

Berthélemy, Jean-Claude

Working Paper

Sur la Déclaration de Paris : évaluer l'évaluation

FERDI Document de travail, No. P41

Provided in Cooperation with:

Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI),
Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Berthélemy, Jean-Claude (2012) : Sur la Déclaration de Paris : évaluer l'évaluation, FERDI Document de travail, No. P41, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269322>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sur la Déclaration de Paris : évaluer l'évaluation *

Jean-Claude BERTHÉLEMY



JEAN-CLAUDE BERTHÉLEMY, Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne et Senior Fellow FERDI.

Résumé

Cet article vise à évaluer l'évaluation de la déclaration de Paris qui a été publiée en 2011 par une équipe dirigée par Bernard Wood pour le compte du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Au-delà de l'importance des ressources mobilisées pour produire ce rapport, qui en font une source d'information très appréciable, un regard critique sur ce rapport révèle deux limites. La première est que la « théorie du programme », c'est-à-dire les hypothèses sur lesquelles les pays signataires se sont fondés pour élaborer la déclaration de Paris, n'est pas vraiment discutée. La seconde est que, en se livrant volontairement à une évaluation purement qualitative, les auteurs passent à côté de sources de données très utiles qui auraient pu conduire à des conclusions plus précises, voire différentes, dans différents domaines tels que la question de la division du travail entre les donateurs. Le secteur de l'aide à la santé est ensuite examiné à titre d'exemple, et cet examen met partiellement en doute la réalité des résultats de l'aide publique dans ce secteur, de même que celle de la mise en œuvre de la déclaration de Paris. Il apparaît en particulier que, contrairement aux principes de la déclaration de Paris, les priorités des pays partenaires ne sont toujours pas au centre de la stratégie des agences d'aide.

* Ce commentaire est une version rédigée d'une discussion menée le 8 septembre 2011 lors d'une présentation de son rapport par Bernard Wood au ministère de l'Économie et des Finances, Paris.

Introduction

La Déclaration de Paris, approuvée le 2 mars 2005, est un accord international auquel la plupart des organismes d'aide publique au développement ont adhéré en s'engageant à accentuer leurs efforts d'appropriation par les pays partenaires, d'alignement, d'harmonisation, de responsabilité mutuelle et de gestion axée sur les résultats de l'aide. En juin 2011, une équipe pilotée par Bernard Wood, ancien directeur du CAD à l'OCDE, a achevé un très important travail d'évaluation de cette déclaration de Paris². Ce rapport dirigé par Bernard Wood a demandé un investissement considérable, qui a mobilisé de nombreuses équipes sur le terrain, pour approcher au plus près la réalité de l'application de la déclaration de Paris, dans ses différentes dimensions.

Evaluer la déclaration de Paris était un challenge redoutable, il est bien plus complexe d'évaluer une déclaration politique qu'un programme ou un projet. Cette complexité est par ailleurs accrue par la multiplicité et la diversité des acteurs impliqués, pays récipiendaires de l'aide, agences d'aide bilatérales, et organisations multilatérales.

Il faut donc saluer cette tentative et le travail réalisé par Bernard Wood et son équipe. Cela n'empêche évidemment pas de jeter un regard critique sur ce rapport, l'assurance de la qualité des conclusions tirées de ce travail ne pouvant qu'être accrue par un débat contradictoire.

La méthodologie de l'étude est brièvement, mais assez clairement exprimée. Plutôt que de chercher à attribuer telle ou telle évolution observée aux effets de la déclaration de Paris, ce qui serait sans doute illusoire, les auteurs proposent une analyse de la contribution probable que cette déclaration a pu apporter à ces évolutions. Tout repose donc sur la « théorie du programme », à savoir l'analyse raisonnée des conséquences que pourrait avoir eu la déclaration de Paris. Si cette théorie du programme est bien explicitée dans le rapport, et correspond aux présupposés sous-jacents à l'adoption de la déclaration de Paris, les hypothèses qu'elle renferme auraient mérité d'être discutées par l'équipe de Bernard Wood, ce que je tenterai de montrer à partir de plusieurs exemples dans une première partie.

Une seconde caractéristique de ce rapport est son approche résolument qualitative. Considérant que les approches quantitatives sont exagérément mécaniques et « linéaires », et ne sont pas appropriées pour juger des conséquences des nouvelles orientations données par la déclaration de Paris, les auteurs ont volontairement écarté tout recours à des données chiffrées. Cela peut paraître paradoxal, dans la mesure où dès son lancement, une enquête de suivi des résultats de la déclaration de Paris a été mise sur pieds, et a fourni un certain nombre d'indications utiles pour l'analyse. Certes, cette enquête a fait l'objet dès le début de la mise en œuvre de la déclaration de Paris de beaucoup de critiques, mais fallait-il pour autant renoncer à toute analyse quantitative ? Je tenterai de répondre à cette interrogation, par la négative, dans une seconde partie. Non seulement une partie des données de l'enquête de suivi de la déclaration de Paris donne malgré toutes les critiques qui ont été formulées des indications intéressantes, mais en plus il existe de

² Source : www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde

nombreuses données sur l'aide, produites par le Comité d'Aide au Développement en particulier, qui fournissent un éclairage complémentaire pertinent, au moins sur une partie des objectifs annoncés dans la déclaration de Paris.

Si l'approche qualitative a des mérites indéniables, en évitant aux évaluateurs de s'enfermer dans une analyse dictée par les seules données disponibles, elle a aussi l'inconvénient d'aboutir, presque par nature, à des conclusions et à des recommandations peu tranchées. Dans l'ensemble, l'équipe de Bernard Wood considère que la déclaration de Paris a permis de faire des progrès en matière d'efficacité de l'aide, mais que ces progrès sont lents et insuffisants : «La campagne de la Déclaration vise à résoudre des problèmes vieux de 50 ans impliquant une grande variété de protagonistes et d'intérêts. Il n'est donc pas surprenant que le rythme des progrès enregistrés pendant les 5 à 10 dernières années pour régler ces problèmes soit *de principalement lent à modéré*, ni que plusieurs d'entre eux soient encore *loin d'être résolus* de façon satisfaisante.»³ Il paraît difficile de ne pas adhérer à une telle conclusion, mais en même temps il est bien difficile de savoir, au vu du rapport, si les progrès enregistrés sont imputables à la déclaration de Paris, et si cette déclaration de Paris a ou non conduit à une véritable inflexion dans l'évolution de l'efficacité de l'aide, à l'amélioration de laquelle le CAD travaille depuis 50 ans. Afin d'illustrer mon propos, je me livrerai, dans une troisième partie, à une discussion plus concrète des résultats obtenus dans un secteur particulier, jugé prioritaire par beaucoup : celui de la santé, secteur sur lequel le rapport de l'équipe de Bernard Wood est plus affirmatif puisque celle-ci a, dans ce secteur « décelé des contributions considérables à des efforts mieux ciblés et à de meilleurs résultats de développement »⁴.

Méthodologie

La méthodologie retenue par l'équipe de Bernard Wood est celle préconisée par Wayne (2001).⁵ Compte tenu du fait que la déclaration de Paris concerne à peu près tous les aspects de la politique de l'aide publique au développement, il est bien difficile, surtout après seulement une demi-douzaine d'année de mise en œuvre progressive, d'attribuer les évolutions observées en matière de résultats de l'aide à cette déclaration de Paris. En clair, les données d'observation, qu'elles soient qualitatives ou quantitatives, ne permettent pas de relier de manière irréfutable, voire seulement plausible, ces résultats à la déclaration de Paris. Cette limite, que l'on retrouve d'ailleurs souvent en matière d'analyse des résultats obtenus suite à la mise en œuvre de politiques publiques, constitue un défi considérable à tout travail d'évaluation.

Pour répondre à ce défi, la méthode qui est proposée est finalement assez comparable, dans sa conception, à tout travail d'analyse mené à partir de données insuffisantes, en quantité et en qualité : il s'agit de combiner les données avec une théorie, qui postule un certain nombre de chaînes causales entre des actions qui ont été menées et les résultats observables de ces actions. Il

³ Rapport final, p.20.

⁴ Résumé exécutif, p. xv.

⁵ John Mayne, Addressing Attribution through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly, The Canadian Journal of Program Evaluation, Vol. 16, n°1, p. 1-24, 2001.

s'agit donc, en combinant données qualitatives ou quantitatives et hypothèses théoriques, de déterminer dans quelle mesure la déclaration de Paris a pu contribuer aux évolutions observées. Vue sous cet angle, la méthodologie retenue paraît parfaitement justifiée, encore que le fait de prendre comme théorie du programme l'ensemble des présupposés qui ont présidé à l'adoption de la déclaration de Paris est contestable, puisque cela revient à prendre ces hypothèses pour acquises, sans les soumettre au préalable à une analyse critique. La qualité de l'évaluation dépend bien entendu tout autant de la théorie qui est postulée que des données utilisées.

Un premier point à discuter concerne la question de l'alignement. La déclaration de Paris part du postulat qu'un alignement de l'aide sur les priorités et procédures des pays partenaires améliorera les résultats en termes de développement. Par conséquent, toute progression dans le sens d'un plus grand alignement est supposée contribuer positivement à l'efficacité de l'aide.

Le rapport aurait pu discuter plus ce postulat, dont il paraît difficile de dire qu'il est universellement admis par les agences d'aide. L'effet positif de l'alignement dépend des capacités des pays partenaires en ce qui concerne l'alignement sur les procédures. On constate d'ailleurs que certains donateurs, et non des moindres (par exemple la Banque mondiale) insistent sur la nécessité d'appliquer leurs propres procédures faute de confiance dans les procédures du pays partenaire où ils interviennent. L'effet positif de l'alignement dépend aussi de la gouvernance du pays partenaire, et de la manière dont ses dirigeants déterminent leurs priorités. Que fait-on par exemple dans les Etats fragiles, dont les dirigeants ont souvent une légitimité et une compétence contestables?

Certes, les auteurs sont bien conscients de ces écueils, et ils étudient en conséquence dans quelle mesure les capacités et la gouvernance des pays partenaires se sont améliorées dans la période. Mais une discussion plus serrée, au cas par cas, sur la séquence des réformes à entreprendre n'aurait pas été inutile. Dans le cas des Etats fragiles, l'alignement devrait probablement n'être qu'un objectif à long terme, tant que des capacités administratives et des règles de bonne gouvernance n'ont pas été mises en place et stabilisées.

Un second point de discussion que l'on peut avoir sur la « théorie du programme » concerne la question de la division du travail. La déclaration de Paris postule que la division du travail entre les agences d'aide est favorable, car elle réduirait les doubles emplois et les coûts de transaction. Cependant, pour mettre en place cette division du travail tout en améliorant l'efficacité du système, il faut s'assurer que chaque agence d'aide se concentre sur ce qu'elle sait faire le mieux, autrement dit, pour emprunter un vocabulaire de la théorie du commerce international, qu'elle se spécialise selon ses avantages comparatifs. Cependant, en pratique, personne ne sait déterminer les avantages comparatifs d'un donateur. Par ailleurs, certains d'entre eux, la Banque mondiale en particulier, récusent cette notion. Enfin, cette approche ne peut pas fonctionner de manière efficace si elle ne s'applique pas à tous les donateurs, y compris les nouveaux donateurs qui prennent une place de plus en plus importante. Par ailleurs, dans certains cas, la concurrence entre les agences d'aide peut se révéler bénéfique, en stimulant leurs efforts pour apporter aux pays

partenaires les meilleures solutions possibles. Comment peut-on avoir la certitude, dans ces conditions, que la recherche d'une plus grande division du travail ne sera pas contre-productive ?

Il faut ajouter que, paradoxalement, aucune mesure des coûts de transaction, et de leur réduction éventuelle, n'est proposée dans le rapport, alors que, si effet bénéfique d'une plus grande division du travail il y a, c'est bien dans la réduction des coûts de transaction que l'on pourrait le plus directement l'observer.

Un troisième postulat de la déclaration de Paris, repris par le rapport de l'équipe de Bernard Wood, est qu'il est en général souhaitable de déléguer le pouvoir au personnel de terrain, cette délégation étant supposée améliorer les résultats du développement. Il y a toutefois une certaine incohérence logique à vouloir à la fois réaliser cette délégation et asseoir la stratégie d'allocation de l'aide sur les avantages comparatifs des donateurs. Par construction, ces avantages comparatifs ne peuvent pas être évalués par les personnels de terrain, puisqu'ils ne peuvent être déterminés que par comparaison avec ce qui se passe dans d'autres pays et avec ce que font les autres donateurs. La stratégie de la division du travail impose une coordination entre les donateurs qui doit être menée au niveau des sièges de ces donateurs. La délégation du pouvoir au personnel de terrain a donc des limites.

De plus, compte tenu de ce qui précède, si l'on veut pratiquer la délégation aux personnels de terrain, on ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur les systèmes d'incitation à mettre en place pour que les personnels de terrain agissent dans le sens de la stratégie décidée par les sièges, par exemple en matière de division du travail. Cette réflexion est largement absente, et le travail d'évaluation de la déclaration de Paris aurait pu, à ce titre, se demander quel système d'évaluation des résultats obtenus par les personnels de terrain serait le mieux à même de renforcer l'efficacité de la déclaration de Paris. Trop souvent, les systèmes d'évaluation des agences d'aide procèdent par la recherche d'une attribution des résultats observés à leurs programmes et projets, alors que précisément, dans une optique de division du travail, cette attribution n'a pas de sens et devrait être remplacée, en s'inspirant de la même méthodologie que celle préconisée par l'équipe de Bernard Wood, par une analyse de la contribution à ces résultats. Si l'on veut donner les bonnes incitations aux personnels de terrain, il faut évaluer leurs performances sur la base de la contribution qu'ils ont pu apporter à des objectifs identifiés et poursuivis conjointement par les différentes agences d'aide et les pays partenaires. Rien n'indique que la déclaration de Paris ait modifié les pratiques des agences d'aide en la matière.

Au final, les trois points de discussion que je viens d'évoquer montrent que l'équipe de Bernard Wood aurait pu et du se livrer à une discussion plus serrée de sa « théorie du programme ». Il faut différencier les situations, reconnaître explicitement que les principes généraux de la déclaration de Paris ne peuvent pas être appliqués sans discernement de la même manière dans toutes les situations, dans les Etats fragiles comme chez les « bons élèves ». Il faut aussi reconnaître la nécessité d'une réflexion en amont sur les outils de stratégie et d'évaluation et les systèmes

d'incitation dont les agences d'aide devraient se doter pour se conformer aux principes auxquels ils ont adhéré en signant la déclaration de Paris.

Une approche volontairement non-quantitative

Le rapport final de l'équipe de Bernard Wood ne contient aucune évaluation quantitative, considérant que le traitement de ces données relève d'approches linéaires incompatibles avec l'esprit de la déclaration de Paris dont on attend qu'elle constitue un changement qualitatif du fonctionnement de l'aide publique au développement. Les rapports réalisés par les équipes nationales, sur lesquelles s'appuie le rapport final, ont eux-mêmes été réalisés très largement dans le même esprit.

Sans nier le fait que la déclaration de Paris vise des changements qualitatifs, il n'est pas inutile de proposer une évaluation chiffrée des résultats observés, sur un certain nombre d'indicateurs simples, ne serait-ce que pour les confronter aux conclusions qualitatives.

Même si une évaluation chiffrée n'est pas possible dans de nombreux domaines, nous disposons de deux sources de données pertinentes, qui n'ont été mobilisées ni l'une ni l'autre par l'équipe de Bernard Wood.

La première de ces sources est l'enquête de suivi de la déclaration de Paris, qui fournit des observations sur un certain nombre d'indicateurs en 2005, en 2007 et en 2010. Cette enquête a fait l'objet de nombreuses critiques, car elle repose en partie sur des dires d'experts relativement peu nombreux. Cependant, force est de reconnaître que la plupart des études nationales mobilisées par l'équipe de Bernard Wood repose aussi sur des dires d'experts relativement peu nombreux. Si certaines des équipes nationales font références à des enquêtes qu'elles auraient menées de leur côté, ces enquêtes ont été généralement réalisées auprès d'un nombre très restreint d'experts (Cameroun : 31, Ghana : 29, Indonésie : 10, Mozambique : 37, Sénégal : non spécifié, Vietnam : 19, etc.). De plus ces données ne sont pas comparables d'un pays à l'autre. L'équipe de Bernard Wood a fait le choix de laisser aux équipes nationales le soin de choisir leurs propres méthodologies, partant du principe que les personnes qui sont sur le terrain sont les mieux à même d'identifier la méthodologie la plus appropriée. On peut toutefois se demander si ce principe de subsidiarité n'a pas été poussé un peu trop loin : dès lors que la question posée est la même (quel est l'effet de la déclaration de Paris ?), il n'eut pas été impensable que les différentes équipes nationales partagent des méthodologies similaires pour y répondre.

Quoi qu'il en soit, l'enquête de suivi de la déclaration de Paris a eu le mérite de mobiliser un cadre unifié appliqué à tous les pays partenaires et donateurs observés. On dispose ainsi d'un échantillon constant de 32 pays partenaires, à partir desquels des tendances peuvent être dessinées, et se priver de cette source d'information est un choix plus que discutable.

Le tableau 1 ci-dessous permet ainsi de retracer l'évolution de plusieurs indicateurs, qui permettent de juger l'évolution des pratiques des agences d'aide en matière d'alignement et d'adoption des procédures des pays partenaires.

Tableau 1 : données issues de l'enquête de suivi de la déclaration de Paris

	2005	2007	2010	progression
utilisation de procédures budgétaires nationales	40%	45%	48%	+8.1
utilisation de procédures appel d'offre nationales	40%	43%	44%	+4.3
aide en approche programme	43%	47%	48%	+5.0
Missions coordonnées	20%	24%	22%	+2.3
travail analytique coordonné	41%	44%	44%	+2.9
coopération technique coordonnée avec des programmes nationaux	49%	61%	51%	+1.9
nombre de structures de mise en œuvre parallèles	1696	1535	1158	-538

Source : <http://www.oecd.org/dataoecd/24/17/48940365.pdf>

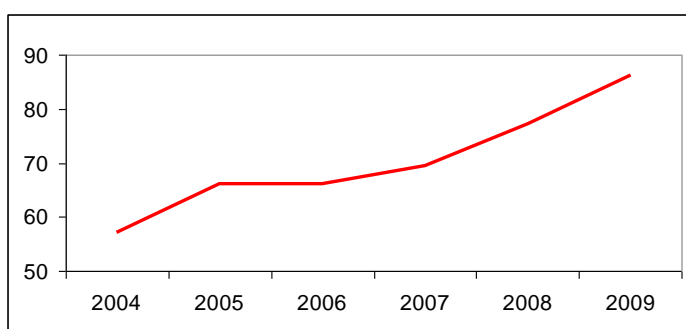
Ce tableau montre une certaine progression dans le sens des objectifs de la déclaration de Paris, mais cette progression est très modeste sur la plupart des indicateurs, sauf en ce qui concerne la réduction du nombre de structures de mise en œuvre parallèles. Il y a même des retournements de tendance, s'agissant de la coordination des missions et de la coordination de l'assistance technique avec les programmes nationaux. Ces données permettent ainsi de mesurer l'ampleur des efforts qu'il faudrait mettre en œuvre pour réellement appliquer la déclaration de Paris, et de nuancer les conclusions de l'équipe de Bernard Wood sur le fait que tous les indicateurs vont dans la bonne direction, même s'ils y vont lentement.

Les auteurs auraient pu aussi mobiliser la base de données du CAD, qui fournit des informations détaillées sur l'allocation de l'aide. A tout le moins ces données leur auraient permis de mesurer l'évolution de l'aide programmable, qui indique les flux sur lesquels la nouvelle approche prônée par la déclaration de Paris peut s'appuyer. Surtout, ces données permettent d'évaluer les tendances de la concentration géographique de l'aide, qui reflète dans quelle mesure cette aide est mieux coordonnée par les agences d'aide à travers une division du travail.

Le graphique 1, reposant sur les données d'engagement de l'APD programmable, montre clairement que l'aide programmable a fortement augmenté sur la période, du moins jusqu'en 2009, ce qui est un signe encourageant, et qui montre que la déclaration de Paris aurait pu avoir un effet important si elle avait été totalement appliquée.

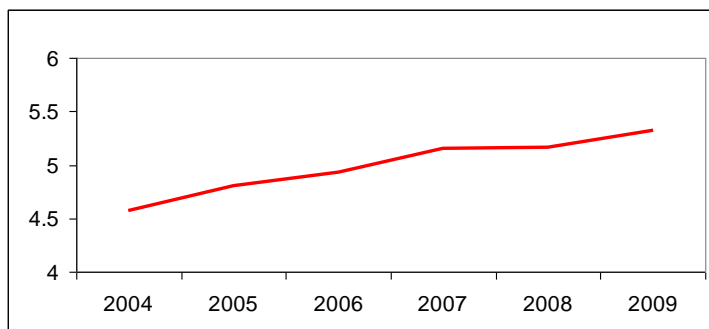
Le graphique 2 montre en revanche une augmentation de la dispersion moyenne des sources de l'aide programmable reçue par les différents pays partenaires⁶, ce qui est l'inverse de ce que l'on aurait observé s'il y avait eu une progression de la division du travail entre les bailleurs. Cet indicateur peut s'interpréter, pour chaque pays récipiendaire, comme le nombre moyen de pays donateurs ou agences multilatérales lui apportant de l'aide programmable. En 2004 ce nombre était, en moyenne pour les différents pays récipiendaires de 4,6 et il est passé à 5,3 en 2009, soit une augmentation de 13% en 5 ans. Certes, cette augmentation peut être due en partie à la progression globale de l'aide programmable, mais elle n'en dénote pas moins une structure de l'aide qui a évolué en sens contraire d'une plus grande division du travail entre les donateurs, prônée par la déclaration de Paris.

Graphique 1 : Evolution de l'aide programmable (en dollars de 2009)



Source : calculs de l'auteur à partir de www.oecd.org/dac/cpa

Graphique 2 : Dispersion de l'aide programmable



Source : calculs de l'auteur à partir de www.oecd.org/dac/cpa

⁶ La dispersion de l'aide reçue par un pays récipiendaire est définie comme l'inverse de l'indice de concentration de cette aide par donateurs. La dispersion moyenne est la moyenne simple des dispersions calculées pour les différents pays récipiendaires.

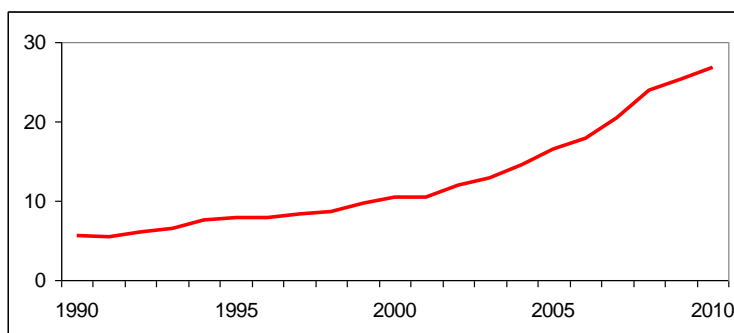
Discussion sur le secteur de la santé

Le secteur de la santé est un bon exemple d'application pour évaluer l'efficacité de la déclaration de Paris, compte tenu d'une part de l'importance de la santé dans les objectifs du développement et d'autre part de celle des flux d'aide à la santé. Je n'ai évidemment pas l'ambition de faire en quelques pages une analyse comparable à celle de l'équipe de Bernard Wood, mais plutôt de montrer que leur évaluation aurait gagné en pertinence en tenant compte des données quantitatives disponibles.

Je m'appuierai pour cela sur les données de l'Institute of Health Metrics and Evaluation,⁷ qui a le mérite de proposer des données plus complètes que le CAD sur l'aide au secteur de la santé, en considérant à la fois l'aide publique et l'aide privée, ce qui, dans ce secteur, est particulièrement nécessaire compte tenu du rôle qui y est tenu par différentes formes de partenariat public privé.

L'aide à la santé a augmenté encore plus vite que l'aide programmable d'ensemble, comme le montre le graphique 3. Entre 1990 et 2010, cette aide a été multipliée par 4,75, la majeure partie de cette évolution ayant été enregistrée dans la dernière décennie.

Graphique 3 : Evolution de l'aide à la santé

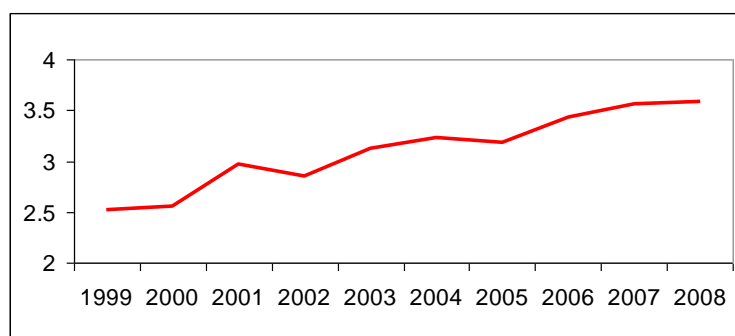


Source : calculs de l'auteur à partir des données de l'IHME

Cette aide à la santé est un peu moins dispersée par donateurs que l'aide programmable totale, ce qui est normal étant donné le rôle joué par des agences spécialisées telles que le Fonds Mondial. Cependant, la dispersion de cette aide est croissante, passant de 3,2 à 3,6 entre 2004 et 2008.

⁷ Source www.healthmetricsandevaluation.org/

Graphique 4 : Dispersion de l'aide à la santé

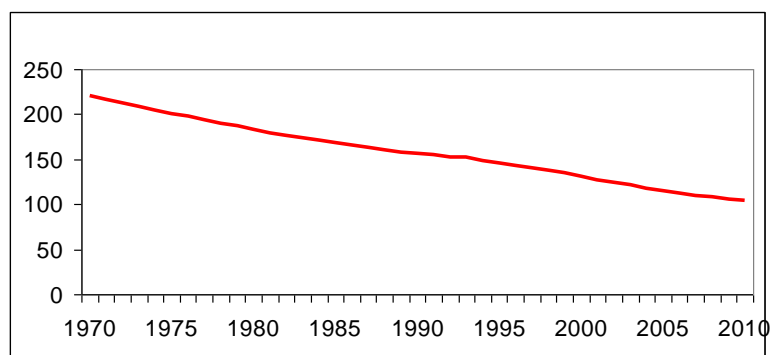


Source : calculs de l'auteur à partir des données de l'IHME

Face à la progression massive de l'aide à la santé on aurait pu espérer, sauf à penser que cette aide n'a aucune efficacité, une accélération des progrès réalisés en matière de santé. Aucune donnée disponible ne permet de détecter une telle accélération. Pour en juger, le moins mauvais indicateur disponible sur longue période est sans doute celui du taux de mortalité infanto-juvénile. Le graphique 5 montre l'évolution de cet indicateur depuis 1970 en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne où les problèmes de santé sont les plus graves. On constate un progrès régulier depuis 1970, qui a permis de faire passer le taux de mortalité infanto-juvénile moyen de 220 en 1970 à 104 en 2010, mais la tendance n'a connu strictement aucune accélération concomitante à celle de l'accroissement de l'aide à la santé, ni concomitante à celle de la mise en œuvre de la déclaration de Paris.

Ces données, même si elles ne sont pas très précises, permettent par conséquent de douter de l'importance de l'impact des efforts entrepris dans la période récente pour améliorer l'aide à la santé, en quantité et en qualité.

Graphique 5 : Mortalité infanto-juvénile en Afrique sub-saharienne



Source : calculs de l'auteur à partir des données de l'IHME

Une explication possible est que, si l'aide à la santé a progressé de manière spectaculaire, rien ne garantit qu'elle ait été orientée selon les objectifs des pays partenaires. Les agences d'aide qui interviennent dans ce secteur ont le plus souvent leur propre agenda, qui ne coïncide pas nécessairement avec les priorités locales.

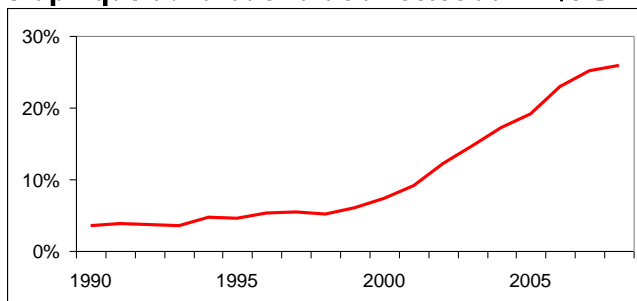
Un élément central de débat, à cet égard, est constitué par l'importance des montants dépensés dans la lutte contre le VIH/SIDA, notamment depuis quelques années pour la diffusion de médicaments anti-rétroviraux. L'épidémie du VIH/SIDA est un problème grave de santé publique, qui peut avoir des répercussions sanitaires qui vont bien au-delà de cette maladie, ce qui justifie de lui porter une attention particulière. Néanmoins, les données disponibles suggèrent toutes que les rapports coût-efficacité des traitements anti-rétroviraux sont nettement moins bons que ceux de traitements ou de vaccins permettant de combattre ou d'éradiquer des maladies contagieuses banales, qui ont des effets de grande ampleur sur la mortalité et la morbidité des enfants en particulier.

Dans l'esprit de la déclaration de Paris, il conviendrait donc de se demander si l'importance accordée à la lutte contre le VIH/SIDA reflète vraiment les priorités des pays partenaires.

Déjà, en 2005, une étude publiée par le Centre de Développement de l'OCDE suggérait l'absence de corrélation entre le poids des dépenses pour le VIH/SIDA dans l'aide à la santé et les priorités accordées par les pays partenaires au VIH/SIDA dans leurs politiques de santé.⁸ Or, comme le montre le graphique 6, la part de l'aide affectée au VIH/SIDA n'a fait qu'augmenter dans les dernières années, pour atteindre 24% des budgets d'aide à la santé en 2008.

Certes, cela a permis en Afrique sub-saharienne en 2009 de traiter près de 4 millions de personnes avec des anti-rétroviraux, contre moins d'un million de personnes en 2004, mais ce chiffre est comparable au nombre annuel de décès d'enfants de moins de cinq ans en Afrique subsaharienne, dont l'occurrence pourrait être dans la très grande majorité des cas évitée par des vaccins ou des traitements simples et peu coûteux.

Graphique 6 : Part de l'aide affectée au VIH/SIDA



Source : calculs de l'auteur à partir des données de l'IHME

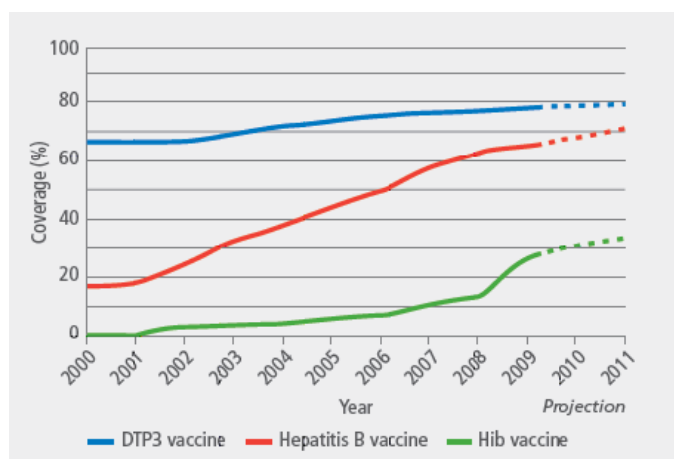
⁸ Source Landis MacKellar Priorities in Global Assistance for Health, AIDS and Population (HAP), OECD Dev Cent WP n°244, 2005

D'une manière générale, on constate souvent que les principaux donateurs préfèrent des actions verticales, plus visibles (programmes VIH/SIDA en particulier), à des actions horizontales. Leurs priorités ne sont pas nécessairement alignées sur celles des pays partenaires. La problématique de l'alignement sur les besoins exprimés par les pays partenaires semble ainsi avoir encore bien des progrès à accomplir dans le secteur de la santé. Le poids élevé et croissant des dépenses consacrées à la lutte contre le VIH/SIDA, dont le rapport coût-efficacité est peu favorable, et qui ne correspond pas nécessairement aux priorités nationales, peut expliquer en partie l'absence de résultats de grande ampleur associés à la forte croissance des budgets d'aide à la santé.

Dans le domaine de la santé, il faut reconnaître aussi qu'une partie des progrès enregistrés n'est pas imputable à l'action des agences d'aide publique au développement, mais plutôt à des initiatives privées, qui s'inscrivent en marge de la déclaration de Paris.

L'exemple du GAVI est à cet égard très éclairant. S'il est un domaine dans lequel des progrès significatifs ont été obtenus ces dernières années, c'est bien celui de la vaccination, et ce progrès, qui a démarré avant la déclaration de Paris, est très largement imputable à l'action du GAVI. Ceci est clairement illustré par le graphique 7.

Graphique 7: Taux de vaccination dans les pays aidés par le GAVI



Source : GAVI

D'une manière générale, il est un peu illusoire de croire que les ressources de l'aide publique au développement résoudront seules les problèmes de santé dans les pays pauvres, où l'absence de systèmes de santé publique dignes de ce nom et la pénurie de personnels qualifiés accélérée par l'émigration de ces personnels vers les pays donateurs, nécessiteraient des actions plus proches des besoins des populations et plus cohérentes. Il ne semble pas que la déclaration de Paris ait, dans ce domaine, stimulé des infléchissements marquants.⁹

⁹ Pour une réflexion complémentaire sur les politiques d'aide à la santé, on pourra se reporter à Dominique Keroudean, D. La santé en Afrique : quelles pourraient être les réponses de la France et de l'Europe, *FACTS Reports*, à paraître, 2012.

Conclusion

Au total, le travail d'évaluation de la déclaration de Paris mené par l'équipe de Bernard Wood a constitué un investissement très important, qui restera sans doute utile pour plusieurs années de par la masse d'informations qualitatives contenues dans le rapport de synthèse comme dans les différents rapports des équipes nationales.

Toutefois ce travail aurait été encore plus immédiatement utile s'il avait été coordonné avec l'enquête de suivi de la déclaration de Paris, et si les auteurs avaient aussi rassemblé toutes les données quantitatives disponibles aujourd'hui sur l'aide et ses effets. Un tel effort aurait sans doute permis d'aboutir à des conclusions plus précises sur un certain nombre de questions.

Le rapport aurait aussi gagné en pertinence s'il avait considéré les hypothèses de départ de la déclaration de Paris sous un angle un peu plus critique. Considérer que les présupposés de la déclaration de Paris étaient tous valables ne pouvait par définition que conduire à des conclusions relativement positives, qui auraient mérité dans certains cas plus de recul de la part de l'équipe d'évaluation.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30