

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

MALAWI

Résumé Exécutif

Plus de 120 pays et plus de 30 organisations internationales ont entériné la **Déclaration de Paris (DP) sur l'efficacité de l'aide** en mars 2005. La Déclaration comprend cinq grands principes sur l'efficacité de l'aide, notamment l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle qui, tous, visent à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Le Malawi adhère à tous ces principes et s'est appuyé sur la DP pour consolider ses relations avec ses partenaires du développement et pour améliorer l'efficacité de l'aide. Les principes de la DP ont été essentiels et pertinents dans le cadre des efforts visant à améliorer la gestion et l'efficacité de l'aide, et ce, pour stimuler la croissance économique et réduire la pauvreté.

Le rapport fait état des résultats de la **Phase 2 de l'Évaluation** de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Malawi. Ceci est conforme à la stratégie d'évaluation exhaustive préparée par le CAD-OCDE, destinée à comprendre la manière dont la Déclaration a contribué à l'efficacité de l'aide. L'évaluation porte sur la pertinence et l'efficacité de la Déclaration de Paris et sur sa contribution à l'efficacité de l'aide et, en dernier ressort, à l'efficacité du développement, y compris à la réduction de la pauvreté au Malawi.

La matrice générique de l'Évaluation préparée par le Groupe de référence international a constitué la pièce maîtresse de la **méthodologie de l'évaluation**. Cette dernière s'est appuyée sur une étude de la documentation et sur des entretiens semi-structurés avec des représentants du gouvernement, de la société civile, de la communauté des donateurs et du secteur privé. On s'est servi du guide des entretiens et des ques-

tionnaires pour recueillir les données pertinentes en vue de répondre à trois questions communes de l'évaluation portant sur le contexte de la DP : les processus et les résultats intermédiaires, et sur les résultats en matière de développement. La **structure du rapport** s'appuie également sur la matrice de pays.

L'évaluation ne s'est pas faite sans certaines limites dont il faut tenir compte en parcourant ce rapport. Premièrement, le nombre d'entrevues et d'enquêtes au moyen de questionnaires a été restreint, parce que certains répondants n'ont pas répondu assez rapidement, ou parce qu'il a fallu composer avec des conflits d'horaire. Deuxièmement, il a été difficile de recueillir les données statistiques nationales et sectorielles nécessaires pour la période précédant ou suivant la DP; elles n'étaient pas disponibles ou manquaient de cohérence. Enfin, au Malawi, les résultats intermédiaires ou les résultats de développement peuvent s'expliquer autrement que par la mise en œuvre de la DP. Par conséquent, l'évaluation des résultats en matière de développement se limite à retracer les liens possibles avec la DP, et la contribution de cette dernière, sans pour autant suivre la voie de l'attribution.

Les principes de la DP ont été adoptés au Malawi dans le contexte de bonnes politiques nationales et d'un leadership économique et politique fort, suite à l'élection du nouveau président, en 2004. Avant 2005, dans le cadre du programme du Fonds monétaire international (FMI), le Malawi a mis en application des mesures qui ont par la suite été préconisées par la DP. Puis, en 2005, le pays a officiellement adopté les principes de la DP. Tout cela a permis de renforcer les rela-

tions du Malawi avec ses partenaires du développement et d'améliorer l'efficacité de l'aide. L'Aide publique au développement (APD) a régulièrement augmenté après 2005, en partie grâce au resserrement des relations avec les donateurs et à la confiance que ces derniers ont placée dans la gouvernance et la gestion économique du pays. De plus, certains des résultats de développement enregistrés après 2005 sont meilleurs que ceux enregistrés avant la même année. La proportion de la population classée parmi les pauvres a diminué pour passer de 52 % en 2004, à 40 % en 2010. De la même façon, la proportion de la population classée parmi les plus pauvres a diminué pour passer de 22 % à 15 % pendant la même période. Quoique l'espérance de vie au Malawi reste inférieure à la moyenne mondiale, elle a augmenté à 54,1 ans en 2010, et se compare favorablement à celle du reste de la région. En outre, le Malawi est en voie d'atteindre cinq des huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), soit l'éradication de l'extrême pauvreté (Objectif 1), la réduction de la mortalité infantile (Objectif 4), la lutte contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies (Objectif 6), mettre en place un partenariat mondial pour le développement (Objectif 8). Les indicateurs de l'efficacité de l'aide affichent des progrès modérés, ce qui explique en partie les améliorations enregistrées au chapitre de ces indicateurs de développement. Cependant, certains résultats de développement progressent lentement, notamment en ce qui concerne trois OMD. En effet, dans le secteur de la santé, il est peu probable que les résultats ciblés pour 2015 puissent être atteints, notamment en ce qui concerne la réduction de la mortalité infantile, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans et le taux de mortalité maternelle. La lenteur des progrès de certains indicateurs de l'efficacité de l'aide explique, en partie, la lenteur des progrès enregistrés par ces indicateurs de développement.

L'application du principe d'**appropriation** préconisé par la DP est modérée. Le Malawi s'est doté d'une stratégie opérationnelle nationale, la Stratégie de croissance et de développement du Malawi, qui est conforme à la vision à long terme présentée dans Vision 2020. Grâce à cette stratégie, le Malawi a exercé un leadership efficace de ses politiques et stratégies de développement et s'est vu attribuer la note de « C » en 2006 et en 2008. Cependant, bien que l'on ait enregistré des progrès pour régler les difficultés soulevées dans les études de suivi de la mise en œuvre de la DP de 2006 et de 2008, l'appropriation reste fragile et le pays doit prendre des mesures musclées s'il veut obtenir le « B » ciblé pour 2010. Les donateurs doivent se préparer à investir davantage dans les priorités et programmes nationaux, et planifier l'aide dans ce sens. De plus, pour que, conformément au Programme d'action d'Accra (PAA), l'appropriation ne soit pas exclusive aux organismes publics nationaux, mais comprenne également le Parlement et la société civile, il faudrait que les organisations de la société civile connaissent mieux la DP et y soient davantage sensibilisées.

Le Malawi a fait des progrès pour mettre en place et renforcer les systèmes nationaux et pour favoriser leur utilisation. Ainsi, l'application du principe d'**alignement** enregistre jusqu'à

présent des progrès lents à modérés. En 2003, trois lois importantes ont été promulguées, notamment la loi sur la gestion des finances publiques, la loi sur les marchés publics et la loi sur la vérification des fonds publics. Le gouvernement a également mis en œuvre un système intégré d'information relatif à la gestion financière, qui permet de retracer et d'enregistrer les dépenses publiques, conformément aux normes internationales. Des progrès ont été enregistrés en ce qui concerne le perfectionnement des systèmes et des capacités en matière d'approvisionnement. On a par exemple lié les plans d'approvisionnement aux budgets et formé du personnel aux plus importantes entités acheteuses. Les proportions des apports signalés dans le budget et le soutien coordonné aux fins de renforcer les capacités ont continué à augmenter. La proportion des apports passant par les systèmes de gestion des finances publiques était supérieure à la moyenne mondiale en 2006 et en 2008 et le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets a régulièrement diminué pendant la même période. Le gouvernement du Malawi a compilé des données sur 48 unités de mise en œuvre des projets de 12 donateurs ayant des activités au Malawi et planifie fermer progressivement 27 unités de mise en œuvre de projets parallèles d'ici la fin de 2011. On remarque également que tous les donateurs fournissant un soutien budgétaire déboursent plus de 80 % des fonds qu'ils ont engagés. De plus, le Fonds d'action contre la pauvreté (FAP) 2010 a déclaré que la prévisibilité du soutien budgétaire général (SBG) s'était considérablement améliorée entre 2004 et 2009. Cependant, la mise en œuvre des mesures de réforme du système de gestion des finances publiques a été lente. On éprouve toujours des problèmes de capacités du système intégré d'information relative à la gestion financière et des systèmes de passation de marchés. Une proportion considérable de l'aide versée au Malawi ne figure pas dans le budget. Des politiques opérationnelles de coopération technique et des stratégies de renforcement des capacités sectorielles font défaut dans tous les secteurs, à l'exception de la santé. En outre, la majorité des donateurs n'utilisent toujours pas, ou très peu, les systèmes du pays. D'autre part, les conditionnalités et d'autres facteurs connexes nuisent à la prévisibilité de l'aide des donateurs de l'Approche commune au concours budgétaire.

Au Malawi, le principe d'**harmonisation** préconisé par la DP a été appliqué de façon modérée. Le Malawi enregistre des progrès dans la mesure où il y a davantage de missions et d'analyses conjointes. Par exemple, le bureau de pays de la Banque africaine de développement a mené une analyse du memorandum économique sur le Malawi 2009, conjointement avec la Banque mondiale, DFID et le Millennium Challenge Fund du Malawi. De plus, il est prévu que la Banque africaine de développement, le PNUD et la Banque mondiale procèdent ensemble à des analyses en prévision de leurs stratégies de pays respectives. On a également tendance à avoir de plus en plus recours aux approches-programmes. Le nombre total d'activités faisant l'objet d'examen conjoints a grimpé entre 2006 et 2008, mais la prévalence du soutien direct à des projets vient restreindre les efforts d'alignement et d'har-

monisation au pays. Par exemple, même si dans le secteur de la santé, les approches sectorielles sont associées à des mécanismes bien organisés et efficaces, plus de 20 donateurs financent au-delà de 100 projets dans ce secteur sans passer par ces mécanismes. Ce type de situation nuit considérablement aux progrès et aux avantages de l'approche sectorielle mise en place par le gouvernement et alourdit la charge de travail du Ministère de la santé et d'autres systèmes publics dans la mesure où il faut gérer les intrants des donateurs. Il faut également noter que d'importants donateurs comme USAID ne souscrivent pas aux mécanismes préconisés par la DP et acheminent à leur façon les fonds destinés à des projets de développement au Malawi.

La **gestion axée sur les résultats**, un autre des principes de la DP, enregistre des progrès de lents à modérés au Malawi. Le pays déploie des efforts pour améliorer le cadre de suivi et d'évaluation des résultats nationaux. Les capacités des organismes publics sont limitées en matière de suivi et d'évaluation, mais au cours des dernières années, le Ministère de la planification du développement et de la coopération s'est efforcé de renforcer ses propres capacités pour suivre et évaluer les OMD à l'échelon sectoriel. Depuis l'exercice 2006-2007, ce ministère a procédé à quatre examens annuels des OMD. Il reste que la plupart de systèmes de suivi et d'évaluation du Malawi comportent des lacunes, que la qualité des données laisse à désirer et que les parties intéressées ont difficilement accès à ces données.

Les analyses conjointes menées par les donateurs ont permis de consolider la **responsabilité mutuelle**. Par exemple, la Banque africaine de développement et le Ministère des finances ont respectivement présidé et co-présidé l'examen et l'aide mémoire sur l'approche commune au concours budgétaire de mars 2010. Le gouvernement du Malawi coordonne les mesures visant à renforcer son système de gestion des finances publiques par l'entremise du Groupe sur la gestion financière et économique. Toutefois, il y a encore des difficultés. L'étude de cas sur la responsabilité mutuelle montre que le rapport de force entre le gouvernement du Malawi et les donateurs n'est pas équilibré. D'un côté, les donateurs ont le pouvoir de resserrer les cordons de la bourse pour inciter le gouvernement du Malawi à assumer sa part de responsabilité. Ils n'hésitent donc pas à retarder le décaissement de fonds ou à réduire leurs engagements au titre de l'aide. D'un autre côté, le gouvernement du Malawi ne dispose d'aucun mécanisme réaliste pour inciter les donateurs à rendre des comptes. Il n'en reste pas moins que des progrès, quoique modestes, sont réalisés de part et d'autre.

Les études sectorielles confirment les conclusions relatives à la contribution de la mise en œuvre de la DP aux résultats obtenus en matière de développement. Dans le **secteur de la santé**, les résultats de développement sont lents à venir, et variables. Même si le taux de mortalité infantile, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans et le taux de mortalité maternelle ont quelque peu diminué, il n'est pas

certain que les cibles fixées pour ces indicateurs puissent être atteintes en 2011. Ceci s'explique en partie par le fait que l'on a enregistré des progrès variables pour certains des indicateurs de l'efficacité de l'aide.

Heureusement, au Malawi, le secteur de la santé peut être qualifié « d'enfant chéri » des donateurs. Il est plus organisé et, jusqu'à un certain point, « orchestré » par les donateurs. On a pu apprécier l'importance de l'efficacité de l'aide dans ce secteur bien avant la signature de la DP en 2005. En effet, quatre plans de santé¹ ont précédé l'actuel programme de travail dans le secteur de la santé. Ce dernier couvre la période 2004-2011², et a été élaboré avant la signature de la DP. En octobre 2004, le Ministère de la santé et ses partenaires de coopération ont également signé un protocole d'entente concernant l'approche sectorielle dans le secteur de la santé au Malawi. Ce protocole engage les parties à faire preuve de transparence et de responsabilité pendant toute la durée de la mise en œuvre du programme sectoriel. Étant donné que, grâce à l'approche sectorielle, le secteur de la santé était bien organisé, il a attiré plus que tout autre secteur le soutien d'un plus grand nombre de donateurs. En vertu du programme de travail de l'approche sectorielle dans le secteur de la santé, on lui a consacré une proportion plus importante de financement regroupé (environ 95 % du financement total des donateurs au cours des trois dernières années) que de financement distinct (5 % en moyenne). Ceci explique la mention « très satisfaisant » qu'obtient l'indicateur de l'alignement de la DP dans le cadre des récents examens annuels de la Stratégie de croissance et de développement du Malawi. Dans le cadre des examens annuels de la Stratégie de croissance et de développement du Malawi, l'évaluation de l'efficacité de l'aide dans le secteur de la santé passe par le suivi de onze indicateurs³ de la DP. Selon ces examens, la majorité des indicateurs de la DP affichent un bon rendement, ce qui est largement attribuable aux mécanismes de l'approche sectorielle en place dans le secteur de la santé.

Cependant, si le développement tarde à donner des résultats dans ce secteur, c'est parce que l'on avance lentement pour atteindre les objectifs fixés pour les accouchements en établissement et le traitement prophylaxie ARV, mais aussi parce que les progrès sont décevants dans le cadre du programme de lutte contre le paludisme (comme le montrent les indicateurs du programme de travail). De plus, la couverture des services connaît des lacunes, ces derniers n'étant pas offerts également partout sur le territoire, ce qui touche particulièrement les femmes, les enfants et les pauvres. Au nombre des autres

1 Le dernier plan de santé visait la période 1999-2004.

2 L'actuel programme de travail a été prolongé d'un an.

3 Ces derniers comprennent la stratégie sectorielle opérationnelle, l'alignement des apports d'aide sur la stratégie nationale, le soutien coordonné en faveur du renforcement des capacités, le recours aux systèmes de passation de marchés du pays, le recours aux systèmes de gestion des finances publiques du pays, un certain nombre de structures parallèles de mise en œuvre, la prévisibilité de l'aide, des procédures ou mécanismes conjoints, des analyses conjointes, des missions conjointes sur le terrain et des cadres axés sur les résultats.

difficultés, signalons les suivantes : main-d'œuvre inadéquate, absence de processus de planification participatifs à l'échelon local, fonctionnalité restreinte du système d'information sur la gestion de la santé, irrégularités dans la distribution de médicaments et de fournitures médicales à l'échelon central. Il y a eu des écarts entre les fonds promis et les fonds déboursés par les donateurs tant pour le budget renouvelable que pour le budget de développement, ce qui soulève des inquiétudes relativement à la prévisibilité de l'aide, complique la planification, et pose des obstacles aux progrès réalisables en vue d'atteindre les objectifs. La prévisibilité et l'acheminement de l'aide fournie par les donateurs regroupés aussi bien que par les donateurs distincts n'ont pas été stables au cours des dernières années. Ceci a donc semé le doute quant à l'utilité d'entretenir un dialogue structuré, conformément au programme de travail, qui est pourtant axé sur les principes de la DP, notamment la prévisibilité de l'aide.

Les résultats obtenus dans d'autres secteurs, dans des domaines prioritaires choisis de la Stratégie de croissance et de développement du Malawi, sont également variables. La plupart des secteurs partagent les mêmes difficultés : chaque partenaire établit des règles distinctes en matière de finances, de gestion et de passation de marchés, car on fait peu confiance aux systèmes du gouvernement, et l'aide est imprévisible, car les donateurs divulguent rarement leur contribution réelle. Ceci s'explique par le fait qu'aucun des mécanismes préconisés par la DP, notamment l'approche sectorielle, n'a été mis en place dans ces secteurs. Par conséquent, la mise en œuvre de la DP a contribué, en partie, à l'obtention de résultats en matière de développement.

Le rapport tire une série de **grandes leçons et formule des recommandations**. La principale leçon est la suivante : la réforme doit s'appuyer sur un leadership économique et politique solide si l'on veut adopter sans difficulté les principes de la DP, notamment le principe de l'appropriation par le pays. L'adoption des principes de la DP au Malawi s'est faite dans ce contexte. Deuxièmement, les donateurs doivent faire confiance au processus budgétaire et aux systèmes du pays s'ils veulent soutenir le processus de développement du Malawi en s'appuyant sur les systèmes locaux. Troisièmement, le soutien budgétaire général n'aura pas l'impact prévu si le gouvernement ne fait pas preuve d'une discipline budgétaire et ne modifie pas ses politiques macroéconomiques. Les donateurs qui apportent un soutien budgétaire général l'exigent et veulent souvent s'assurer que le gouvernement dépense davantage en faveur des pauvres et soutient l'amélioration des services. Enfin, l'absence de soutien à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les secteurs économiques donne lieu à un mauvais alignement de l'aide destinée aux pauvres

En conclusion, le rapport fait état des **principales répercussions au-delà de la DP**. En premier lieu, il faut élaborer des

stratégies nationales pour mettre en œuvre la DP et le PAA. Le plan d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide doit être davantage centré sur la mise en œuvre. En ce moment, outre l'enquête de suivi, il n'y a pas d'effort systématique pour s'assurer que chaque pays fait avancer le plan d'action. Pour accélérer le processus, chaque pays, avec le soutien des donateurs, peut élaborer un plan de mise en œuvre. Le développement des capacités est essentiel dans ce contexte. Il faut avoir de meilleures capacités pour mesurer, analyser et produire des rapports sur les flux d'aide. Mais il est encore plus important de perfectionner les compétences en leadership des cadres de la fonction publique dans les pays en développement, pour veiller à ce que le programme de développement ne soit pas fixé par les donateurs, ce qui est souvent le cas en ce moment.

Deuxièmement, il faut examiner en profondeur les mesures incitatives mises en place de part et d'autre de la relation d'aide, afin de mieux comprendre pourquoi la mise en œuvre de la DP prend du temps. Pour comprendre ce qui empêche d'obtenir un meilleur rendement dans le cadre des engagements pris au titre de l'efficacité de l'aide, il faudrait mieux saisir la structure des incitatifs qui motivent les donateurs et les gouvernements. Tous les donateurs doivent rendre des comptes à leur électorat, à leurs États membres ou à leurs conseils d'administration, qui influencent les modalités et l'orientation de leurs dépenses. De la même façon, les gouvernements sont l'objet de pressions électorales, et préfèrent investir dans certains secteurs au détriment d'autres. Les incitatifs reposant sur ce type de reddition de comptes font en sorte que certains engagements pris dans le cadre de la DP sont plus difficiles à honorer que d'autres. Pour trouver des solutions à la médiocrité du rendement obtenu dans le cadre de ces engagements, nous devons comprendre en profondeur ces incitatifs. Ceci permettrait aux gouvernements comme aux donateurs de traiter les causes profondes d'un rendement médiocre.

Troisièmement, il est nécessaire de créer un système de gestion du savoir et de l'apprentissage sur l'efficacité de l'aide. En ce moment, beaucoup de recherches sont menées sur l'efficacité de l'aide, qu'il s'agisse d'études de portée internationale ou d'analyses se concentrant sur un pays. Il faudrait créer un centre d'archivage de ces données pour faciliter la diffusion des pratiques exemplaires et des connaissances dans tous les pays. Nous encourageons les universités et l'Institut de gestion du Malawi à offrir des modules sur l'efficacité de l'aide dans le cadre des cours en développement. Actuellement, beaucoup de cours mettent l'accent sur l'impact économique réel de l'aide plutôt que sur la manière de rendre l'aide la plus efficace possible.

Quatrièmement, le soutien accordé à des projets est encore si courant et si important que les donateurs et les pays partenaires devraient réfléchir et faire preuve de souplesse pour concevoir de nouveaux mécanismes permettant d'adopter et de mettre en œuvre les principes préconisés par la DP.