

**Destinataire :**  
**Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi**  
**Direction Générale du Trésor et de la Politique Économique**  
**Unité Évaluation des activités de développement**  
**Service des Affaires européennes et internationales**

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

## Note de synthèse

Conformément au principe d'impartialité, l'évaluation est réalisée par des consultants n'ayant pas eu à travailler sur les projets évalués

SEE  
 Société d'Etudes et d'Evaluation sarl  
 241 Route de Longwy  
 1941 Luxembourg

### Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France Rapport final

#### Note de synthèse

#### Cadre, objet et limites de l'évaluation

#### Cadre de l'évaluation

Le 2 mars 2005, les principaux donateurs et bénéficiaires d'aide publique au développement ont signé la Déclaration de Paris dans laquelle ils s'engagent, dans le souci d'améliorer l'efficacité de l'aide publique au développement, à respecter cinq principes de base : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

L'hypothèse selon laquelle la mise en œuvre de ces principes conduit effectivement à améliorer l'efficacité de l'aide reste à vérifier. C'est dans ce but que les signataires ont mis en place un système de suivi et d'évaluation caractérisé par :

- Un suivi de la mise en œuvre effective de ces principes par les donateurs et les pays bénéficiaires par l'adoption d'une grille de 12 indicateurs et le suivi de l'évolution de ces indicateurs au niveau de 22 donateurs et 34 pays bénéficiaires volontaires assuré sous l'égide de l'OCDE.

- Une évaluation en deux temps : a) des évaluations parallèles sont lancées au niveau de 10 donateurs et de 10 pays bénéficiaires et, b) on cherchera ensuite à évaluer l'effet de l'application des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Les leçons de la première phase d'évaluation doivent contribuer à la préparation d'un rapport initial en vue du 3e Forum de haut niveau sur la Déclaration de Paris (Accra, second semestre 2008). Ce document devra préalablement faire l'objet d'une présentation au niveau des services de coopération et d'action culturelle et des agences françaises de développement en janvier 2008 et d'une rencontre internationale à Johannesburg du 31 janvier au 1er février 2008.

#### Objet de l'évaluation

L'évaluation apprécie la mesure dans laquelle la France progresse dans le sens des engagements pris. Elle tente d'expliquer ces constats en analysant l'impulsion politique donnée, l'adaptation des capacités humaines et institutionnelles dans le sens recherché et le système d'incitation susceptible de motiver les acteurs à s'inscrire dans cette démarche.

## Limites

La Déclaration de Paris a été signée récemment et s'inscrit dans une évolution rapide de l'aide publique au développement. Le manque de recul et les difficultés d'attribution sont deux obstacles majeurs pour l'évaluateur. On ne pourra ici que les contourner, d'une part en analysant le processus de changement plutôt que ses effets et, d'autre part, en renonçant à établir des liens de causalité.

## Appréciation globale

### Une évolution variable selon les principes de la Déclaration de Paris

Les états des lieux réalisés par le comité d'aide au développement de l'OCDE ont permis d'établir en 2006 un niveau de base de la France par rapport aux indicateurs de la Déclaration de Paris. Ces enquêtes seront renouvelées en 2008 et permettront d'estimer les progrès réalisés. L'appréciation qui suit porte directement sur les cinq principes et identifie les évolutions qui peuvent être considérées comme en ligne avec ces principes.

### Appropriation

La France s'inscrit dans des démarches conduites au niveau international et se réfère à des outils tels que le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) (en tant que cadre de référence politique) ou le programme PEFA (dépenses publiques et responsabilité financière) (en tant qu'instrument de suivi de la gestion des finances publiques). Elle veille à ce qu'une fraction croissante de son aide soit inscrite au budget des États partenaires et développe des pôles régionaux d'appui stratégique. Cependant, la première génération de documents cadres de partenariat (qui constituent un instrument relativement récent de programmation de l'aide) a été formulée sans grande concertation.

### Alignement

La France pratique l'aide budgétaire dans des proportions encore limitées mais croissantes. L'Agence française de développement a toujours eu recours aux procédures nationales pour la gestion des interventions qu'elle finance. Par contre, le Fonds de solidarité prioritaire reste encore largement géré selon les procédures françaises. En termes de prévisibilité, les résultats sont limités : le document cadre de partenariat annonce les dépenses prévues sur cinq ans, mais la France ne peut s'engager sur ces chiffres en raison notamment du caractère annuel des décisions budgétaires.

### Harmonisation

La France contribue largement aux fonds multilatéraux et aux fonds sectoriels communs dans certains pays. Elle collabore activement au Code de conduite européen. Le document cadre de partenariat impose une certaine concentration de ressources, mais de nombreuses interventions restent entreprises « hors concentration ». La France participe activement à des démarches conjointes de donateurs dans les pays où elles sont organisées.

### Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle

Ces deux derniers principes sont encore très peu appliqués, sauf dans certains pays où la pression par les pairs a permis d'entreprendre des expériences intéressantes. Les indicateurs de suivi utilisés restent toutefois plus proches de la notion d'extrant que de celle de réalisation.

On observe donc une certaine évolution dans le sens des principes de la Déclaration de Paris, mais encore assez limitée. Dans quelle mesure cette évolution est-elle due à une mise en œuvre délibérée des principes de la Déclaration de Paris ? La réponse à cette question se trouve dans l'analyse des éléments d'explication de cette situation.

### Éléments d'explication

L'existence de la Déclaration de Paris est largement connue par le personnel du ministère des Affaires étrangères et européennes et de l'Agence française de développement, mais les implications concrètes pour chacun résultent souvent d'interprétations et d'initiatives personnelles. La France avait joué un rôle actif dans le processus de préparation de la Déclaration de Paris et en a rapidement traduit les concepts en un Plan d'action français bien en ligne avec la Déclaration, mais la mise en œuvre de ce plan a pris du retard.

L'évaluation propose trois éléments d'explication principaux à cet état de fait :

- I) La faiblesse de l'analyse du champ d'application de la Déclaration de Paris, à savoir les caractéristiques de l'aide publique au développement et des pays dans lesquels elle opère.
  - II) Le manque d'impulsion politique.
  - III) Le cadre institutionnel de l'aide française.
- I) La Déclaration de Paris s'applique à l'aide publique au développement, mais **la notion** d'aide publique au développement est un concept hétérogène qui recouvre des interventions répondant à des objectifs variables, mises en œuvre dans des pays aux caractéristiques les plus diverses :
- Les interventions peuvent être motivées par divers types d'objectifs : appuyer l'action publique d'un pays partenaire, contribuer à la prise en charge d'enjeux publics mondiaux, promouvoir les valeurs, les intérêts ou les priorités du donneur, répondre à l'urgence humanitaire.
  - Les interventions répondant à ces différents types d'objectifs sont mises en œuvre dans un éventail de pays allant des économies émergentes aux États profondément déstructurés.
  - La France opère dans des pays où elle constitue l'un des principaux donateurs et où elle possède un potentiel d'influence politique considérable. Dans d'autres cas, elle joue un rôle plus marginal.

**La question de savoir dans quelle mesure et de quelle manière les cinq principes de la Déclaration de Paris doivent être mis en œuvre dans ces différents types de situations ne fait l'objet ni d'analyses précises ni de directives opérationnelles claires.**

II) La France s'est engagée dans le processus de mise en œuvre de la Déclaration de Paris sous la pression de **cinq types d'impulsion**, classés comme suit par ordre décroissant de puissance :

- Une dynamique propre, antérieure à la Déclaration de Paris, qui constitue le moteur le plus puissant à l'origine des résultats évoqués ci-dessus.
- Une impulsion horizontale entre donneurs signataires, très forte dans certains pays.
- Une impulsion verticale « administrative », dont l'origine se situe au niveau des cadres des trois composantes du dispositif français d'aide publique au développement.
- Une impulsion politique faible en France, où la Déclaration de Paris est considérée comme une initiative à caractère administratif dont la dimension politique n'a pas encore été perçue.
- Un engagement politique également limité de la part des gouvernements partenaires.

**La Déclaration de Paris est donc une démarche dont l'appropriation politique n'est acquise ni en France, ni dans les pays partenaires.**

III) Les trois acteurs en charge de l'aide publique au développement française sont impliqués dans une **suite de réformes qui différencient de plus en plus leurs domaines d'activités**, ce qui conduit à des positionnements différents par rapport à la Déclaration de Paris.

Ces trois facteurs explicatifs ne sont pas indépendants. La faiblesse de l'impulsion pour la mise en œuvre peut être due aux difficultés conceptuelles, mais également politiques, que soulève l'application de la Déclaration de Paris sur un champ aussi vaste et hétérogène que celui de l'aide publique au développement.

## Recommandations

La proposition principale des évaluateurs est d'appliquer une **stratégie d'opérationnalisation progressive** de la Déclaration de Paris, en cinq temps :

- 1 Reconnaître l'hétérogénéité du champ d'application de la Déclaration de Paris.
- 2 Identifier, par rapport aux différentes dimensions de ce champ, les caractéristiques des « cas idéaux » pour lesquels l'application des principes de la Déclaration de Paris paraît à la fois la plus pertinente et la moins difficile.
- 3 Définir et appliquer une stratégie de mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans ces cas.
- 4 En tirer les enseignements pertinents grâce à un système d'information adapté, par ailleurs nécessaire pour rencontrer les quatrième et cinquième principes de la Déclaration de Paris.
- 5 Étendre progressivement le champ d'application en adaptant, si nécessaire, les modalités opérationnelles et éventuellement en rediscutant la pertinence de l'application de certains principes selon les contextes.

Une approche progressive basée sur une analyse des caractéristiques du champ d'application de la Déclaration de Paris permettrait à la France :

- de concevoir la traduction opérationnelle de la Déclaration de Paris dans les meilleures conditions ;
- d'obtenir plus rapidement les accords politiques nécessaires, car les champs d'application seront limités et clairement définis ;
- d'obtenir plus rapidement des résultats concrets et de pouvoir les afficher ;
- de pouvoir tenir un discours crédible pour défendre les ajustements nécessaires de la Déclaration de Paris à mesure que l'on s'écarte des conditions idéales de son application.

La diversité du champ d'application implique également que la formation des agents de terrain comprenne une importante dimension d'écoute et d'échange d'expériences.

Enfin, l'étude attire l'attention sur l'importance des deux derniers principes de la Déclaration de Paris (gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle) : c'est de l'application de ces principes que viendra l'éclairage indispensable à l'ensemble de la démarche, donc sa crédibilité à moyen terme. L'étude recommande à la France de jouer un rôle moteur pour rendre à ces deux principes, relativement délaissés, toute l'importance qu'ils méritent.