

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

MOZAMBIQUE

Résumé Exécutif

Introduction

La **Déclaration de Paris (DP) sur l'efficacité de l'aide** a été entérinée en mars 2005 par plus de 100 pays et organisations internationales. Elle vise à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Le suivi et l'évaluation de la DP sont inscrits dans la Déclaration, tout comme l'engagement à procéder « à une évaluation périodique tant qualitative que quantitative de nos progrès mutuels au niveau national ». Il y a eu deux Enquêtes de suivi portant sur les indicateurs, ainsi que la première phase de l'Évaluation, en 2007-2008.

Ce rapport a été produit dans le cadre de la **seconde phase de l'Évaluation** et vise à documenter, analyser et évaluer la pertinence et l'efficacité de la DP, et sa contribution à l'efficacité de l'aide et aux résultats du développement.

La **méthodologie** s'appuie sur la Matrice normalisée de l'Évaluation élaborée par le Groupe de référence international. La Matrice est structurée autour de trois questions relatives à : A) la DP en contexte; B) les résultats en matière d'efficacité de l'aide et C) les résultats du développement. On a procédé à un examen sur dossier, à une analyse des données et à des entretiens avec des représentants du gouvernement (organismes centraux et sectoriels), des donateurs, des Nations Unies, de la société civile, du milieu universitaire et du Parlement.

Dans le cadre de ce rapport, l'exercice consistant à établir des liens entre les résultats du développement, voir les résultats intermédiaires en matière d'efficacité de l'aide, et la DP, com-

porte certaines limites. Ceci s'explique d'abord par le fait que plusieurs des initiatives visant à améliorer l'efficacité de l'aide au Mozambique ont précédé l'adoption de la DP, et les faits montrent que l'expérience du Mozambique a même éclairé la conception de la DP. Ensuite, la DP a été mise en œuvre dans un contexte très dynamique comptant de nombreux autres catalyseurs de résultats en matière de développement. En dernier lieu, il n'y a pas d'éléments contrefactuels. Par conséquent, l'évaluation a porté sur les « liens plausibles » et les « contributions possibles » de la DP plutôt que d'essayer de se lancer dans un exercice d'attribution.

Principaux constats et conclusions

Le Mozambique a longtemps été considéré comme un cas de réussite et comme un « **chouchou des donateurs** ». Plusieurs facteurs ont contribué à l'octroi d'importants apports d'aide : taux impressionnants de croissance économique depuis la fin de la guerre civile, mise en œuvre de nombreuses réformes, un gouvernement démocratiquement élu, progrès appréciables au regard d'un certain nombre d'indicateurs sociaux. Cependant, certaines préoccupations ont vu le jour, en partie à cause des résultats du sondage sur les ménages (2008-2009), qui semble indiquer que la moyenne du revenu des ménages n'a pas réellement changé au cours des cinq dernières années. Par contre, les résultats relatifs aux indicateurs sociaux étaient assez positifs. Les donateurs sont également de plus en plus préoccupés par l'état de la gouvernance, ce qui a mené à une suspension temporaire du soutien budgétaire général (SBG) pendant le premier trimestre de l'année en cours.

En ce qui a trait au **contexte du Mozambique**, les premiers constats principaux sont les suivants : avant 2004 (c'est-à-dire avant la Déclaration de Paris), il y avait déjà un certain nombre d'initiatives qui allaient dans le sens des principes préconisés par la DP. Ces dernières avaient été largement motivées par des facteurs internes, notamment par un groupe de donateurs et de représentants du gouvernement partageant les mêmes intérêts, ce qui a favorisé la mise en place du soutien budgétaire. Ceci a donné lieu en 2004 au protocole d'entente entre le gouvernement et les donateurs fournissant un soutien budgétaire, qui se présente en grande partie comme un document inspiré par la DP.

Au moment de l'**année de référence de 2005**, il y avait déjà 18 donateurs qui offraient un SBG et des fonds sectoriels communs bien établis dans cinq secteurs, certains en place depuis la fin des années 1990. En 2005, selon l'enquête de référence, la proportion des programmes d'aide (SBG et programmes sectoriels) était déjà de 46 %. Il y avait déjà en place une stratégie de développement élaborée par le pays, et un système de groupes de travail chargés d'harmoniser l'action des donateurs et de promouvoir le dialogue entre les donateurs et le gouvernement. Un groupe conjoint d'analyse du budget composé de représentants du gouvernement et des donateurs travaillait sur la question des initiatives hors budget. Il y avait aussi un cadre de responsabilité mutuelle, associé à un cadre d'évaluation de la performance des donateurs axé sur les indicateurs de la DP.

L'un des aspects de l'**architecture de l'aide** qui se profilait déjà au début des années 2000 est la création d'un groupe de donateurs extrêmement solide et influent autour du SBG. Ce groupe est d'ailleurs devenu, et reste, le groupe de donateurs le plus influent. Ces Partenariats pour l'aide-programme (PAP) ont orienté le plan d'action en faveur de l'efficacité de l'aide au pays depuis le début. Cependant, les É.-U. et l'ONU ont récemment été admis à titre de membres associés du PAP, ce qui consolide encore davantage ce groupe mais exclut toujours les bailleurs de fonds verticaux et non traditionnels, qui sont pourtant de plus en plus présents au pays, ainsi que le Japon qui a été invité à se joindre à ce groupe, mais qui a décliné l'offre en partie à cause des « coûts de transaction » élevés associés à cette adhésion.

Du point de vue de l'**appropriation**, en 2005 le premier Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (PARPA I) est arrivé à terme et le gouvernement a entamé le développement de son second plan (PARPA II). L'étude de référence de 2005 et l'enquête de suivi de 2007 ont qualifié l'appropriation de « modérée », ce qui serait encore valable aujourd'hui. Il existe un cadre de dépenses à moyen terme, qui est lié aux budgets annuels. Comme le montrent certains exemples, le gouvernement s'approprie certains enjeux du développement, cependant, les représentants du gouvernement ont l'impression que les donateurs ne veulent pas toujours qu'il y ait appropriation (ou qu'ils ne peuvent pas toujours la favoriser) notamment lorsque les approches sont conflictuelles.

Étant donné le scepticisme du gouvernement, qui semble être justifié par de récents exemples, il est peut-être raisonnable de penser que l'appropriation demeure partielle.

Tous les donateurs déclarent que l'**alignement** entre leurs programmes de pays et les plans de réduction de la pauvreté du gouvernement est excellent. Cependant, la portée du PARPA II était vaste et les donateurs ont participé à l'élaboration du document, il était donc facile de procéder à un tel alignement des programmes de pays. Les **systèmes du gouvernement** se sont régulièrement améliorés et les donateurs y ont de plus en plus recours, surtout dans le cadre de l'aide-programme, mais plus récemment les donateurs ont commencé à canaliser les fonds destinés à des projets au moyen des systèmes nationaux. La prévisibilité est bonne pour le SBG et les contributions aux fonds communs, mais demeure un défi pour les projets.

Depuis le début, le degré d'**harmonisation** est excellent parmi les bailleurs du SBG, du point de vue du dialogue sur les politiques et des examens menés conjointement, et une importante et lourde structure de groupes de travail a été mise en place. Les importants « coûts de transaction » associés au maintien d'une telle structure semblent manifestement susciter une fatigue, bien que le gouvernement signale que le fait de pouvoir traiter avec un grand nombre de donateurs rassemblés au sein d'un groupe comporte des avantages. Les initiatives de division du travail sont en cours depuis un certain nombre d'années, mais n'ont pas donné grands résultats, notamment parce que le gouvernement n'y adhère pas vraiment de peur que le retrait de certains secteurs ne se fasse pas de manière coordonnée et n'entraîne une réduction du financement. Du point de vue des indicateurs de la DP relativement aux missions et au travail d'analyse conjointe, les progrès sont lents.

Le PARPA II et le Plan d'action pour la réduction de la pauvreté (PARP) sont associés à un **cadre axé sur les résultats** bien établi, qui sert de base au cadre d'évaluation de la performance avec le Partenariat pour l'aide-programme (PAP). La budgétisation des programmes a été mise en place, malgré de sérieuses contraintes des capacités, notamment en ce qui a trait à la formulation des indicateurs, et à la qualité des données au niveau sectoriel.

Au regard de la **responsabilité mutuelle**, dans le cadre des examens annuels entre le gouvernement et les PAP, on évalue la performance des PAP au regard des principes de la DP. Les objectifs du cadre d'évaluation de la performance sont les mêmes que ceux de la Déclaration de Paris, ou plus ambitieux. Cependant, les résultats de l'Évaluation, qui évalue chaque donneur en fonction de chaque objectif, est davantage utilisé par les donateurs (dans le cadre d'un dialogue avec l'administration centrale, ou à la suite de la pression exercée par des pairs, c'est-à-dire des donateurs plus « progressifs » qui exercent une pression sur les autres) que par le gouvernement. Il faut remarquer que ce processus ne couvre que les PAP et

les associés, ce qui exclut le Japon, les fonds verticaux et les donateurs non traditionnels.

En ce qui a trait à l'**impact de la DP sur l'efficacité de l'aide**, compte tenu du fait que tous les éléments du plan d'action en faveur de l'efficacité de l'aide ont été mis en place avant 2005, la DP semble avoir principalement permis au Mozambique de maintenir son élan, et de garder cet enjeu à l'ordre du jour des donateurs et du gouvernement. Certains exemples montrent que les engagements pris en vertu de la DP ont permis au gouvernement et aux donateurs de suivre une certaine ligne de conduite et, dans ce sens, la DP a joué un *rôle de légitimation et de soutien*. Cependant, l'interprétation de la DP au Mozambique a mis l'accent sur le SBG, même si ce dernier n'est pas mentionné dans la DP. Ceci a débouché sur un rétrécissement du débat sur le SBG et les fonds sectoriels communs, et ce n'est que maintenant qu'il y a des signes d'un plus grand intérêt à davantage prévoir les projets au budget. Étant donné que l'approche-projet est la modalité de l'aide la plus importante au pays, ceci est crucial.

Au pays, les **résultats du développement** sont mitigés, malgré des niveaux élevés de croissance économique. La récente enquête sur les ménages de 2008-2009 semble indiquer dans l'ensemble une inquiétante absence d'augmentation du revenu des ménages, même s'il y a d'importantes variations à l'échelle régionale. Cela est inquiétant pour le gouvernement, mais aussi pour les donateurs qui, au cours des dernières années, ont consacré de l'aide à la réduction de la pauvreté. De manière générale, il y a eu davantage de progrès dans les secteurs sociaux que dans les secteurs économiques, et le secteur agricole a largement contribué à ralentir les progrès car il a connu des difficultés. Selon les prévisions, le Mozambique devrait atteindre quatre des 21 objectifs fixés pour le pays en vertu des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), voire en atteindre dix autres, mais un objectif ne pourra probablement pas être atteint. Six objectifs ne peuvent être évalués car l'on ne dispose pas de données suffisantes.

Les **études sectorielles** ont permis de dégager des enjeux intéressants qui peuvent expliquer ces écarts au regard de la performance. Dans le secteur de la **santé**, la performance a été bonne par rapport aux indicateurs, et il y a généralement consensus entre le gouvernement et les donateurs quant à l'approche qui convient dans ce secteur. Le leadership du gouvernement est raisonnablement fort, l'approche sectorielle et le fond commun fonctionnent bien, tout comme les mécanismes de responsabilité mutuelle et les systèmes du gouvernement, qui sont utilisés. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas eu de difficultés et des « coûts de transaction » élevés pour mettre en œuvre les initiatives visant à améliorer l'efficacité de l'aide dans ce secteur mais, dans l'ensemble, la mise en œuvre de la Déclaration dans le secteur de la santé semble avoir enregistré des progrès encourageants. À l'inverse, le secteur de l'**agriculture** a fait l'objet de désaccords entre les donateurs et le gouvernement quant à la voie à suivre. Les donateurs, qui n'ont cessé de décrire le fond commun comme

un « gâchis », ont décidé de ne plus y contribuer ou de réduire leurs contributions. Ceci nous amène à conclure que, lorsque le gouvernement se dote d'une vision stratégique bien définie et fait preuve de leadership, les donateurs sont plus susceptibles de fournir un appui sectoriel au moyen d'approches-programmes.

L'évaluation de l'**impact de la DP sur les résultats du développement** donne lieu à des constats provisoires. On suppose que l'aide s'inspirant de la DP attire en soi du financement dans un pays où le bilan à cet égard est satisfaisant, ou dans un secteur particulier. Elle pourrait donc avoir un effet de levier à l'échelle locale – quoi que l'on puisse se demander s'il s'agit réellement de nouveaux apports d'aide ou s'il ne s'agit pas tout simplement des mêmes fonds acheminés par les donateurs selon d'autres modalités. Selon ce qui est observable au niveau sectoriel, on peut conclure que si le gouvernement se dote d'une vision claire et fait preuve de leadership, et que les donateurs sont d'accord avec l'orientation stratégique, l'aide s'inspirant de la DP peut permettre au gouvernement d'obtenir plus facilement des résultats en matière de développement. Au niveau central, rien ne montre avec certitude que le SBG a eu un impact quelconque sur la réduction de la pauvreté, mais il faudrait pousser l'analyse pour le vérifier. Toutefois, le dialogue sur le SBG a surtout porté sur les secteurs sociaux et sur des questions de gouvernance. Des progrès satisfaisants ont été enregistrés dans le premier cas, et les donateurs se sont assurés que le gouvernement prenait certains engagements dans le deuxième cas.

Un certain nombre de **grandes leçons** ont été tirées : i) Le Mozambique a mis en place des mécanismes de coordination et de dialogue qui sont cependant devenus lourds, et on a davantage insisté sur les processus plutôt que sur les résultats. ii) La création de structures ne sert qu'à mettre en place un dispositif permettant d'améliorer l'efficacité de l'aide – mais l'amélioration réelle de l'efficacité de l'aide dépend de l'utilisation que l'on fait de ces structures et du niveau d'appropriation par le gouvernement. Il y a toutes sortes de raisons pour lesquelles le gouvernement ne se sent peut-être pas à l'aise de s'approprier le développement selon les termes de la DP. iii) Il est important de s'assurer que l'*ensemble de l'aide* passe par des initiatives visant à améliorer son efficacité (y compris les projets et l'aide provenant de donateurs non traditionnels). iv) Il est nécessaire d'investir davantage dans la capacité des gouvernements de traiter avec les « nouvelles » formes d'aide, dont les « coûts de transaction » semblent incomber davantage au niveau central (niveaux techniques et politiques supérieurs). v) Les donateurs doivent également investir dans les capacités techniques du personnel en vue de leur participation à des discussions sur des domaines très techniques, comme la réforme de la gouvernance. vi) La DP n'est connue que par une poignée de fonctionnaires au niveau central et, à un degré moindre, par certains fonctionnaires travaillant directement avec les donateurs au niveau sectoriel. vii) Le constat principal est le suivant : la DP a complètement ignoré les aspects de pouvoir et aspects politiques de la relation

d'aide. La mise en œuvre de la DP suppose un changement de mentalité de part et d'autre, mais il est naïf de croire qu'un pays bénéficiaire et un donneur arriveront à établir une relation d'égalité quand seulement l'un des deux est en position de « punir » l'autre. Les fonctionnaires ont souvent exprimé leur frustration à l'égard du fait que, lorsque le gouvernement est poussé dans ses derniers retranchements, les donateurs peuvent le forcer à agir selon leur volonté en le menaçant de réduire ou d'annuler l'aide.

Recommandations

Pour le gouvernement, l'un des messages clés porte sur le fait que les outils visant à faciliter la gestion stratégique des donateurs sont disponibles, par exemple les protocoles d'entente, les partenariats pour l'aide-programme (PAP), les cadres d'évaluation de la performance des PAP, la banque de données du Mozambique sur l'aide publique au développement, et la DP elle-même. Le gouvernement a peut-être davantage de « marge de manœuvre » qu'il ne le pense, et il doit utiliser ces outils de manière plus stratégique, ce qui veut également dire qu'il est nécessaire d'investir davantage dans les capacités de gestion et de coordination de l'aide. Il est nécessaire d'adopter une conduite plus claire quant à l'efficacité de l'aide et au dialogue avec les donateurs relativement à certains enjeux. Le gouvernement doit donc se doter d'une meilleure structure interne pour composer avec ces questions. En dernier ressort, les résultats du développement reposent sur la qualité des politiques et sur l'efficacité de la mise en œuvre, et les donateurs peuvent jouer un rôle de soutien dans ce contexte, si le tout est géré de façon satisfaisante.

Pour les **donneurs**, il est clair qu'il faudrait synchroniser davantage les comportements aux engagements. Les donateurs doivent se rendre compte que l'appropriation ne signifie pas que le gouvernement doit être d'accord avec toutes les propositions des donateurs, ni qu'elle passe seulement par la création de groupes de travail. Les donateurs devraient s'associer davantage avec les donateurs non traditionnels et avec les donateurs fournissant de l'aide verticale pour veiller à la complémentarité des approches et tirer des leçons à partir de différentes perspectives. Les donateurs devraient également investir dans l'amélioration des compétences nécessaires pour engager des discussions stratégiques avec le gouvernement, y compris la préparation d'analyses visant à appuyer le dialogue de haut niveau sur les politiques, et les compétences spécialisées dans certains domaines, par exemple la réforme judiciaire et la gouvernance. De plus, les donateurs (PAP) devraient envisager d'améliorer la mémoire institutionnelle et d'offrir une capacité technique permanente au groupe.

Le **gouvernement et les donateurs** doivent améliorer la productivité du dialogue sur les politiques, éviter l'accumulation de situations frustrantes débouchant sur la suspension du SBG, comme cela est arrivé au début de 2010. L'architecture de l'aide devrait également être plus inclusive, surtout si l'on tient compte du rôle croissant des donateurs non traditionnels et des fonds verticaux. Il faudrait également ne pas se concentrer seulement sur l'efficacité de l'aide-programme, mais plutôt sur l'efficacité de *toute* l'aide. La base de données du Mozambique sur l'aide publique au développement doit être plus précise, organisée par les spécialistes de la classification budgétaire et le gouvernement devrait avoir une plus grande capacité de s'en servir. Il devrait y avoir des discussions plus ouvertes et plus franches sur les initiatives relatives à la division du travail, et le gouvernement devrait en assumer le leadership, ou exprimer clairement qu'il ne désire pas que de telles initiatives soient mises en œuvre.

Pour le **Parlement et la société civile**, des outils et des procédures sont disponibles en vue de procéder à des examens plus minutieux et nombre d'entre eux sont à la disposition du public. Les donateurs sont prêts à appuyer la création de capacités et à rendre l'information disponible pour qu'elle soit transmise au Parlement et à la société civile – ce qui est d'ailleurs préconisé par le PAA – et ceci peut également être utilisé.

Enfin, il est nécessaire de se pencher plus attentivement sur les postulats de la Déclaration de Paris, et surtout de saisir de façon plus réaliste le contexte très politique de l'aide. Il est de toute évidence nécessaire de sensibiliser davantage les principales parties prenantes à l'efficacité de l'aide, et d'élargir la portée des initiatives visant à améliorer l'efficacité de l'aide à d'autres donateurs et à d'autres modalités. L'ONU pourrait jouer un rôle particulièrement important dans les efforts en vue d'aider le gouvernement à trouver un juste équilibre entre inclusivité et efficacité. D'une certaine manière, c'est grâce à l'adoption de modalités s'inspirant de la DP qu'il a été possible d'enregistrer des progrès au chapitre de l'efficacité de l'aide, mais étant donné que l'approche-projet représente toujours une proportion importante de l'aide, il faut déployer davantage d'efforts pour améliorer davantage l'efficacité. Il est également nécessaire de discuter du concept d'appropriation étant donné que, dans une certaine mesure, il s'agit d'une condition préalable à l'application d'autres principes de la DP – mais l'appropriation n'est pas quelque chose que l'on peut fabriquer de toute pièce. Enfin, il faut se rappeler qu'il est difficile de changer des comportements et des attitudes en l'espace de seulement cinq ans, ce qui représente le délai qui avait été fixé pour observer l'impact de la DP sur les résultats du développement.