

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

SAMOA

Résumé Exécutif

Objet et contexte

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide vise à renforcer les partenariats entre les donateurs et les pays recevant de l'aide, de manière à améliorer l'efficacité de l'aide et à maximiser les résultats du développement. Elle préconise l'adoption de cinq principes pour améliorer l'aide – l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

Le cadre d'Évaluation original de la Déclaration de Paris prévoyait de conduire une évaluation indépendante. La première phase de l'Évaluation portait sur les intrants et les premiers extrants. Les résultats de cette première phase ont alimenté les échanges qui ont eu lieu dans le cadre du troisième Forum de haut niveau tenu à Accra, au Ghana, en septembre 2008. La première phase de l'Évaluation a montré que des progrès avaient été réalisés, mais qu'il restait beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité de l'aide. Les participants au Forum ont réitéré le bien-fondé de la Déclaration et dégagé les priorités du Programme d'action d'Accra, visant à améliorer et à soutenir les principes de la DP – on y souligne notamment l'importance de l'appropriation par le pays, la nécessité de bâtir des partenariats plus efficaces et plus inclusifs et d'obtenir des résultats de développement.

La deuxième phase de l'Évaluation se concentre sur les extrants et sur les résultats. Les conclusions de cette deuxième phase alimenteront les échanges qui auront lieu dans le cadre du quatrième Forum de haut niveau qui sera tenu en Corée, en 2011. Les Samoa se sont portées volontaires pour conduire

une évaluation au niveau du pays, aux côtés d'un peu plus d'une vingtaine d'autres pays. Les études de pays, de même qu'une série d'études de donateurs et d'autres études, seront intégrées à l'Évaluation globale. Ce rapport présente les résultats de l'étude menée aux Samoa de mai à décembre 2010.

Constats d'ensemble

Les Samoa n'ont pas officiellement entériné la Déclaration de Paris avant 2008, mais cette dernière a contribué à légitimer le programme de réformes du gouvernement qui avait été lancé au début des années 1990, et à lui donner un élan. La mise en œuvre de la Déclaration aux Samoa s'est faite sans grands bouleversements. Quelques donateurs (principalement l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union européenne et le Programme des Nations Unies pour le développement) ont commencé à utiliser la terminologie de la Déclaration de Paris dans le cadre de discussions avec le gouvernement et, en 2005-2006, ont encouragé l'application des principes de la Déclaration de Paris. Chacun de ces organismes d'aide avait initié son personnel à la Déclaration de Paris, et encouragé son application sur le terrain. Pour appliquer les principes de la Déclaration, certains donateurs se sont montrés résolus à effectuer, au sein de leur organisme, les changements nécessaires aux compétences, à la culture, à la structure, aux systèmes et aux processus. D'autres étaient moins pressés de le faire.

La Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra sont de mieux en mieux connus à l'extérieur des organismes et institutions du gouvernement des Samoa directement chargés d'administrer l'aide au développement.

Les parlementaires sont de plus en plus au courant de la Déclaration et de son incidence sur la coordination de l'aide et sur la manière dont les principes pourraient améliorer l'efficacité de l'aide. Il reste du travail à faire pour accroître la sensibilisation dans le secteur public, notamment auprès des ministres et cadres supérieurs.

De la même façon, la société civile et le secteur privé sont de plus en plus sensibilisés à la Déclaration. L'organisme parapluie des organisations non gouvernementales des Samoa s'appuie maintenant sur les principes de la Déclaration dans ses discussions avec le gouvernement et déploie des efforts de sensibilisation au niveau communautaire, mais il faudra encore du temps avant que les principes ne soient bien compris. Ceci n'est pas surprenant étant donné que, jusqu'à présent, l'accent a surtout été mis sur la relation entre les donateurs et le gouvernement.

La Déclaration de Paris a été utile au gouvernement et à ses partenaires du développement dans la mesure où elle a fourni des outils permettant de structurer les échanges sur l'efficacité de l'aide, notamment sur la question de la gestion axée sur les résultats et de la responsabilité mutuelle. Au cours des dernières années, les discussions ont surtout porté sur des questions de processus, notamment au regard de l'appropriation par le pays, de l'alignement et de l'harmonisation. Cependant, on a accordé trop peu d'attention à la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide pour qu'elle ait un impact ou qu'elle donne des résultats de développement bien précis.

Certains donateurs ayant entériné la Déclaration n'ont pas défendu sa mise en œuvre ni cherché à changer les modalités d'acheminement de l'aide. Le gouvernement des Samoa a réagi de façon pragmatique et traité avec chaque donateur en fonction de la manière dont chacun préférait fonctionner, sans pour autant faire de compromis sur des enjeux cruciaux comme l'appropriation par le pays et l'alignement sur les stratégies de développement du pays.

Une autre contribution importante de la Déclaration concerne l'élaboration d'une vision et d'une terminologie communes en faveur du changement. Même si certains termes se prêtent encore à différentes interprétations de part et d'autre, il reste que, dans l'ensemble, les donateurs et le gouvernement des Samoa sont d'accord sur l'orientation qu'il faut donner à l'aide.

Ce langage commun est également important dans le cadre du plan d'action de l'aide régionale. La Déclaration de Paris a servi d'outil pour mettre au point un plan d'action régional en faveur de l'efficacité de l'aide (p. ex. les Principes pour une aide efficace dans le Pacifique et le Pacte de Cairns). Ceci veut dire que les discussions régionales ont débuté à partir d'une base commune et stable. Il est fort probable que ceci a permis d'enregistrer des résultats bien meilleurs que si les discussions régionales n'étaient parties de rien.

Dans quelle mesure (i) les cinq principes de la Déclaration de Paris ont-ils été observés et appliqués, (ii) les priorités du

Plan d'action d'Accra ont-elles été intégrées; (iii) y a-t-il eu des conflits et des compromis?

Appropriation

Le gouvernement des Samoa a toujours tenu à s'approprier ses stratégies de développement et les résultats qui en découlent. Il a également toujours voulu diriger et gérer l'utilisation de l'aide au développement de manière à concrétiser ses propres plans nationaux. La Déclaration de Paris a permis aux Samoa de disposer d'un outil pour accroître et renforcer ses efforts en matière d'appropriation; elle a également permis aux donateurs les plus novateurs d'encourager (et de pousser) les progrès en matière d'appropriation aux Samoa, en collaboration avec le gouvernement et d'autres partenaires du développement. Par conséquent, sous l'influence de la Déclaration, les donateurs sont considérablement plus enclins à accepter que les Samoa s'approprient leur propre programme de développement.

Une stratégie nationale de développement est en place, de même qu'un cadre des dépenses à moyen terme, ainsi que des plans sectoriels et des programmes connexes dans neuf des quinze secteurs. De plus, une politique de coordination de l'aide stipule clairement le rôle que joue le gouvernement en matière de coordination de l'aide et offre une base à la responsabilité mutuelle et à la gestion axée sur les résultats. Dans l'ensemble, le rôle des Samoa est accepté par les donateurs. Cependant, certains organismes internationaux et régionaux ne soutiennent pas toujours pleinement les efforts d'appropriation déployés par le gouvernement dans la mesure où ils choisissent de mettre en œuvre leurs programmes sans passer par les mécanismes de coordination du gouvernement. Les processus du gouvernement visant la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes de développement visent de plus en plus la participation et la consultation de la société civile.

Alignement

Le principe d'alignement a enregistré certains progrès. Dans l'ensemble, l'aide est alignée sur la stratégie de développement des Samoa, qui s'appuie sur le cadre des dépenses à moyen terme et sur un processus annuel de budgétisation qui lie la stratégie aux programmes sectoriels. Même si, à long terme, les Samoa ont pour objectif que tous les fonds de développement prennent la forme d'un soutien budgétaire, le pays a fait des compromis quant à l'utilisation de ses systèmes. Une évaluation du cadre des dépenses publiques menée en 2006 a débouché sur un programme de renforcement des capacités et d'amélioration du système financier, et l'évaluation de suivi de 2010 a montré que des progrès satisfaisants avaient été enregistrés. Cependant, il faut continuer à perfectionner ces systèmes et la deuxième phase du Plan de réforme de la gestion des finances publiques en tient compte.

Les processus de passation de marchés du gouvernement ont été redéveloppés en 2005 avec l'aide de la Banque mondiale, mais certains donateurs, notamment les banques multilaté-

rales, ne leur font toujours pas beaucoup confiance. Pour faire avancer le principe d'alignement, le gouvernement a invité les banques à conduire un examen conjoint de ses systèmes publics. L'invitation demeure pour l'instant sans réponse.

Les donateurs font également des compromis. Si, dans l'ensemble, ils reconnaissent l'importance du principe d'alignement, ils nourrissent des attentes variées quant au degré de rigueur dont doivent faire preuve les systèmes des Samoa et au niveau de risque qu'ils sont prêts à prendre. Ceci dépend du pays donneur ou des politiques et attentes du comité de direction de chaque pays donneur. Cela dépend également de l'opinion et des valeurs du personnel des agences travaillant avec les Samoa.

Le gouvernement des Samoa adopte une approche pragmatique quant à l'utilisation de ses systèmes. Il reconnaît qu'il reste du travail à faire pour que tous les donateurs (notamment les banques multilatérales de développement) fassent confiance aux systèmes du gouvernement, notamment au système de passation de marchés. Il reconnaît également que les donateurs ont le droit et la responsabilité de s'assurer que les fonds qu'ils accordent soient utilisés à bon escient. Le gouvernement entrevoit l'engagement pris à l'égard du principe d'alignement dans la Déclaration de Paris comme une occasion de mettre l'accent sur son propre développement, tout en reconnaissant que ses systèmes, bien qu'adéquats, doivent continuer d'être perfectionnés grâce à l'examen attentif auquel ils sont soumis et à l'appui au renforcement des capacités.

Harmonisation

Les Samoa ont adopté le terme de « partenaire à la coordination ». Chaque programme sectoriel est doté d'un partenaire à la coordination. Cependant, en ce moment, seuls certains donateurs participent à l'approche sectorielle. Par conséquent, le rôle de coordination pour l'ensemble des secteurs revient au gouvernement et plusieurs stratégies servent à s'assurer que le soutien des donateurs soit harmonisé. Dans les cas où les donateurs estiment que les systèmes de passation de marchés du gouvernement ne sont pas satisfaisants, et lorsqu'il y a un mécanisme de financement regroupé auquel participent plusieurs donateurs, dont une institution multilatérale de financement, on utilise le système d'un seul donneur, généralement celui de l'institution multilatérale, pour l'ensemble des approvisionnements. Ces processus doivent faire l'objet d'un examen attentif, car l'utilisation des systèmes de passation de marchés des organismes multilatéraux a posé des problèmes considérables.

Le gouvernement des Samoa veut s'assurer qu'il y a un calendrier des missions conjointes. Les donateurs discutent également de solutions dans ce sens, particulièrement au niveau sectoriel. On remarque cependant que certains donateurs, même ceux qui participent aux mécanismes de financement regroupés des programmes sectoriels, persistent à conduire leurs propres missions.

Les faits montrent que les donateurs semblent aussi manquer d'harmonisation interne. Par exemple, des organismes gouvernementaux australiens qui, en vertu de l'approche « pan-gouvernementale » du développement, ont des activités aux Samoa, font des missions sur le terrain. Ces missions ont souvent été faites sans mettre au courant l'Agence australienne de développement international. Cependant, l'Australie prend actuellement des mesures pour assurer une meilleure coordination. De la même manière, les organismes des Nations Unies ne coordonnent pas toujours les missions, même lorsque les synergies sont évidentes. Des efforts sont actuellement déployés pour créer un cadre d'engagement plus cohésif avec le gouvernement.

Les programmes régionaux sont rarement liés aux organismes bilatéraux ou multilatéraux lorsqu'ils procèdent à des travaux d'analyse, de suivi, d'évaluation ou qu'ils font des missions. Il s'agit d'un domaine exigeant beaucoup plus d'attention.

Gestion axée sur les résultats

Si les donateurs et le gouvernement des Samoa se sont d'abord concentrés sur les trois premiers principes, ils tournent maintenant leur attention sur la gestion des résultats (et la responsabilité mutuelle). Tandis que le gouvernement s'applique à élaborer un cadre national de résultats comportant des indicateurs de performance définis et réalisables, il reste du travail à faire pour s'assurer que le cadre soit en place et mis en œuvre. Pour aller de l'avant, il faut établir des méthodes de référence et de collecte de données pouvant être appliquées avec les ressources limitées dont dispose le gouvernement.

Au niveau sectoriel, l'Union européenne montre la voie avec son soutien budgétaire au secteur de l'eau. Ce soutien est lié à un engagement solide et démontré envers la gestion axée sur les résultats.

Responsabilité mutuelle

Des efforts sont déployés pour inclure des mécanismes de responsabilité aux ententes de partenariats et plans de programme, mais il faut quand même accorder davantage d'attention à ce principe. Le Parlement assure un niveau de surveillance raisonnable, qui continue cependant de croître. Ceci a été mieux compris lors d'un atelier récent sur la Déclaration de Paris, et grâce à la politique d'aide qui fait état du point de vue du gouvernement sur la manière dont le financement au titre de l'aide au développement devrait être géré, et qui propose des mécanismes institutionnels pour établir un dialogue sur le renforcement de l'efficacité de l'aide. De plus, la matrice stratégique commune et le calendrier de mise en œuvre sont également utilisés par les donateurs pour décaisser les fonds par le truchement du soutien budgétaire.

Le gouvernement encourage la participation d'une plus vaste gamme de parties prenantes, y compris le secteur privé et la société civile, à la planification nationale et sectorielle et aux processus de suivi, mais il reste du chemin à parcourir avant que ces groupes n'aient un impact sur les décisions prises en

matière de développement. Le renforcement des capacités, l'amélioration des communications et les processus de gestion sont par conséquent des domaines privilégiés permettant d'appuyer les diverses parties prenantes non gouvernementales dans leur dialogue avec le gouvernement au sujet de programmes particuliers répondant à leurs besoins.

Conflits et compromis

Bien qu'il n'y ait pas de conflits ouverts dans le cadre de l'application des principes de la Déclaration de Paris (il y a probablement une résistance passive), le taux et le degré de changement sont influencés par le rythme auquel les réformes de la gestion des finances publiques prennent place et le degré d'engagement des donateurs à appliquer les principes.

Les donateurs semblent faire des compromis sur la façon d'approcher les principes de la DP, un petit nombre choisissant de passer par les systèmes du gouvernement, notamment les systèmes de passation de marchés, car ceux-ci n'exigent pas qu'ils apportent des changements importants à leurs propres processus. Le gouvernement des Samoa fait également des compromis en adoptant une approche pragmatique face aux exigences de chaque donateur, tout en essayant d'orienter les donateurs vers la mise en œuvre intégrale de la Déclaration de Paris et du Plan d'action d'Accra.

Principales leçons

Cette évaluation a permis de tirer les grandes leçons présentées ci-dessous :

1. Le fait d'avoir des principes et un langage communs favorise le changement. Pour les Samoa, la Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra ont fourni l'appui et l'élan nécessaires pour continuer à changer la manière dont le développement était déjà géré et l'aide acheminée. Même si les donateurs ont été les premiers à se servir du langage de la Déclaration de Paris et, dans certains cas, se sont servis de la Déclaration de Paris pour accélérer le changement, par exemple dans les secteurs de la santé et de l'eau, le gouvernement a continué à répondre au processus et pris des mesures pour introduire des changements dans ses systèmes. La Déclaration de Paris a permis à toutes les parties prenantes du développement
2. Tout le monde n'est pas prêt à adopter le changement, même s'il est préconisé à l'échelle internationale. Certains donateurs et agences ayant entériné la Déclaration de Paris n'ont pas encore effectué les changements nécessaires pour réellement soutenir la mise en œuvre de la Déclaration. Il faut du temps et des encouragements soutenus pour que les changements stratégiques et organisationnels nécessaires se produisent.
3. S'il y a un engagement, le changement peut se produire, grâce à des employés faisant preuve d'un sens de l'innovation et de souplesse, et ce, même lorsque les politiques et les procédures de l'agence d'un donateur semblent rigides. À l'inverse, des personnes inflexibles peuvent voir des obstacles là où il n'y en a pas. Pour que la Déclaration de Paris soit efficace, les agences des donateurs doivent s'assurer que leurs employés soient instruits des changements requis et donnent à leurs effectifs la latitude nécessaire pour effectuer ces changements. De la même façon, les gouvernements doivent s'assurer que toutes les parties prenantes (le Parlement, les secteurs public et privé et la société civile) soient bien informées et habilitées à participer au programme de changement.
4. Ce ne sont pas seulement les pays partenaires qui doivent changer leurs systèmes et processus pour s'adapter à l'évolution de l'environnement de l'aide. Les donateurs doivent aussi examiner leurs systèmes administratifs, notamment leurs systèmes de gestion financière, étant donné que plusieurs d'entre eux commencent à entraver les progrès des mécanismes de financement.
5. Il est nécessaire de pousser davantage l'application des principes au niveau sectoriel. Ceci permettra de mieux lier les processus des pays à ceux des niveaux sectoriels et corporatifs, et de renforcer les liens des politiques et du financement aux processus.