation, la société civile du Japon sera convaincue que, dans le contexte actuel du développement international, il est important de partager les ressources et les approches avec les autres membres de la communauté internationale de donateurs. Il a souvent été dit que le public général du Japon préfère que l'APD soit acheminée selon un mode permettant d'identifier *qui fait la contribution* (faire en sorte que les apports d'aide du Japon soient visibles et se distinguent), ce qui n'est pas forcément compatible avec le principe d'harmonisation. Étant donné que les initiatives du Japon menées au titre de l'APD semblent de plus en plus concentrées en Afrique subsaharienne, où l'expérience du Japon est relativement récente dans le domaine du développement international, il est crucial que le Japon soit proactif et harmonise son approche avec celle de donateurs plus expérimentés. Ceci permettra de multiplier les effets de l'APD sur le développement de cette région. De plus, le gouvernement du Japon doit composer avec un budget strict. Il est donc essentiel qu'il adhère au principe d'harmonisation, car ce dernier pourrait favoriser le coût-utilité de son APD et lui permettre de concentrer son action dans les domaines où il a un avantage comparatif.

À cet égard, le gouvernement du Japon doit multiplier ses stratégies de relations publiques sur le principe d'*harmonisation*, afin de gagner et de conserver l'appui du public général. De plus, il est essentiel que ces efforts de relations publiques en faveur du principe d'harmonisation ne proviennent pas seulement du Ministère des affaires étrangères et de l'ACIJ, mais aussi d'autres protagonistes, notamment de la Diète (législature du Japon), qui est très engagée dans la politique de l'APD et qui, par le fait même, est investie d'une importante responsabilité pour expliquer aux citoyens ce que la communauté internationale des donateurs attend du Japon. Il est également important que ces protagonistes collaborent avec d'autres protagonistes, par exemple les ONG, les établissements d'enseignement et les médias de masse pour élargir les initiatives de relations publiques et ainsi gagner un appui plus large et plus marqué de la part du public face à l'engagement du Japon envers le principe d'harmonisation.

Cette recommandation s'applique également au principe de « *responsabilité mutuelle* », pour lequel l'engagement du Japon est aussi quelque peu ambigu. Comme c'est le cas pour le principe d'harmonisation, à plusieurs égards, on semble

pourtant adhérer à ce principe sur le plan opérationnel, et ce, tant au niveau de l'agence que des employés. Par conséquent, comme on vient de le voir pour le principe d'harmonisation, pour que l'engagement du Japon envers le principe de responsabilité mutuelle fasse partie de sa position officielle, et pour que le public en soit conscient, il est fortement recommandé au gouvernement du Japon de le déclarer ouvertement dans un document général de politique, notamment dans la Charte de l'APD.

Comme l'ont déclaré plusieurs des répondants au questionnaire de notre enquête, si, au plus haut niveau, le gouverne-

ment affirme clairement son engagement envers un principe, c'est le meilleur des incitatifs pour que tous les efforts soient déployés afin d'honorer cet engagement au nom du gouvernement. Il est vrai que le gouvernement du Japon a mis en place une série de mesures incitatives pour promouvoir le plan d'action de « l'efficacité de l'aide », mais pour améliorer l'efficacité de ces mesures, il doit affirmer son engagement envers les principes d'« harmonisation » et de « responsabilité mutuelle » dans ses politiques, ce qui permettra d'accroître le leadership du gouvernement du Japon dans les décisions qui seront prises relativement à la Déclaration de Paris.