



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
4 avril 2008
Français
Original : anglais

Session annuelle de 2008

16-27 juin 2008, Genève

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation commune de la contribution du Groupe
des Nations Unies pour le développement
à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris
sur l'efficacité de l'aide (première phase)**

Résumé analytique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Conclusions	3
III. Recommandations	6



I. Introduction

1. En 2006, le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, est convenu avec les autres donateurs et pays partenaires d'effectuer entre 2007 et 2010 une évaluation en deux phases de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La première phase – évaluation formative – portera, (dans la mesure du possible) sur les apports, le processus de mise en œuvre et les produits et servira de base aux travaux du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui aura lieu en septembre 2008 à Accra (Ghana). La deuxième phase – évaluation récapitulative – s'attachera aux résultats de la mise en œuvre de la Déclaration.

2. Le GNUM est convenu que cette évaluation sera entreprise conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds international de développement agricole, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH et le sida (ONUSIDA), la Commission économique pour l'Afrique, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM)¹.

3. Les objectifs de l'évaluation sont les suivants :

a) Évaluer les initiatives prises par le GNUM à l'appui de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide;

b) Évaluer les initiatives prises par les équipes de pays des Nations Unies en vue d'accroître l'efficacité de l'aide; et

c) Tirer les leçons des initiatives prises et des stratégies adoptées par les organisations membres du GNUM au niveau des entreprises et des pays pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris.

4. L'évaluation est conçue en fonction de trois paramètres essentiels du comportement des partenaires du développement, à savoir l'engagement, les capacités et les mesures d'incitation. Elle devra en outre prendre en compte quatre questions intersectorielles, à savoir l'égalité des sexes, le VIH/sida, le développement rural et le renforcement des capacités. Finalement, tout en prenant acte de la contribution à plus grande échelle de l'Organisation des Nations Unies à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, elle devra faire ressortir le rôle spécifique du GNUM.

5. La méthodologie retenue comprend les principaux éléments suivants :

a) Évaluer les mesures prises par les membres du GNUM pour mettre en œuvre la Déclaration de Paris, sachant qu'ils adhéraient déjà aux principes d'engagement énoncés dans la Déclaration avant qu'elle ne soit adoptée;

b) Effectuer six études de cas à l'échelon national afin de déterminer le rôle joué par le GNUM pour encourager le respect des principes de la Déclaration de Paris au niveau des pays; des études de cas ont été réalisées au Cameroun, en Éthiopie, au Gabon, au Laos, en Mauritanie et en Ukraine;

¹ Deux des organismes membres du GNUM ayant accepté de participer à l'évaluation commune, à savoir la Commission économique pour l'Afrique et le Fonds international de développement agricole sont des signataires directs de la Déclaration de Paris.

c) Évaluer les quatre questions intersectorielles précitées en réalisant des monographies au siège et dans les pays; et

d) Mener une enquête par voie électronique auprès des coordonnateurs résidents de l'Organisation des Nations Unies qui dirigent les équipes de pays dans les pays signataires et non signataires afin d'obtenir un retour d'informations systématique sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

6. L'évaluation a permis de recenser les principaux obstacles suivants : brièveté de la période de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, absence de données de départ communes concernant les engagements pris au titre de la Déclaration de Paris et présence d'un élément de partialité imputable à l'autosélection et au volontariat.

II. Conclusions

7. L'expérience acquise par le GNUD dans l'application des cinq principes énoncés dans la Déclaration de Paris varie sensiblement selon les principes considérés. C'est dans le domaine de l'appui fourni aux pays pour les aider à prendre en charge et exécuter leurs propres stratégies de développement national que les progrès les plus tangibles ont été enregistrés. Certains progrès ont été observés dans le domaine de la transparence réciproque mais c'est l'alignement des systèmes nationaux et l'harmonisation au sein des pays membres et non membres du GNUD qui laissent plus à désirer. Il est essentiel que des mécanismes de coordination étroite soient mis en place entre d'autres partenaires du développement et d'autres gouvernements pour que les coordonnateurs résidents et les équipes de pays puissent promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

8. Le rôle des coordonnateurs résidents et des équipes de pays va bien au-delà des objectifs de la Déclaration de Paris. Ceux-ci doivent parfois faire face à des problèmes – assistance humanitaire, gestion des crises, prévention des conflits et consolidation de la paix – qui ont priorité sur les principes énoncés dans la Déclaration. Ce conflit de priorités ne semble pas avoir nui à la mise en œuvre de la Déclaration. Certaines des tâches qui sont au cœur de l'action de l'Organisation des Nations Unies et qui priment sur la Déclaration sont toutefois essentielles pour la réalisation de ses objectifs.

9. S'agissant du renforcement de la capacité de prise en charge des programmes par les pays eux-mêmes, la contribution du GNUD et des équipes de pays a essentiellement revêtu la forme d'une assistance aux gouvernements concernés pour les rendre mieux à même de formuler et d'exécuter leurs stratégies de développement et de s'adapter aux nouvelles modalités de l'aide telles que les approches sectorielles, et d'une aide budgétaire directe. La prise en charge des stratégies de développement à l'échelon national variant sensiblement d'un pays à l'autre, les équipes de pays sont appelées à jouer des rôles très divers. C'est souvent grâce à la collaboration qu'ils établissent avec les gouvernements et les organismes multilatéraux et bilatéraux que les bureaux des coordonnateurs résidents ainsi que certains organismes des Nations Unies contribuent à créer un environnement propice à la mise en œuvre des objectifs de la Déclaration de Paris. Le GNUD et les équipes de pays sont perçus comme des partenaires de confiance, prêts à aider les pays à honorer les engagements qu'ils ont pris aux échelons national et international en matière de développement et à élaborer et exécuter leurs stratégies de développement.

10. Les progrès les plus importants ont été enregistrés au niveau de l'alignement des stratégies nationales et sectorielles de développement et notamment de l'alignement des cycles de planification des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement sur ceux des plans nationaux de développement. Les équipes de pays ont encore à faire pour améliorer d'autres aspects de l'alignement liés à l'utilisation des systèmes nationaux des pays partenaires (et notamment en matière d'établissement de rapports, de gestion des finances publiques, d'audits de pays et de passation de marchés).

11. Grâce au travail des groupes thématiques et à la création d'instances de coordination plus ouvertes, la coordination semble s'être sensiblement améliorée entre les membres des équipes de pays et les autres partenaires de développement concernant l'établissement des priorités et la planification en matière de développement. Dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, les équipes de pays ont compris qu'il est de plus en plus difficile d'agir isolément, même si la programmation commune n'est pas encore tout à fait une réalité.

12. Il existe une meilleure coordination entre les équipes de pays et les autres partenaires du développement (surtout dans le cadre de l'Approche harmonisée des transferts monétaires). Les pays partenaires attendent cependant beaucoup plus de l'alignement et de l'harmonisation et souhaitent notamment pouvoir réaliser ainsi des économies importantes sur les coûts de transaction. Les équipes de pays avaient beaucoup de mal à accéder aux demandes d'harmonisation des procédures établies au niveau de leur siège, que leur adressaient les pays partenaires. Pour que l'harmonisation entraîne une réduction des coûts de transaction, les préoccupations exprimées par les pays partenaires, les nombreux organismes œuvrant au sein des équipes de pays et les autres partenaires de développement doivent aussi être prises en compte. Au vu de la grande diversité d'objectifs, de politiques et de procédures existant parmi les membres du GNUD, l'harmonisation demeure un formidable défi pour le Groupe.

13. La capacité des gouvernements de planifier et de coordonner l'apport des différents partenaires de développement revêt une importance particulière pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les études de cas confirment par exemple qu'une gestion axée sur les résultats passe par le renforcement systématique des bureaux nationaux de statistique dans la mesure où l'on doit pouvoir disposer de données fiables et à jour. Mais il faut encore que d'importants engagements à long terme soient pris pour assurer la création des capacités requises.

14. Les informations provenant des études de cas révèlent qu'il reste beaucoup à faire pour atteindre les objectifs de transparence réciproque et d'évaluation commune des progrès réalisés en vue d'assurer l'efficacité de l'aide. Elles montrent aussi que les pays sont généralement préoccupés par les engagements des donateurs concernant le montant et le caractère prévisible de l'aide. Les équipes de pays des Nations Unies sont bien placées pour promouvoir la transparence réciproque, notamment en organisant des tables rondes où il est possible de comparer les annonces de contributions des donateurs et les résultats obtenus, en participant à des réunions de groupes consultatifs, en appuyant les activités de réforme du système de gouvernance, telles que le renforcement du régime parlementaire ainsi que la participation de la société civile. La Commission économique pour l'Afrique joue un rôle particulier dans le renforcement de la transparence réciproque au niveau des pays africains.

15. Le GNUM et les organismes ayant pris part à la présente évaluation ont commencé à appliquer les principes énoncés dans la Déclaration de Paris d'autant plus rapidement, tant au niveau de leur action au siège, qu'en soulignant auprès des coordonnateurs résidents et des équipes de pays l'importance de cette déclaration, qu'ils s'acquittaient déjà, avant même qu'elle ne soit adoptée, de leurs engagements en matière d'aide au développement :

a) Des changements ont été apportés pour synchroniser les cycles de planification des équipes de pays et ceux des pays eux-mêmes;

b) Les équipes de pays ont appuyé leurs partenaires nationaux dans le cadre d'arrangements institutionnels sectoriels (par exemple, la contribution du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) aux approches sectorielles); et

c) Les fonds, programmes et institutions spécialisées de l'ONU ont redoublé d'efforts pour utiliser les systèmes nationaux (notamment pour la passation des marchés et les procédures opérationnelles), éliminant ainsi la nécessité de disposer de leurs propres groupes chargés de la passation de marchés. Cependant, la situation varie encore sensiblement selon les organismes et les pays.

16. S'agissant des capacités, les membres du GNUM se sont appuyés sur les structures institutionnelles existantes, en les renforçant au besoin plutôt que d'en créer de nouvelles. ONUSIDA, organisme relativement nouveau, a reconnu l'utilité des principes de la Déclaration de Paris pour l'élaboration de stratégies nationales de lutte contre le VIH/sida. Le renforcement des capacités au service de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a le plus souvent pris la forme d'instructions précises, de directives et de programmes de formation destinés à familiariser le personnel avec le texte de la Déclaration. Les engagements préalables de mettre en œuvre les principes énoncés dans la Déclaration, comme indiqué dans les bilans communs de pays et dans les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement ont également été utiles à cet égard :

a) Les équipes de pays ont fourni un soutien technique important aux pays dans l'élaboration, la révision et l'exécution des stratégies nationales de développement ou des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté; et

b) Le GNUM a créé un réseau pour les objectifs du Millénaire pour le développement qui est chargé de fournir des services consultatifs et des conseils pratiques aux équipes de pays dans leurs activités d'assistance technique.

17. L'évaluation des mesures d'incitation existantes a donné des résultats décourageants. Les coordonnateurs résidents, qui sont les premiers responsables de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, ont jugé insuffisantes les mesures d'incitation existantes. Les évaluations de la prestation des coordonnateurs résidents (y compris celle effectuée par les organismes membres du GNUM) mentionnent expressément les tâches liées à la mise en œuvre de la Déclaration. En revanche, pour de nombreux autres membres du GNUM participant à la mise en œuvre de la Déclaration, les évaluations de leur prestation n'abordent qu'indirectement cet aspect, essentiellement par le biais des programmes de travail arrêtés d'un commun accord. Les mesures traditionnelles d'incitation réservées aux intervenants directement concernés ne suffisent pas à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration. Les mesures d'incitation doivent être envisagées dans une perspective beaucoup plus large afin que l'on puisse s'attaquer de front aux problèmes qui empêchent de progresser, et en particulier dans le domaine de l'harmonisation.

18. S'agissant des questions intersectorielles, les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sont appliqués de façon inégale. Pour le VIH/sida, la présence d'ONUSIDA, organisation membre du GNUM, a permis de promouvoir le respect de ces principes dans ce domaine crucial. Pour les trois autres questions intersectorielles visées par la présente évaluation, à savoir l'égalité des sexes, le développement rural et le renforcement des capacités, les résultats ont été moins brillants. Bien que les membres du GNUM aient des politiques établies en matière d'égalité des sexes, et que, dans les pays n'ayant pas de représentant résident d'UNIFEM, l'équipe de pays compte un spécialiste de cette question venant d'une autre organisation membre du GNUM, l'égalité des sexes reste insuffisamment prise en compte. L'importance qui lui est accordée dans le contexte de la Déclaration de Paris varie d'un pays à l'autre et il faut donc élaborer des stratégies et des indicateurs clairs pour mesurer les progrès réalisés dans ce domaine. S'agissant du développement rural et du renforcement des capacités, les équipes de pays pourraient redoubler d'efforts et renforcer leur coordination, notamment dans le cadre des groupes de travail respectivement chargés de ces deux questions.

19. Nombreux sont les coordonnateurs résidents et les équipes de pays qui travaillent dans des pays non signataires de la Déclaration de Paris. Bien que l'évaluation ne porte pas sur les pays non signataires (aucun d'entre eux n'a été visité), les résultats de l'enquête réalisée auprès des coordonnateurs résidents donnent à penser que les pays signataires sont beaucoup plus sensibilisés aux principes de la Déclaration que les pays non signataires. Les coordonnateurs résidents et les équipes de pays dans les pays non signataires ont donc beaucoup plus de mal à aider les membres du GNUM à faire appliquer ces principes.

III. Recommandations

20. Dans l'intérêt des pays partenaires et dans le souci de renforcer les capacités nationales et de réduire des coûts de transaction, le GNUM devrait, le cas échéant, faire davantage appel aux systèmes nationaux pour obtenir des services d'appui dans les domaines suivants : passation de marchés, sécurité, technologie de l'information, télécommunications, services bancaires, planification, établissement de rapports et évaluations.

21. Le GNUM devrait harmoniser et simplifier encore ses méthodes de travail afin d'accroître le degré de responsabilité et la transparence des activités opérationnelles tout en veillant à ce que l'aide au développement soit fournie aux pays partenaires d'une manière cohérente qui facilite le renforcement des capacités. Les améliorations à apporter portent sur les points suivants : pratiques budgétaires, fonctions d'audit, systèmes de passation des marchés, recours à des experts notamment l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public.

22. Le GNUM devrait calculer le coût des activités d'aide au développement non harmonisées, et normaliser et harmoniser, davantage les concepts et les pratiques afin de réduire les coûts de transaction.

23. Le GNUM devrait élaborer des stratégies et des cadres axés sur les résultats qui soient à la fois spécifiques, quantifiables, réalisables et pertinents afin de permettre aux pays partenaires de définir, de contrôler et d'évaluer les résultats de leurs activités de renforcement des capacités à différents niveaux, pour atteindre leurs objectifs nationaux de développement et progresser dans la réalisation des

objectifs de développement internationalement reconnus, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement.

24. Le GNUM devrait encourager les gouvernements des pays partenaires à entreprendre des évaluations communes et individuelles afin de mesurer la contribution apportée par les organismes de développement des Nations Unies aux plans et stratégies de développement national, et de systématiser et diffuser les enseignements de ces exercices d'évaluation, qui doivent permettre d'assurer une transparence réciproque.

25. Le GNUM devrait s'engager plus fermement à renforcer les capacités des pays partenaires à leur demande et sous leur contrôle et direction, afin de coordonner la fourniture de l'aide extérieure, y compris les approches sectorielles et systémiques et l'appui budgétaire, et afin de tirer le meilleur parti possible de cette aide, notamment en participant aux activités nationales de planification et de suivi et en établissant un lien entre l'efficacité de l'aide et le problème plus large de l'efficacité du développement.

26. Le GNUM devrait coordonner son action visant à renforcer les capacités nationales entre ses organisations membres et autres partenaires de développement. Le renforcement des capacités est généralement associé à diverses formes d'assistance visant les personnes (promotion), les institutions (développement organisationnel) et la création d'un environnement porteur (appui aux politiques et stratégies). Le GNUM devrait aider les pays partenaires à être à même de tirer le meilleur parti des nouvelles modalités d'aide.

27. Le GNUM devrait développer et renforcer ses systèmes de gestion des connaissances et ses compétences en la matière, notamment en faisant appel aux ressources disponibles au niveau régional et aux organisations non membres, afin de mieux répondre aux besoins des pays partenaires en matière de renforcement des capacités.

28. Les mesures d'incitation visant à promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide devraient s'attaquer directement aux obstacles qui empêchent de progresser en particulier dans le domaine de l'harmonisation. Le GNUM devrait se pencher sur les facteurs structurels qui font obstacle à l'application des principes énoncés dans la Déclaration de Paris dans la perspective plus large de la réforme de l'Organisation des Nations Unies. Cette question dépasse certes le champ de la présente évaluation qui est la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mais elle influe incontestablement sur la capacité du GNUM de fournir une aide au développement efficace.

29. Le GNUM devrait opter pour la complémentarité dans l'intégration des questions intersectorielles telles que l'égalité des sexes, le renforcement des capacités et le développement rural, comme il l'a fait pour le VIH/sida. En outre, dans les pays où la pauvreté rurale est importante, les équipes de pays devraient examiner l'adéquation des mécanismes et initiatives visant à assurer l'égalité des sexes et le développement rural en allant au-delà de la dimension sociale et en apportant des solutions durables au problème de la pauvreté rurale, reconnaissant ainsi de façon systématique la nécessité d'améliorer la production et les revenus.