

Chantier n°2 : comment assurer une aide transparente et efficace ?

TABLE RONDE 1 – 21 NOVEMBRE 2012

NOTE DE CADRAGE

Une aide publique au développement plus efficace et transparente, une exigence de l'opinion publique

De la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, en 2005, suivi par le programme d'Accra en 2008, jusqu'au lancement, en juin 2012, du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, l'efficacité et la transparence de l'aide sont devenues des priorités croissantes pour la communauté des bailleurs, en écho aux préoccupations des Etats et populations bénéficiaires, mais aussi du contribuable français et des élus. En effet, l'enjeu est double : la bonne utilisation des ressources publiques d'une part ; le suivi des engagements internationaux en matière d'aide au développement d'autre part, tant en regard des montants engagés, que de l'efficacité de leur utilisation.

Dans un contexte budgétaire contraint, tout en restant déterminée à tracer un cheminement crédible vers l'objectif quantitatif de moyens de 0,7% d'APD/RNB, la France, 4^{ème} donateur mondial, affiche deux priorités : (i) que ses engagements d'APD soient aussi jugés à l'aune de leur efficacité, mesurée de la manière la plus juste possible ; (ii) que l'impact d'une politique de développement ne soit pas évaluée seulement sur les résultats des interventions financées par l'APD.

Une des premières priorités, comme l'a plusieurs fois exprimé le ministre délégué au développement¹, consiste ainsi à évaluer l'efficacité de la politique d'aide au développement. A cette fin, il est nécessaire (i) de clarifier davantage les objectifs poursuivis par l'aide au développement en termes de résultats de développement ; (ii) de mesurer et suivre les progrès dans la réalisation de ces objectifs au moyen d'indicateurs pertinents ; (iii) d'évaluer l'efficacité des interventions financées au moyen de l'APD au niveau des pays partenaires ; (iv) de mieux communiquer, en toute transparence, sur les résultats de ces évaluations.

Le deuxième chantier des Assises constitue une opportunité de réfléchir collectivement à ces sujets. **La première table ronde porte sur les objectifs de l'aide et les enjeux de sa mesure (des moyens, et surtout des résultats), au service de l'efficacité de l'aide. Les tables rondes suivantes pourraient permettre d'approfondir le sujet de la mesure des résultats et celui de la transparence.**

Quels objectifs de l'aide au développement ?

Dans un contexte de mondialisation des économies, de multiplication des interdépendances et des risques, l'agenda « traditionnel » du développement a vu de nouveaux sujets apparaître. Du point de vue du donateur, l'objectif de l'APD doit-il seulement être un objectif de solidarité avec les pays les plus pauvres ? Doit-il soutenir la promotion des biens publics mondiaux ? Ou faut-il également y articuler des objectifs d'influence, de promotion de l'expertise nationale, de soutien aux intérêts économiques français ?

L'APD des pays du Nord (et plus marginalement des pays émergents) ne suffit pas à assurer les conditions du développement économique et social des pays du Sud. Les moyens permettant de soutenir, favoriser, catalyser le développement d'un pays dépassent nettement le périmètre de l'indicateur d'APD du CAD de

¹ Lors de son audition devant la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces Armées du Sénat, en particulier, comme à l'occasion de la Conférence des Ambassadeurs.

l'OCDE. Comment concilier une approche souple de l'aide, alignée sur les priorités locales des pays partenaires et mobilisée en subsidiarité aux ressources locales, et la mise en exergue de résultats attendus de l'aide par le pays donateur ? Quel peut être le rôle de l'APD dans les pays à revenu intermédiaire où elle représente en moyenne moins de 1% du RNB ? Faut-il penser l'avenir en termes d'aide allouée à des projets spécifiques ou bien en termes de financement de politiques publiques globales dont la solidarité avec les plus pauvres serait une des composantes ? Quelles implications ces choix entraînent-ils pour la mesure de l'aide ?

Quels enjeux d'une mesure juste ?

Comment mieux mesurer les moyens de l'aide au développement ?

La statistique d'APD publiée par le CAD vise à mesurer l'effort de solidarité des pays développés. Elle est toutefois sujette à controverse, notamment sur les points suivants : hétérogénéité des situations des pays éligibles; absence de consensus sur certaines dépenses éligibles ; non prise en compte d'autres interventions, publiques ou privées, dont l'utilité est pourtant avérée, et notamment des financements dits 'innovants' pour le développement (tels que la TTF), de l'apport des ONG (qui permettent un effet de levier pour la solidarité internationale), des mécanismes de garantie, des prises de participation publiques, etc. ; développement de nouveaux instruments financiers (PPP, prêts mixés) compliquant la mesure de l'aide ; apparition de nouveaux donateurs (souverains ou privés) qui mobilisent pour certains des montants d'aide très importants non comptabilisés.

En outre, d'autres soutiens aux pays concernés mériteraient d'être pris en compte dans une approche globale des questions de développement. Ainsi, l'émergence des conditions d'un développement endogène passe par la lutte contre les flux illicites, l'amélioration de la gouvernance et de la transparence financière, ainsi que le développement des ressources domestiques, des investissements directs étrangers et des transferts de fonds des migrants. La diplomatie permet également d'obtenir des résultats globaux sur des sujets variés : TTF européenne, Nations unies, G20 Développement, cycle de Doha, etc.

Comment embrasser tous ces aspects dans un même indicateur de moyens ? Faut-il se limiter aux flux d'origine publique, ou intégrer également les flux privés dans l'effort national de solidarité, sachant que, dans les pays de l'OCDE, la part du public et du privé dans cet effort varie significativement ? Faut-il privilégier un indicateur d'ensemble (en % du RNB ou en valeur) ou définir plusieurs cibles spécifiques (sectorielles et/ou géographiques) ? Comment porter les réflexions nationales sur le sujet dans le débat international, et en particulier dans le cadre des réflexions prévues au CAD sur la mesure de l'aide post-2015 ?

Comment mieux mesurer les résultats de l'aide au développement ?

Au-delà des moyens, il importe de porter la réflexion sur les résultats visés et obtenus par l'aide au développement. Améliorer la définition des résultats recherchés et la mesure de l'aide à l'aune de ces cibles permettrait à l'évidence de mieux piloter l'aide selon les besoins des bénéficiaires et d'améliorer l'efficacité de nos actions. Quels indicateurs, quels processus pour leur suivi ? Comment renforcer l'évaluation ex-post des interventions au titre de l'aide au développement et l'utilisation des résultats de l'évaluation pour améliorer l'efficacité de notre aide ?

Comment améliorer la transparence ?

La multiplicité des leviers d'action et le contexte changeant de l'aide peuvent rendre l'action de la France peu lisible. Dans un contexte budgétaire contraint, un effort de pédagogie, de lisibilité et de redevabilité est nécessaire.

Comment améliorer la redevabilité et mieux rendre compte de notre politique d'aide au développement ? Comment mieux communiquer sur nos efforts et sur nos résultats ?