

Ministère des Affaires étrangères de Finlande  
Département de la politique de développement  
Unité chargée de l'évaluation et de l'audit interne

## Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Étude de cas pour la Finlande

### Note de synthèse

L'évaluation a été réalisée par l'équipe suivante :

M. Jyrki Salmi, chef d'équipe

Mme Merja Mikkola, spécialiste évaluation, d'INDUFOR Oy

L'équipe a bénéficié du soutien du spécialiste des théories de développement, Jussi Raumolin, qui a lui a servi d'accompagnateur.

En outre, INDUFOR a largement assisté l'équipe dans ses recherches.

Cette évaluation a été réalisée à la demande du ministère des Affaires étrangères de Finlande par Indufor Oy en collaboration avec Ekonomik. Les consultants sont seuls responsables du contenu du rapport. Le rapport ne reflète pas nécessairement les vues du ministère des Affaires étrangères de Finlande.

### Note de synthèse

1. Contribution de la Finlande à la première phase de l'évaluation conjointe de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. L'objectif de cette évaluation était de « *déterminer dans quelle mesure les principes de la Déclaration de Paris ont été pris en compte par le gouvernement finlandais dans ses politiques de l'aide au développement et dans l'organisation de la délivrance de cette assistance. L'évaluation a porté sur les directives, les plannings, les rapports et la structure globale de responsabilisation des services centraux à Helsinki d'une part et, dans toute la mesure du possible, au niveau local des missions diplomatiques finlandaises* ». Elle visait également à vérifier la cohérence des politiques et des actions entre les différents acteurs chargés de leur mise en œuvre et les circuits de délivrance de l'aide.
2. Pour la Finlande, le calendrier de l'évaluation de la Déclaration de Paris était d'autant plus délicat qu'elle a été réalisée alors que le gouvernement finlandais, issu des élections de mars 2007, était en pleine révision des plans quadriennaux d'aide au développement. Par ailleurs, la première version de l'évaluation 2007 par les pairs de la politique de développement de la Finlande, menée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE), a été publiée pendant la réalisation de la présente évaluation.
3. La présente évaluation s'est déroulée sur plus de deux mois, de fin août à fin octobre 2007, et se fonde sur les sources d'information suivantes :
  - Évaluation des informations et rapports existants
  - Réalisation d'une grande enquête par courrier électronique
  - Entretiens individuels avec des acteurs clés
  - Groupes de travail
4. Le présent rapport présente les principales **conclusions et recommandations** de l'évaluation. Les éléments d'ordre général sont présentés en premier, suivis d'une version abrégée des constats et recommandations relatifs aux quatre thèmes principaux : impulsion, capacités, systèmes d'incitation et cohérence. Ce dernier thème est particulièrement important pour la Finlande.

## Généralités

5. La Finlande est fortement impliquée dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, à l'échelon politique comme sur le terrain. Toutefois, les deux principaux acteurs finlandais concernés ont des points de vue légèrement différents sur les principes et les indicateurs prioritaires de la Déclaration de Paris. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères met l'accent sur l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation, tandis que le ministère des Finances prône la gestion axée sur les résultats.
6. Ces vingt dernières années, les politiques de développement de la Finlande n'ont que peu changé. En fait, les principes de la Déclaration de Paris étaient pour ainsi dire déjà inscrits dans les politiques finlandaises avant même l'existence de la Déclaration. Il n'empêche que celle-ci a foncièrement influencé l'administration et la délivrance de l'aide, et les principes de la Déclaration de Paris ont été pris en compte de façon de plus en plus systématique dans les décisions du pays en matière d'aide. Par conséquent, la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la Finlande est en bonne voie.
7. Néanmoins, certains interlocuteurs externes ainsi que des employés du ministère des Affaires étrangères et des décideurs/politiques sont assez critiques sur le cadre de la Déclaration de Paris et sur l'orientation prise par la coopération pour le développement à la suite de sa mise en œuvre : ils soulignent que la Déclaration de Paris s'attache essentiellement à la façon dont l'aide du secteur public est canalisée, mais n'éclaire pas les questions fondamentales liées au développement, le rôle des interlocuteurs non gouvernementaux ni le contenu ou la consistance de l'aide, les décisions sur ce dernier point ayant été laissées à l'initiative du système politique des pays partenaires. Ces personnes perçoivent la Déclaration de Paris comme un moyen d'accroître et d'améliorer les flux d'aide du secteur public qui, de ce fait, entrave sans doute involontairement un débat plus large sur le développement. Elles estiment donc que, même si la mise en œuvre de la Déclaration est en bonne voie, la voie choisie n'est pas la bonne.
8. L'enquête 2006 sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a suscité un débat, puis une réflexion sur le classement inférieur à la moyenne obtenu par la Finlande en matière de prévisibilité de l'aide. Les résultats de cette enquête devraient d'ailleurs faire l'objet d'une analyse systématique, par exemple dans le cadre du groupe de travail sur l'efficacité de l'aide du ministère des Affaires étrangères. À l'issue de cette analyse, les décisions nécessaires devraient être prises pour surmonter les obstacles identifiés et améliorer les résultats de la Finlande.

## Impulsion

9. **Conclusion** : la Finlande est très attachée aux principes de la Déclaration de Paris. L'objectif d'appropriation par les pays partenaires et la cohérence constante de son action bénéficient d'un soutien politique fort. Le thème de l'appropriation et d'autres questions liées à la Déclaration de Paris sont largement débattues et intégrées par la Finlande depuis de nombreuses années. Ainsi, l'alignement de l'aide finlandaise est en cours, même s'il s'avère parfois délicat. Dans l'optique d'une plus grande efficacité de l'aide et d'une harmonisation accrue de la coopération, la Finlande est préparée, dans une certaine mesure, à réorienter son aide. La prévisibilité de l'aide fournie par le pays a fait l'objet de nombreuses discussions à la suite de l'enquête 2006 de suivi de la Déclaration de Paris.
10. **Recommandation** : les consultations à haut niveau et soigneusement préparées entre la Finlande et les partenaires au développement doivent se poursuivre. Elles sont le point de départ de discussions devant aboutir à un accord sur toutes les formes et modalités de l'aide. En outre, les améliorations obtenues doivent être débattues avec les partenaires respectifs. La Finlande doit continuer de concevoir et planifier son aide avec réalisme, et en tenant compte de la situation des différents pays partenaires afin de délivrer l'aide au moment opportun.

## Capacités

11. **Conclusion 1** : seul le personnel du ministère des Affaires étrangères qui travaille directement sur ce sujet a une connaissance approfondie de la Déclaration de Paris. Toutefois, il existe un déficit de compétences à différents échelons du ministère des Affaires étrangères ainsi que, tout spécialement, parmi d'autres parties prenantes finlandaises n'appartenant pas au ministère. Des formations sont organisées pour le personnel du ministère des Affaires étrangères, mais soit elles sont d'un niveau insuffisant, soit elles ne ciblent pas les personnes qui en ont besoin. Le manque d'informations statistiques disponibles sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris constitue un autre obstacle au renforcement des connaissances. Le système statistique du ministère de la Coopération au développement ne comporte pas d'indicateurs spécifiques sur la Déclaration de Paris, et l'utilisation de tels indicateurs n'est pas obligatoire dans les rapports sur les engagements et/ou l'usage des fonds.
12. **Recommandation 1** : au sein du ministère des Affaires étrangères, systématiser les sessions de formation/séminaires au niveau départemental ou régional pour favoriser le partage des expériences sur les principaux aspects des politiques et des procédures, en insistant sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Organiser, par exemple, des séminaires annuels de formation thématique destinés aux ONG et aux consultants/interlocuteurs externes. Le

ministère des Affaires étrangères devrait en outre envisager de rendre obligatoires certains indicateurs dans son système statistique, tout particulièrement les principaux indicateurs liés à la Déclaration de Paris.

13. **Conclusion 2** : la décentralisation de la gestion de l'aide, au travers du projet pilote de délégation de l'administration de la coopération bilatérale aux ambassades, a été entamée il y a deux ans. Il est temps à présent d'en tirer les enseignements pour mettre en place une organisation permanente.
14. **Recommandation 2** : le ministère des Affaires étrangères devrait envisager la délégation permanente aux ambassades de l'administration de la coopération bilatérale au développement, sur la base des enseignements tirés du projet pilote et dans le but de lever les restrictions existantes en matière de pouvoirs de décision. Pour cela, il conviendrait d'élaborer et de publier les directives ou instructions correspondantes.

### Systemes d'incitation

15. **Conclusion** : dans l'administration publique finlandaise, et particulièrement au sein du ministère des Affaires étrangères, il est de tradition d'appliquer les politiques et les décisions formelles, sans qu'un système d'incitation ne soit nécessaire pour encourager ou garantir l'obtention des résultats prévus. Par conséquent, le ministère des Affaires étrangères n'a pas envisagé de mettre systématiquement en place des mécanismes d'incitation pour récompenser les bons résultats des pays partenaires. Le nouveau système de gestion fondée sur les résultats du ministère des Affaires étrangères constitue une évolution positive. Il convient à présent de réfléchir sérieusement à la mise en perspective des bons résultats enregistrés dans le système de gestion axée sur les résultats avec d'éventuels systèmes d'incitation.
16. **Recommandation** : des discussions ouvertes et impartiales sur la mise en place de systèmes d'incitation adossés au système de gestion axée sur les résultats du ministère des Affaires étrangères devraient être engagées au sein de ce dernier, ainsi qu'entre lui et le ministère des Finances. De même, la possibilité de prévoir des systèmes d'incitation dans les accords financiers conclus avec les pays partenaires devrait être envisagée.

### Cohérence

17. **Conclusion 1** : la cohérence est perçue différemment parmi le personnel du ministère des Affaires étrangères et parmi les autres acteurs. La cohérence des politiques de développement finlandaises a permis d'améliorer la cohérence de leur mise en œuvre, un aspect auquel la Finlande est très attachée. Le pays cherche à garantir la cohérence de son action multilatérale et son objectif est

que les questions relatives à la Déclaration de Paris soient pleinement prises en considération par toutes les institutions multilatérales.

18. **Recommandation 1** : les différentes dimensions (interne, intragouvernementale et intergouvernementale) de la cohérence doivent être prises en compte. La cohérence devrait être considérée comme un outil, et non comme une fin en soi, pour améliorer l'efficacité de l'aide. En outre, la Finlande devrait continuer à prôner la cohérence à l'échelon multilatéral.
19. **Conclusion 2** : la cohérence en matière de développement relève essentiellement de la responsabilité du ministère des Affaires étrangères. Le respect de ce principe, en tout temps et dans tous les domaines, est une exigence rigoureuse imposée à l'administration finlandaise. Pour garantir cette cohérence, différents mécanismes et procédures de gestion ont été mis en place, ainsi que des groupes de travail interministériels et entre les départements. Toutefois, le niveau d'information/connaissance de la Déclaration de Paris et de son contenu est insuffisant dans les autres ministères.
20. **Recommandation 2** : la création de nouveaux groupes de travail, au sein du ministère des Affaires étrangères et entre ministères, est indispensable pour assurer la cohérence des actions sur des sujets tels que le changement climatique, l'utilisation des ressources naturelles et l'agriculture. Par ailleurs, le fonctionnement général de ces groupes devrait être plus formel et structuré, et des directives et instructions claires ainsi que des formations adaptées devraient être prévues pour développer des approches communes de la cohérence.