



Le défi de la « redevabilité » des agences de développement dans leur pays et face à leurs pairs

Etude comparative

Martin Vielajus, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG)

En collaboration avec :

Alan Hudson, Linnea Jonsson, Overseas Development Institute (ODI)

Daniel Neu, Groupe de recherche et d'échanges technologiques (Gret)

Contact : **Michèle Pernet**, Département des Relations extérieures et de la Communication,
AFD (pernetm@afd.fr)

Cette série Ex Post « Notes méthodologiques » vise à accueillir les travaux relevant de l'analyse des pratiques, des méthodes et des utilisations de l'évaluation des politiques et interventions de développement.

Remerciements :

Cette étude a été lancée, pilotée et attentivement relue par Jean-Marc Pradelle.

Avertissement :

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication : Dov ZERAH

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

Mise en page : Marcelle LARNICOL, Eric THAUVIN

ISSN : 1962-9761

Dépôt légal : septembre 2010

SOMMAIRE

Introduction	5
1. Les « garants » de la redevabilité : un système intégré d'acteurs, formels et informels, assurant le suivi et le contrôle des agences	13
1.1. Redevabilité « de supervision », les outils de suivi et de contrôle d'une agence par les autres acteurs publics	14
1.1.1. Le rapport d'une agence à sa tutelle, clé de compréhension de ses rapports de redevabilité auprès des autres acteurs	14
1.1.2. Le développement des outils de contrôle et de suivi parlementaire	19
1.1.3. Le rôle des organes d'audit public dans le suivi des agences	23
1.2. Redevabilité « de réputation » : l'agence face aux acteurs de la société civile nationale et internationale	26
1.2.1. Fondements : l'existence de porte-voix plus ou moins forts au sein de la société civile	26
1.2.2. Outils : les mécanismes d'influence et de contrôle permettant le renforcement de la redevabilité des agences	29
1.2.3. Les autres acteurs « informels » du système de redevabilité des agences	33
1.3. Redevabilité « par les pairs » : le développement des mécanismes de suivi entre bailleurs	35
1.3.1. Fondements : la multiplication des engagements collectifs des bailleurs	35
1.3.2. Outils : les mécanismes de suivi et d'apprentissage par les pairs	36
2. Produire, diffuser et mettre en débat l'information : l'évolution de la pratique des agences	39
2.1. Transparence, indépendance, systématisation de l'information sur les résultats : les trois pistes d'un nouveau rapport à l'information	39
2.1.1. L'objectif de renforcement de la transparence	40
2.1.2. L'objectif de renforcement de l'indépendance et de la crédibilité des systèmes d'évaluation	43
2.1.3. L'objectif d'une systématisation et d'une standardisation de l'information sur les résultats de l'action de l'agence	46
2.1.4. Transparence, indépendance, systématisation des résultats : quels dangers d'une approche trop formalisée de la redevabilité ?	53

2.2. Identifier et promouvoir la demande d'information et de dialogue : la démarche proactive des agences, au croisement d'une logique de redevabilité et de communication	54
2.2.1. Identifier les besoins d'information et de dialogue des partenaires et du grand public	54
2.2.2. Construire des outils de décryptage de l'action des agences : quelques exemples	55
2.2.3. Mettre en débat l'information auprès des partenaires et du grand public	58
Conclusions et recommandations	65
Liste des sigles et abréviations	67
Bibliographie	69

Introduction

Les débats en cours sur les orientations de l'aide publique au développement (APD) placent une attention forte sur le renforcement des dynamiques de redevabilité propres aux pays partenaires, et sur les formes de « redevabilités mutuelles » entre pays partenaires et pays donateurs, visant à la réalisation d'objectifs partagés de développement. Ces deux niveaux de redevabilité occupent une place centrale dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et dans le Programme d'action d'Accra (2008). L'engagement des Etats partenaires, à la fois vis-à-vis des parties prenantes de leur propre pays, et vis-à-vis des pays donateurs, est en effet considéré comme l'un des principaux déterminants de l'efficacité de l'aide au sein de ces pays.

Cependant, une attention moindre est accordée aux formes de redevabilité des organismes d'aide des pays donateurs vis-à-vis de leurs propres parties prenantes nationales. Certes, la Déclaration de Paris reconnaît le rôle de la redevabilité comme moyen de renforcer le soutien public aux politiques d'aide au développement, mais peu d'analyses permettent aujourd'hui de comprendre la plus ou moins grande compatibilité des formes de redevabilités développées au sein du pays donateur et au sein du pays partenaire.

Or, le renforcement des dynamiques de redevabilité au sein des pays donateurs n'est pas un processus linéaire, et entraîne un certain nombre d'interrogations qui ne sont pas sans conséquences :

- *Quelle est aujourd'hui la « demande de redevabilité » adressée à une agence de développement ?* Selon les contextes nationaux, les acteurs publics du développement sont en réalité soumis à une plus ou moins forte demande

d'information et de contrôle. L'impact de la récession économique actuelle se faisant ressentir dans la poche de chaque contribuable, la pression pesant sur la légitimité des dépenses publiques va croissante. Les politiques d'aide au développement, dont les contribuables ne voient que peu l'impact sur leur propre situation, sont particulièrement soumises à cette pression et peuvent pâtir, davantage que d'autres secteurs publics, d'une suspicion forte de la part des citoyens, à la fois en termes d'efficacité et de transparence des actions menées et de leurs résultats.

Ce besoin d'information se traduit de manière plus ou moins formalisée selon les pays, en fonction notamment du rôle d'une série de parties prenantes, publiques et privées, dans le renforcement de la redevabilité des agences. Acteurs gouvernementaux, acteurs parlementaires, acteurs de la société civile (ONG, médias, centres de recherche, etc.), mais aussi acteurs bilatéraux et multilatéraux extérieurs, assurent chacun des rôles spécifiques dans le suivi commun des politiques de développement. Cette étude vise à mettre en avant, dans un premier temps, un panorama du rôle de ces différentes parties prenantes ayant naturellement accès à des niveaux d'information très divers, et formant autour des agences un réseau de « garants » de leur redevabilité, dont les contours varient largement en fonction des pays.

- *Comment faire évoluer les outils de production et de diffusion de l'information pour répondre à cet objectif croissant de redevabilité ?* Le prisme de la redevabilité interroge en profondeur le rapport des agences à leur propre système d'information et les confronte à trois défis de taille : le renforcement de la transparence de leur action, l'indépendance et la crédibilité de leurs outils d'évaluation, et la systématisation d'une

information sur leurs résultats. Ces défis s'accompagnent en réalité d'une série de résistances culturelles et réglementaires, mais aussi et surtout d'importantes contraintes financières et méthodologiques, qui mettent en lumière les limites et les dangers d'une approche trop littérale de cette logique de redevabilité.

- *Comment élargir les cibles et les outils de la redevabilité des agences pour mieux répondre aux besoins d'information et de mise en dialogue des parties prenantes au développement et du grand public?* Le croisement des logiques de communication et de redevabilité des agences interroge ces dernières sur leur capacité à décrypter et à mettre en débat la pertinence de leur action. L'étude mettra en avant une série de démarches proactives des agences dans cette direction.

Cette étude (réalisée au second semestre 2009 et finalisée début 2010) propose de dresser un panorama de ces questionnements, des difficultés qu'ils soulèvent au sein des pays donateurs, mais aussi de quelques initiatives innovantes mises en place par ces pays, à la fois dans le renforcement de la demande de redevabilité, dans l'évolution de la production d'une information « redevable », et dans la diversification des outils de diffusion et de mise en débat de l'action des agences. Il ne s'agit pas d'analyser en détail le fonctionnement des différents services des agences, qui œuvrent plus ou moins directement à cet objectif de redevabilité, mais bien de tirer le fil entre ces services, comprendre comment ils s'articulent et

quelles sont leurs limites.

Ce panorama est le fruit d'un exercice comparatif : plus de 60 entretiens ont été réalisés en France, en Grande-Bretagne, en Suède et en Allemagne. D'autre part, plusieurs séries de questionnaires (diffusés au sein du Réseau des praticiens pour une coopération européenne au développement, et au sein du réseau DevCom de l'Organisation de coopération et de développement économiques - OCDE) ont également permis de mener un dialogue indirect avec les coopérations tchèque, italienne, norvégienne, autrichienne, australienne, portugaise, hongroise, danoise et irlandaise, ainsi qu'auprès de la Commission européenne. Les retours nombreux et souvent détaillés à ces questionnaires ont montré le grand intérêt porté par l'ensemble des coopérations bilatérales à cet enjeu de la redevabilité des donateurs, ainsi que la très grande similarité des questionnements des uns et des autres.

Enfin, une mission de quelques jours a été effectuée au sein d'un pays bénéficiaire de l'aide, le Sénégal, afin d'élargir la perspective. Cette mission avait pour but d'interroger une série d'acteurs opérationnels des agences et leurs partenaires locaux, premiers maillons de la chaîne de production de données, qui alimentent la capacité de leur institution à rendre compte de leur action. Elle a permis de mieux comprendre comment ces acteurs opérationnels percevaient la pertinence et les limites de cette exigence accrue de redevabilité au Nord.

Enjeux linguistiques

Le terme français de « redevabilité » est un néologisme bien inconfortable qui cherche sa place parmi les mots phares du discours actuel des partenaires au développement. Traduction encore maladroite du terme anglophone *accountability*, ce mot demeure pour beaucoup un terme flou du débat international. Avant d'entamer l'analyse, il est donc nécessaire de mieux comprendre les difficultés de traduction qui entourent le terme anglo-saxon *accountability*, dont l'usage se multiplie au sein des engagements des bailleurs. En français (et dans bien d'autres langues), l'emploi du terme de « redevabilité » pour traduire l'*accountability* est le résultat d'un espace laissé en partie vide entre deux expressions avec lesquelles il est souvent confondu, mais qui ne suffisent pas à elles seules à assurer une traduction pertinente :

- Le premier terme que nous trouvons est : « responsabilité ». C'est bien souvent ce terme qui traduit aujourd'hui, à la fois en français, en suédois, et dans plusieurs autres langues européennes, l'*accountability* anglo-saxonne. La « responsabilité » renvoie à l'idée de l'engagement d'un acteur vis-à-vis d'une partie prenante extérieure. Pourtant, le terme de « redevabilité » se distingue de la seule « responsabilité » en y ajoutant une exigence supplémentaire : celui de donner à voir que la responsabilité a été assumée et que les engagements ont été tenus (Wenar, 2006). La redevabilité peut ainsi se définir comme étant l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité.
- Le deuxième terme qui encadre la notion de redevabilité est celui de « reddition de comptes », qui sert lui aussi parfois de traduction au terme *accountability*. A titre d'exemple, la Déclaration de Paris utilise alternativement ces deux notions. Cependant, cette notion renvoie généralement à l'idée d'une redevabilité limitée à une dimension très restreinte de l'action engagée – avant tout financière – ne donnant généralement pas à voir l'ensemble des engagements qui définissent la responsabilité d'un acteur.

Le terme de redevabilité, aujourd'hui largement appliqué au domaine du développement, navigue donc entre un concept très large de « responsabilité », outil de réflexion avant tout utile à la science politique et peinant à trouver une traduction opérationnelle, et une expression plus opérationnelle de reddition de compte, trop restreinte à un type spécifique d'information.

En dehors du simple enjeu de traduction, il est également utile de poser quelques principes qui permettent de définir la redevabilité par ce qu'elle n'est pas.

La « redevabilité » ne se décrète pas seule : elle naît d'une relation avec un acteur extérieur.

La redevabilité se distingue en effet du simple exercice de « transparence » : la transparence est avant tout conçue comme un « état », consistant à rendre publiques les informations relatives à l'organisation, la stratégie, l'action et les résultats d'un organisme public ou privé. La redevabilité, quant à elle, implique nécessairement une relation dynamique avec une partie prenante extérieure et n'a de sens qu'en réponse à une demande. Elle ne peut donc se concevoir qu'à travers l'identification du type d'acteurs auprès duquel nous sommes redevables. Le détour par la langue suédoise est à ce titre intéressant. Elle distingue aujourd'hui deux traductions du terme de redevabilité, l'une définissant l'agent devant être redevable (*ansvarsskyldighet*), l'autre définissant l'agent exigeant cette redevabilité (*ansvarsutkrävande*), montrant bien ainsi l'existence nécessaire d'une relation entre une « offre » et une « demande » de redevabilité. Par ailleurs, contrairement à la notion de transparence, la redevabilité implique que le partenaire ait les moyens de sanctionner, de manière formelle ou informelle, directe ou indirecte, la mauvaise orientation des stratégies ou l'absence de résultats des actions. Nous le verrons, c'est sur cette question ambiguë du niveau plus ou moins formel de sanction accompagnant la notion de redevabilité que se divisent les interlocuteurs interrogés.

La redevabilité n'est pas ponctuelle ou sélective : elle suppose des outils systématisés d'information et de dialogue.

La redevabilité se distingue d'un simple exercice de « communication » qui sélectionnerait, parmi les informations existantes au sein de l'agence, les actions et les résultats permettant de justifier son action et de renforcer l'adhésion de ses partenaires. La redevabilité implique une systématisation dans la production de l'information et des canaux qui permettent de la diffuser. Elle entraîne donc la mise en place d'un système normé permettant des flux réguliers d'information, sans sélectivité dans le type de résultats présentés, et donnant à voir une certaine exhaustivité des informations produites. Comme l'a rappelé Jean-David Naudet, chef de la division Evaluation et capitalisation à l'Agence Française de Développement (AFD), « *une relation de redevabilité implique une perte de pouvoir sur le contenu de l'information que l'on divulgue* ». Il s'agit donc de présenter sur un même plan les résultats positifs et négatifs de l'agence, et de mettre en lumière à la fois les succès et les difficultés stratégiques ou opérationnelles auxquelles elle fait face.

La redevabilité est à la fois un positionnement éthique et un outil au service de l'appropriation des politiques de développement par les parties prenantes extérieures.

Si le renforcement de la redevabilité se distingue d'une pure démarche de communication par la systématisation et la perte de pouvoir sur l'information qu'elle suppose, ces deux démarches visent chacune à renforcer la légitimité des politiques d'aide au développement. Au cœur de l'engagement des bailleurs vers une plus grande redevabilité de leur action, on ne peut donc séparer clairement l'engagement éthique et un objectif de plaidoyer pour une meilleure adhésion publique à l'aide au développement.

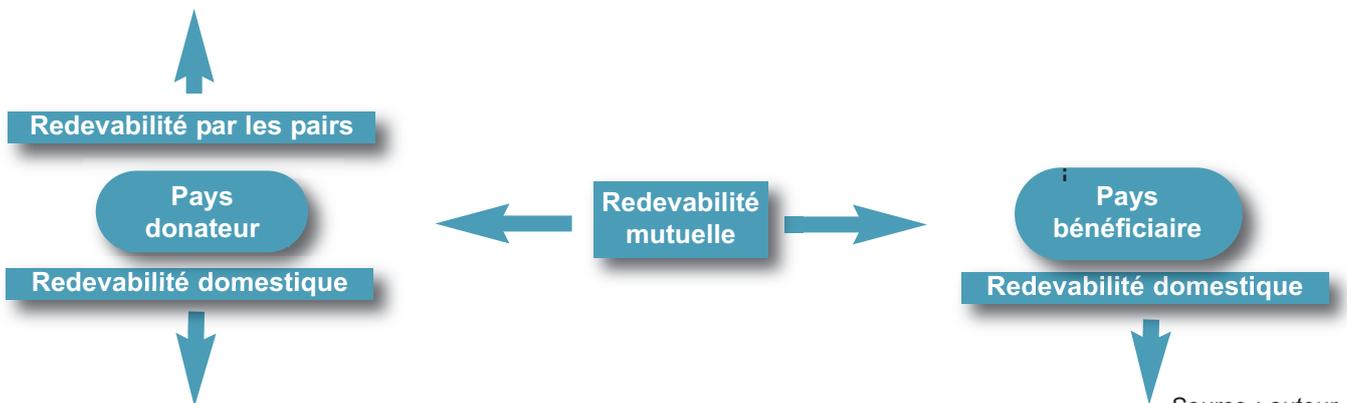
Périmètre de l'étude : les différents niveaux de redevabilité d'une politique de développement

Contrairement à la plupart des politiques publiques nationales, l'aide au développement se caractérise par un éloignement entre les « contribuables » de l'aide (citoyens du pays donateur) et les « bénéficiaires » de l'aide (citoyens du pays partenaire). La redevabilité d'une politique de développement se place donc, en théorie du moins, au sein de deux espaces publics différents : il s'agit à la fois de rendre compte des orien-

tations et des effets d'une politique de développement auprès des acteurs qui la financent, et auprès des acteurs qui en bénéficient.

De plus, l'importance croissante des outils d'aide budgétaire et d'aide programme fait émerger une forme nouvelle de redevabilité intermédiaire, reliant le gouvernement donateur et le gouvernement partenaire : la redevabilité « mutuelle ». Depuis les contribuables jusqu'aux bénéficiaires, nous pouvons ainsi caractériser la chaîne de redevabilité selon le schéma 1.

Schéma 1. Les dynamiques de redevabilité de l'APD



Cette étude se concentrera avant tout sur l'enjeu de la relation de redevabilité d'une agence auprès des parties prenantes de son propre pays (ainsi qu'une rapide mise en perspective des outils de redevabilité vis-à-vis de ses pairs : acteurs bilatéraux et multilatéraux également impliqués dans les politiques d'aide au développement). L'étude s'inscrit dès lors en complémentarité de deux autres études menées au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE au cours de ces derniers mois, qui analysent plus spécifiquement les autres dimensions de la « chaîne de redevabilité » des politiques de développement (OCDE-CAD, 2009) :

- l'étude de Paul Isenman (2008), met à jour l'existence de mécanismes plus ou moins influents permettant aux pays donateurs et aux pays partenaires d'exercer un suivi sur leurs activités et de les pousser au respect de leurs engagements ;

- l'étude d'Alan Hudson (2009) analyse les outils au service des bailleurs, destinés à renforcer le contrôle des actions des Etats partenaires par leurs propres parties prenantes nationales. Ce niveau de redevabilité propre aux pays partenaires soulève notamment la question des tensions possibles entre la promotion par les bailleurs de la participation et du contrôle public, et le danger d'ingérence que ce type d'intervention implique.

Nous proposons donc d'inscrire notre étude au regard de ces deux autres travaux, afin de présenter une vision plus articulée des différents maillons de la chaîne de redevabilité. Nous verrons d'ailleurs tout au long de la réflexion qu'il est très difficile d'isoler un niveau spécifique de redevabilité dans l'analyse, au risque d'ignorer la tension qui peut exister entre les formes de redevabilité au sein du pays donateur et au sein du pays bénéficiaire.

Cadre d'analyse

Analyser la redevabilité d'une agence de développement consiste à la fois à comprendre ce qui détermine la « demande » de redevabilité des parties prenantes exté-

rieures, et la manière dont l'agence organise son « offre » de redevabilité, en réponse plus ou moins directe à cette demande.

Il s'agit donc de mesurer la capacité des parties prenantes extérieures à « demander des comptes » sur l'action des agences. Cette demande de redevabilité est multiple et ne consiste pas uniquement en une demande directe d'information aux agences. Trois types de « demandes » de redevabilité sont mêlés : une démarche de demande d'information sur l'action des agences, la production d'un regard critique sur cette action, et la demande d'une mise en débat de la pertinence et des résultats de cette action.

La première partie de l'étude met en lumière les acteurs qui s'engagent aujourd'hui dans ces différents types de demandes et analysent comment ils interagissent pour constituer ensemble un « système de redevabilité » encadrant l'action de ces agences.

La seconde partie analyse la capacité des agences à répondre à cette demande et à prendre en compte ce regard extérieur dans la conduite de son action. La réponse aux demandes de redevabilité de la part des agences est également multiforme, puisqu'elle combine une nouvelle manière de produire l'information, de la diffuser et de la mettre en débat. Cette partie examine comment les pratiques de production et de diffusion de l'information évoluent en conséquence au sein des agences, ainsi que les limites et les dangers des évolutions en cours.

Une approche comparative : comprendre la diversité des contextes politiques et institutionnels

Afin de mieux entrevoir les points communs entre les différentes agences et d'identifier les outils innovants mis en place par chacune d'entre elles et par leurs parties prenantes nationales, cette étude propose une analyse comparative des systèmes de redevabilité de quatre coopérations bilatérales : les coopérations britannique, suédoise, allemande et française.

Avant d'entamer cet exercice comparatif, il est utile de présenter quelques informations importantes sur les contextes

institutionnels de l'aide au développement propres à chaque pays.

Royaume-Uni

Le *Department for International Development* (DFID) britannique est mis en place en 1997, avec l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement travailliste. De manière significative, le DFID a été établi comme un ministère séparé, et non subsidiaire du *Foreign and Commonwealth Office*. Le DFID réunit à la fois les fonctions stratégiques d'un ministère et les fonctions opérationnelles d'une agence de développement, et se distingue en cela de la plupart des schémas institutionnels des pays membres de l'OCDE (cf. encadré 1).

Les objectifs du DFID sont définis publiquement au travers de son *Public Service Agreement* (PSA, convention de service public), intitulé « Lutte contre la pauvreté ». L'agence contribue également au PSA de plusieurs autres ministères dans le domaine de la sécurité, du climat, etc.

Les enjeux du développement international ont une importance particulière au sein de l'opinion publique britannique. Depuis l'élection du Parti travailliste en 1997, les Premiers ministres successifs – Tony Blair et Gordon Brown – ont fait preuve d'un engagement personnel fort dans ce domaine. Cet engagement croissant, renforcé par le travail permanent de sensibilisation effectué par les grandes organisations non gouvernementales (ONG) britanniques, a permis d'assurer un soutien public fort aux programmes du DFID. Notons d'ailleurs l'importance de la mobilisation publique sur ces enjeux de développement, notamment illustrée par le succès de campagnes telles que *Make Poverty History* ou la mobilisation autour du *Gleneagles G8 Summit* de 2005.

Notons par ailleurs que le gouvernement actuel, mais aussi l'opposition, s'accordent aujourd'hui sur la poursuite de l'engagement britannique à atteindre l'objectif de 0,7 % d'ici 2013.

Suède

La coopération au développement suédoise se trouve sous la responsabilité principale du ministère des Affaires étrangères, et en particulier de son département pour le Développement mondial. Le ministère définit les orientations de coopération, identifie les pays partenaires et détermine le budget des quatre agences de développement mises en place sous sa supervision : la *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA), la *Swedish Agency for Development Evaluation* (SADEV), l'Institut Nordic Africa et l'Académie Folke Bernadotte. Parmi ces agences, la SIDA est de loin la plus importante, mobilisant plus de 80 % de l'aide bilatérale suédoise. La SIDA est également en lien étroit avec le ministère de la Défense pour ce qui concerne la mise en œuvre de l'aide humanitaire suédoise.

En théorie, la SIDA est donc une agence opérationnelle, sans fonction d'élaboration des politiques. De fait, une collaboration étroite se met en place avec son ministère de tutelle dans la définition des stratégies générales, et la SIDA prend en charge une part importante de l'élaboration de stratégies géographiques et sectorielles permettant de décliner ces orientations transversales. La SIDA subit en 2008 une réforme profonde de son organisation interne et de son rapport avec son ministère de tutelle, qui amène aujourd'hui à un pilotage plus étroit de l'agence par le ministère suédois des Affaires étrangères. En outre, notons que la Suède vient d'élire un gouvernement libéral, après une longue période de gouvernement social-démocrate.

L'origine de la SIDA témoigne de son lien étroit avec la société civile : la première organisation nationale de coopération au développement a été établie en Suède en 1952, sous la direction de 45 organisations de la société civile suédoise. En dehors de la mise en œuvre de programmes d'aide spécifiques, cette organisation a pris, dès son origine, une fonction importante de sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux du développement. L'histoire de la coopération suédoise, et plus spécifiquement de la SIDA, trouve donc ses racines dans la vitalité des mouvements populaires du pays, et dans la mobilisation importante des organisations religieuses, syndicales et politiques autour des enjeux du développement. Aujourd'hui encore, ces organisations jouent un rôle fondamental dans le renforcement du soutien public aux politiques de développement.

Allemagne

La politique de coopération allemande est placée sous la responsabilité du ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement, le *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ), créé en 1961. L'autonomie du BMZ vis-à-vis du ministère des Affaires étrangères permet de marquer la distinction entre politique étrangère et politique de développement. Le BMZ définit les orientations stratégiques et la programmation de l'aide. La mise en œuvre de ces orientations est largement morcelée entre un grand nombre d'acteurs opérationnels, parmi lesquels se détachent notamment l'agence allemande pour la coopération technique pour le développement, la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), et la Banque de développement (KfW). Il existe donc, au sein même des fonctions de mise en œuvre, une distinction entre assistance technique et assistance financière qui pose à l'Allemagne des problèmes de cohérence et d'articulation des différentes activités de développement. Par ailleurs, d'autres agences jouent, auprès de la KfW et de la GTZ, un rôle important dans le paysage allemand de la coopération au développement, notamment InWent (Formation continue internationale et développement) ou encore le Service allemand du développement (DED).

Le BMZ exerçant sur les agences une fonction de pilotage étroit et prenant en charge une grande partie des relations de redevabilité vis-à-vis des autres acteurs, notamment le Parlement et les acteurs de la société civile, limite de fait, davantage que dans d'autres pays, le périmètre « autonome » de redevabilité domestique des agences opérationnelles.

De par son statut d'institution financière, la KfW se rapproche en de nombreux points de la situation de l'AFD et sera plus particulièrement analysée dans le cadre de l'étude. La KfW apparaît comme la principale agence de financement du système de coopération allemand, depuis sa création en 1960. Elle est une filiale d'un groupe bancaire bien plus large, l'activité de développement ne constituant qu'une dimension minoritaire du groupe. Représentant environ 15 % de l'aide allemande en 2007, la KfW intervient à la fois à partir de fonds budgétaires et à partir de fonds propres.

La mobilisation des acteurs non gouvernementaux autour des enjeux du développement est importante en Allemagne, regroupant à la fois des fondations politiques, de larges organisations confessionnelles, et des organisations non confessionnelles (largement sous-représentées au regard de l'influence des organisations confessionnelles). De même qu'en Suède et au Royaume-Uni, cette mobilisation forte semble révéler, selon nos interlocuteurs, une conscience forte, au sein de l'opinion publique allemande, des enjeux de développement.

France

La politique française de coopération au développement a subi, depuis 1998, des réformes institutionnelles profondes, qui ont largement redistribué les rôles et les responsabilités des acteurs publics du développement. En 1999, le ministère de la Coopération est intégré au ministère des Affaires étrangères, faisant de la coopération au développement et de la politique étrangère deux dimensions corrélées de l'action internationale, contrairement à la situation allemande ou britannique. La coopération au développement se trouve en réalité aujourd'hui prise en charge par plusieurs entités ministérielles : le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, et le récent ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Mis en place en 1998, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) regroupe les différents ministères concernés par les questions de développement et assure la coordination interministérielle de la coopération française. Il détermine les orientations stratégiques de la coopération et définit ainsi le cadre d'action général de l'AFD.

L'AFD est aujourd'hui considérée comme l'opérateur pivot de l'aide française. La récente réforme du dispositif de coopération nationale a permis de transférer à l'agence davantage de compétences opérationnelles, en parallèle d'une volonté de renforcement de l'encadrement stratégique de l'agence par ses tutelles. De même que la KfW allemande, l'AFD a le statut d'institution financière spécialisée, et fonctionne de ce fait à partir de fonds budgétaires et de fonds propres. Nous le verrons, cette caractéristique peut poser problème quant à la définition du périmètre de la redevabilité « publique » de l'agence.

La visibilité politique et la mobilisation publique autour des enjeux de développement peut apparaître moins forte en France que dans les trois pays mentionnés, qui se distinguent quant à eux par une attention particulièrement marquée de l'opinion dans ce domaine. Si l'adhésion croissante des Français au maintien d'une APD est mise en lumière par les résultats du « Baromètre AFD / Ifop 2008 »¹, celle-ci s'accompagne d'une importante mise en cause de l'efficacité des actions actuellement menées dans ce domaine.

¹ <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/administrateur/public/communiques/AFD-lfop-confdepreste-231008.pdf>

1. Les « garants » de la redevabilité : un système intégré d'acteurs, formels et informels, assurant le suivi et le contrôle des agences

Une première définition classique des « garants » de la redevabilité d'une agence au sein des pays donateurs se concentre aujourd'hui sur les acteurs jouant un rôle dans le pilotage stratégique direct, dans l'allocation des ressources et dans le contrôle juridictionnel et financier des agences. Cependant, émerge aujourd'hui une compréhension plus large de la notion de redevabilité permettant de prendre en compte à la fois ces outils formels de suivi et de contrôle et des outils plus informels et plus indirects mis en œuvre par les parties prenantes des politiques de développement dans toute leur diversité. Une analyse intégrée des « garants » de la redevabilité des agences doit ainsi porter à la fois sur :

- les outils de supervision formelle développés par les acteurs qui ont délégué le pilotage ou la mise en œuvre d'une politique publique et qui doivent en contrôler la bonne orientation : un grand nombre de personnes interrogées au sein des agences considèrent ainsi la redevabilité d'une agence de développement telle que l'AFD comme la simple réponse à ce mandat formel attribué à l'agence. Celle-ci est soumise à différentes obligations juridiques de reddition de comptes, « noyau dur » de la redevabilité, permettant un contrôle public sur ses activités. Ce contrôle est issu à la fois d'une série d'acteurs gouvernementaux, du Parlement, des organismes nationaux d'audit public et d'une série d'organismes de contrôle financier spécifiques au statut bancaire de certaines agences ;

- des outils de redevabilité plus indirects et plus informels développés par un certain nombre d'acteurs capables d'influer sur l'adhésion citoyenne aux politiques de développement, et

qui visent à suivre et à demander des comptes aux agences pour leurs actions. ONG et plates-formes d'ONG, *think tanks* et centres de recherche universitaire, médias, syndicats, entreprises, collectivités locales, vont ainsi chacun à leur manière, et à des niveaux bien différents selon les pays, tenter de jouer le rôle de garant des politiques de développement de l'agence. En fonction de leur légitimité auprès du grand public et de leur niveau de collaboration avec les agences, ces acteurs peuvent jouer un rôle plus ou moins important dans l'évolution des pratiques de ces dernières en matière de redevabilité ;

- des outils émergents de redevabilité « par les pairs », reliant une agence aux autres acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement. Ces acteurs s'engagent aujourd'hui collectivement dans la mise en place de standards communs destinés à permettre une meilleure harmonisation et une plus grande efficacité de l'aide, mais aussi dans le pilotage de mécanismes de revue par les pairs permettant d'assurer un contrôle mutuel de leurs engagements et de leurs actions.

L'un des constats de cette étude est le « maillage » étroit qui se met en place entre ces acteurs formels et plus informels, permettant, du moins dans certains pays, d'assurer de manière plus intégrée le suivi et le contrôle des agences. Si l'étude donne à voir le rôle respectif de chaque acteur, elle essaie également de montrer comment ceux-ci peuvent « faire système » en échangeant de l'information, et en construisant des espaces ouverts et pluri-acteurs de mise en débat des actions des agences.

Grille d'analyse des relations de redevabilité

Afin d'aborder de manière cohérente la diversité de ces relations de redevabilité, nous proposons une grille de questionnement commune, structurée autour de deux critères fondamentaux :

- fondements : pourquoi l'agence se trouve-t-elle dans une situation de redevabilité vis-à-vis de telle ou telle partie prenante extérieure ? Avant d'être redevables, nous sommes avant tout « tenus » redevables de notre action ; le partenaire doit donc avoir une légitimité à demander des comptes. Nier cette réalité risquerait de pousser les agences à multiplier les outils et les procédures de reddition de comptes de manière

normative, sans analyser les types de demandes d'information qui leur sont adressées. Comment donc caractériser ces différentes « raisons » de s'engager dans une relation de redevabilité ?

- outils : quels sont les outils effectivement en place pour demander de l'information à l'agence et assurer sur son activité un suivi extérieur ? La partie prenante extérieure s'est-elle accordée avec l'agence sur le type d'informations à échanger en fonction du type de standards à atteindre ? Dans quelle mesure le suivi effectué par ces parties prenantes extérieures est-il systématisé, public, et leur permet-il d'influer sur les pratiques de l'agence ?

1.1. Redevabilité « de supervision », les outils de suivi et de contrôle d'une agence par les autres acteurs publics

1.1.1. Le rapport d'une agence à sa tutelle, clé de compréhension de ses rapports de redevabilité auprès des autres acteurs

Les acteurs gouvernementaux (et notamment les acteurs de tutelle lorsqu'il existe une distinction institutionnelle entre ministère et agence opérationnelle – voir encadré 1) sont dans une position capitale au sein du « système de redevabilité » d'une agence, et ce à double titre :

- ils sont les premiers « demandeurs de comptes » de l'action des agences, et assurent la plus grande partie de leur supervision ;

- ils partagent avec les agences la responsabilité des résultats des politiques de développement, et sont à ce titre « co-redevables » de ces résultats auprès des parties prenantes extérieures.

C'est à ces deux niveaux que doivent être analysés les rapports de redevabilité entre les agences et leurs interlocuteurs gouvernementaux.

Afin de mieux comprendre cette double problématique, notons tout d'abord la diversité des architectures institutionnelles de la coopération au développement au sein des pays membres du CAD de l'OCDE.

Encadré 1

Modèles de coopération au développement des pays membres du CAD

Modèle 1. La coopération au développement est une partie intégrante du ministère des Affaires étrangères, responsable à la fois de l'élaboration de la politique et de sa mise en œuvre dans ce domaine (Danemark, Norvège).

Modèle 2. Une division dédiée à la coopération au développement au sein du ministère joue le rôle principal dans l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre (Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Nouvelle-Zélande, Suisse, etc.).

Modèle 3. Un ministère détient la responsabilité de l'élaboration des politiques et une agence spécifique est en charge de la mise en œuvre (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, États-Unis, France, Japon, Luxembourg, Portugal, Suède).

Modèle 4. Un ministère ou une agence séparée du ministère des Affaires étrangères est responsable à la fois de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre (Australie, Canada, Royaume-Uni).

Source : OCDE (2009b).

Le modèle 3, qui distingue l'existence d'un (ou de plusieurs) ministère(s) de tutelle et d'acteurs opérationnels en charge de la mise en œuvre des politiques est aujourd'hui largement répandu et caractérise la situation des coopérations allemande, suédoise et française. Il est donc au cœur des questionnements de notre étude. Si cette architecture institutionnelle comporte de nombreux avantages, elle génère également des défis de taille en matière de redevabilité des politiques de développement.

Fondements : l'enjeu du périmètre de redevabilité d'une agence face à sa tutelle

Le premier des paramètres qui permettra de définir l'ensemble des relations de redevabilité d'une agence est la définition de son périmètre de responsabilité, notamment face à ses tutelles gouvernementales. Construire des outils de redevabilité impliquerait en théorie de savoir précisément de quoi on est responsable. Or, les agences opérationnelles doivent aujourd'hui faire face à un paradoxe : l'extension de leur mission, le développement de leurs activités et leur visibilité accrue les poussent à davantage rendre compte de leurs actions et de leurs stratégies non plus seulement auprès de leurs tutelles mais aussi, plus largement, auprès des différentes parties prenantes des politiques de développement, pour lesquelles la demande d'information et de contrôle s'adresse de manière uniforme aux « responsables » d'une politique de développement, que ce soit l'agence ou sa tutelle. Pourtant, ces actions sont en grande partie déterminées par les orientations stratégiques émanant des ministères de tutelle, l'agence participant à son niveau à une politique d'aide au développement dont elle n'est pas entièrement l'auteur, et selon des choix budgétaires dont

elle n'est pas directement responsable. Se pose donc la question épineuse de l'imbrication des redevabilités de l'agence et de sa tutelle. Question épineuse également du côté des ministères de tutelle pour lesquels l'enjeu est avant tout d'assurer la cohérence des formes de redevabilité de ces différents opérateurs, et d'éviter ainsi que chacun d'entre eux ne mette en place des mécanismes de redevabilité autonomes, risquant de morceler la visibilité globale des politiques de développement. Comment les agences abordent-elles respectivement cet enjeu de l'autonomie plus ou moins grande d'une agence opérationnelle dans sa redevabilité extérieure ?

La question du périmètre de redevabilité d'une agence se pose tout particulièrement aujourd'hui pour l'AFD, dont la visibilité croissante en fait de plus en plus un interlocuteur à part entière pour les autres parties prenantes des politiques de développement. Si le lien entre l'AFD et le Parlement se construit en théorie avant tout à partir de ses ministères de tutelle (comme nous le verrons par la suite), l'agence est aujourd'hui de plus en plus directement présente face aux parlementaires, et s'engage de manière proactive dans le renforcement de cette relation de dialogue direct, tant au niveau français qu'europpéen. De même, la relation de l'AFD avec les organisations de la société civile est aujourd'hui en plein développement, avec notamment la mise en place de la division du Partenariat avec les ONG (DPO) qui reprend une partie des fonctions de l'ancienne Mission d'appui à l'action internationale des ONG (MAIIONG) du MAEE. L'agence devient ainsi un interlocuteur à part entière des ONG, à la fois en tant que financeur (avec la création de nouveaux outils collaboratifs de financements des ONG tels que la Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG), mais aussi

par la reconnaissance croissante de leur rôle stratégique². Nombre d'interlocuteurs au sein du MAEE mais aussi de l'agence soulignent donc la nécessité d'articuler davantage les formes de redevabilité, de l'agence et de ses tutelles afin d'éviter la superposition de deux dynamiques trop parallèles de dialogue. Il demeure difficile de distinguer, dans une dynamique de redevabilité, le niveau technique de mesure de l'efficacité de la mise en œuvre, du niveau des politiques qui en ont déterminé les orientations. L'ensemble des outils de redevabilité aujourd'hui développé par l'AFD ne peut donc être considéré qu'en lien étroit avec ses ministères de tutelle.

Cette double problématique autonomie/interdépendance, entre une agence et ses ministères de tutelles, et le « casse-tête » de redevabilité qu'il entraîne, se retrouve également présent dans d'autres contextes nationaux. L'autonomie importante de certaines agences, à l'instar de la SIDA, place leur ministère de tutelle dans la même difficulté de positionnement. En effet, sur un modèle proche du modèle français, la SIDA est une agence opérationnelle, chargée de la mise en œuvre des politiques élaborées au sein du ministère des Affaires étrangères. Si elle n'a pas officiellement en charge l'élaboration des politiques, cette division des rôles reste pourtant difficile à mettre en place : elle a fait preuve, par le passé, d'une grande indépendance opérationnelle et stratégique et s'est avéré être, selon nombre de nos interlocuteurs, « un acteur difficile à superviser », étant donné la grande autonomie de son fonctionnement. Une étude de la *Swedish Agency for Public Management* (2005) sur la relation de l'agence avec le ministère des Affaires étrangères, révélait les difficultés de dialogue entre les deux institutions, la formulation des politiques par le ministère étant trop générale pour constituer des outils efficaces de supervision. Ce flou stratégique mis en avant par la SIDA a pu, au cours de ces dernières années, être dissipé par la formulation d'orientations politiques spécifiques par l'agence elle-même, l'éloignant ainsi de son simple rôle opérationnel. Cependant, la réforme récente du système de coopération suédois semble avoir

entraîné le renforcement du pilotage stratégique de l'agence par le ministère des Affaires étrangères. Selon certains acteurs de la société civile suédoise interrogés, ce renforcement du pilotage a toutefois abouti à la mise en place de processus de décisions politiques plus rapides et moins ouverts, réduisant les espaces de dialogues stratégiques avec les parties prenantes extérieures.

La situation du Royaume-Uni dans cette étude se distingue largement des modèles de coopération français, suédois et allemand, puisqu'elle montre l'existence d'un ministère indépendant exerçant à la fois une fonction politique et une fonction de mise en œuvre, résolvant ainsi une grande partie de la problématique du rapport entre une agence et sa tutelle, à travers un modèle institutionnel intégré, le DFID. Celui-ci reste cependant redevable vis-à-vis d'une série d'acteurs gouvernementaux. Il est responsable auprès du *Prime Minister's Delivery Unit* (PMDU) de la mise en œuvre effective de ses objectifs (inscrits notamment, comme nous le verrons par la suite, dans le cadre de ses PSA). Il est responsable auprès du cabinet du Premier ministre, le *Prime Ministry Office*, d'une série d'initiatives spécifiques impliquant plus directement le Premier ministre, tels que les plans d'action pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, OMD (*MDG Action Plan*). Il est enfin soumis à un suivi de son action par le *Cabinet Office*, qui assure la mise en place d'une revue tri-annuelle des compétences, la *Capability Review*, qui évalue à la fois son pilotage (sa capacité à identifier des objectifs spécifiques et à maintenir ses orientations), la nature de ses stratégies, et l'efficacité de leur mise en œuvre.

Outils : la capacité du gouvernement à s'accorder sur des « standards » de reddition de comptes

Largement en lien avec ce premier enjeu, se pose également la question de la capacité des acteurs gouvernementaux à fixer des objectifs et des standards de mesure stables et homogènes sur lesquels l'agence puisse rendre des comptes.

² Nous l'évoquerons dans la deuxième partie, l'AFD a mis en place de nouveaux outils de consultation auprès des acteurs de la société civile, visant à mieux les intégrer dans l'élaboration des stratégies sectorielles de l'agence.

Un caractère trop général des objectifs fixés, une trop grande multiplicité, voire une superposition des objectifs, mais aussi une trop faible articulation entre objectifs et outils de mesure, peuvent générer un flou poussant les agences à ne finalement donner à voir que ce qu'elles souhaitent mettre en avant de leur action. Comment parvenir à harmoniser et à stabiliser les objectifs et les standards à atteindre ? Comment parvenir à identifier des outils de suivi de résultats en lien avec ces objectifs ?

En France, la construction d'un tableau de bord standardisé des objectifs et des résultats

Sur le premier défi de l'harmonisation des standards et des objectifs, les acteurs de la coopération française sont aujourd'hui en pleine construction de méthodologies nouvelles afin de faire face à deux enjeux de taille. Tout d'abord, il s'agit de s'assurer de l'articulation étroite entre les outils de suivi de l'agence par ses tutelles ministérielles et les outils de suivi des actions des ministères eux-mêmes par le Parlement, et plus largement par les contribuables. En d'autres termes, il s'agit de s'assurer de l'uniformité des standards de redevabilité tout au long du « processus en cascades » de redevabilité. Une réforme profonde de la gestion de l'Etat est engagée à travers la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du premier août 2001, appliquée depuis 2006 à l'ensemble de l'administration. La LOLF a notamment pour objectif de donner davantage de lisibilité aux grands choix de politiques publiques, afin d'en assurer un meilleur suivi et d'être en mesure de promouvoir une meilleure redevabilité vis-à-vis des contribuables. Elle organise l'action publique autour d'une série de missions interministérielles auxquelles sont assignées des objectifs et des indicateurs de mesure des résultats des actions menées. Les acteurs ministériels (MAEE et ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi [MEIE]) qui ont en charge de renseigner les indicateurs mis en place par la LOLF, se tournent à leur tour vers l'AFD, et doivent ainsi faire correspondre les outils de suivi de l'agence (mis en place au travers des contrats d'objectifs et de moyens) avec les exigences des standards de la LOLF, afin d'éviter de multiplier les

instruments et les logiques de suivi parallèles. Une réflexion est ainsi en cours au sein de l'AFD et de ses ministères de tutelle pour définir des standards et des indicateurs identiques à ces différentes étapes de redevabilité.

Par ailleurs, entre les différentes tutelles de l'agence, il s'agit d'éviter la superposition d'objectifs et d'indicateurs différents. Cette harmonisation passe aujourd'hui par la mise en place d'un cadre commun de contractualisation entre les principales tutelles de l'agence (MAEE et MEIE) au travers de l'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens unique et commun. La construction de standards uniformes et stables, aux différentes étapes de cette redevabilité « en cascade », est donc en cours de développement au sein de la coopération française.

Concernant l'identification d'outils de mesure permettant de suivre ces objectifs standardisés, la France évolue aujourd'hui assez rapidement, passant progressivement d'un système centré sur l'identification des moyens engagés, à un système centré sur la mesure des résultats. Cette tendance, que nous analyserons plus en détail dans la suite de l'étude, ne se traduit encore que faiblement dans le type d'outils de mesure mis en place par le deuxième Plan d'orientation stratégique (POS) de l'agence. Si le principe d'une approche par les résultats est affirmé avec force, une partie de l'inscription de cette logique de résultats reste donc à opérationnaliser lors du prochain POS de l'agence.

L'harmonisation en cours des outils de redevabilité et la mise en place d'une série d'indicateurs de suivi des résultats permettent ainsi d'avancer vers le renforcement des outils de redevabilité de l'AFD vis-à-vis de ses tutelles. Pour autant, nous l'aborderons par la suite, permettent-ils véritablement une meilleure interconnaissance et un renforcement du dialogue sur la pertinence de l'action de l'agence ?

L'évolution des outils de reddition de comptes de la SIDA

Du côté de la coopération suédoise, les problématiques sont aujourd'hui assez proches de celles de l'AFD. En terme d'outil formel de redevabilité face aux tutelles, le document principal permettant de définir la nature de l'information est la Lettre d'appropriation annuelle du gouvernement. Ce document détermine le budget de l'agence, sa répartition en fonction des activités, et fixe à l'agence une série d'objectifs à atteindre. En lien avec ces objectifs, il existe un compte-rendu annuel de la SIDA vers sa tutelle. Mais ces outils permettent-ils d'encadrer l'action de l'agence par des standards harmonisés et des outils de mesure pertinents ?

En terme d'harmonisation des objectifs fixés à l'agence tout d'abord : la revue par les pairs du CAD/OCDE de 2009 s'est montrée critique sur la multiplicité des politiques et des objectifs stratégiques imposées à la SIDA, et le manque d'établissement de priorités entre ces différents objectifs. Cette multiplicité d'objectifs pose à l'agence un défi majeur en termes de redevabilité. La SIDA est ainsi censée rendre des comptes sur trois axes prioritaires fixés par le gouvernement en 2006, six défis identifiés en 2008 au sein du document *Global Challenges – Our responsibility* du Gouvernement de Suède (2009), ainsi que quatre thèmes prioritaires additionnels inclus dans le budget de l'agence en 2009. Un effort est cependant mené par la coopération suédoise pour unifier à la fois les cadres stratégiques et les systèmes de reddition de comptes qu'ils supposent, en tentant de remplacer, d'ici 2011, cette forêt d'objectifs parallèles par une grille de 12 politiques thématiques.

En matière d'outil de suivi et de mesure, corrélés à ces objectifs : notons l'évolution rapide de la nature des informations comprises dans le compte-rendu annuel de l'agence au cours de ces dernières années, caractérisée par une plus grande prise en compte des résultats de développement. En effet, en 2008, la lettre d'appropriation de la SIDA lui assignait la tâche de produire une information sur les résultats de ses

actions de coopération, au sein ou en complément de son rapport annuel. En 2009, était ainsi présenté au Parlement le premier rapport « sur les résultats » intégrant les actions de l'agence aux autres actions, notamment multilatérales, développées par le ministère des Affaires étrangères (*Swedish Ministry of Foreign Affairs*, 2009). Nous aborderons dans la deuxième partie de l'étude les difficultés méthodologiques que soulève cette exigence nouvelle d'une information sur les résultats.

Les PSA britanniques : des cadres intégrés et publics d'identification et de mesure des objectifs du DFID

Face à ce double objectif d'harmonisation de standards et de suivi des résultats, le gouvernement britannique a développé les PSA, un outil de redevabilité innovant.

Le gouvernement britannique a mis en place, pour la période 2008-2011, 30 PSA, conventions de service public qui permettent de préciser une série d'objectifs ministériels collectifs. Sur chaque PSA, un ministère joue le rôle de « chef de file », en collaboration avec plusieurs autres ministères partenaires³. Chaque PSA comprend à la fois une série d'objectifs, de stratégies permettant de les atteindre, et d'indicateurs de mesure des résultats (accompagnés d'une mention des sources permettant de les renseigner). Le DFID est ainsi chef de file pour le PSA 29 « Réduire la pauvreté dans les PMA en réalisant des progrès plus rapides vers les OMD », et partenaire de plusieurs autres PSA. Le PSA constitue le cadre de base d'un *reporting* de l'agence à la fois auprès du Trésor, du cabinet du Premier ministre, mais aussi de la Commission parlementaire sur le développement international (IDC).

Construit en lien étroit avec les OMD, le PSA permet ainsi d'homogénéiser les standards et les objectifs autour desquels l'agence se doit d'être redevable. Plusieurs interlocuteurs de l'agence soulèvent cependant la difficulté pour le DFID de rendre compte d'objectifs globaux difficiles à mesurer, et dont les résultats sont en réalité largement en dehors de son propre

³ Cette dimension interministérielle des PSA est nouvelle. Sur la période 2005-2008, chaque ministère avait la responsabilité de son propre PSA.

contrôle. Ce faisant, ils interrogent la tension permanente qui subsiste entre le besoin d'objectifs simples et standardisés et la difficulté pour les systèmes de suivi et d'évaluation des agences à renseigner l'atteinte de ces objectifs, étant donné la spécificité de chaque contexte et chaque projet engagé. Nous reviendrons sur ce défi.

L'approche de la coopération britannique est riche d'enseignements sur le bénéfice et les limites de la mise en place de standards globaux stables et homogènes. Autre enseignement utile de ces PSA : leur dimension publique et largement publicisée, permettant, notamment aux acteurs non gouvernementaux, une meilleure visibilité globale des objectifs et stratégies du DFID.

1.1.2. Le développement des outils de contrôle et de suivi parlementaire

Fondements : le suivi accru des parlementaires sur l'action des agences

Le rôle croissant de suivi et de contrôle des parlementaires sur les questions liées au développement international est un phénomène récent, observable dans la plupart des démocraties parlementaires. Cette évolution est le fruit d'une double tendance :

- d'une part, l'internationalisation des sujets soumis au débat public et l'investissement croissant des parlements nationaux dans le champ des relations extérieures : dans la plupart des pays engagés dans des actions de coopération internationale, la demande d'information parlementaire autour des questions d'aide au développement augmente. Dans ce domaine, les questions parlementaires sont de plus en plus nombreuses et précises. Cette tendance est encouragée dans certains pays, tels que le Royaume-Uni, par la pression exercée sur le Parlement par les médias, les ONG, les *think tanks* dans ce domaine, qui incitent à l'ouverture d'un débat public autour des questions relatives à l'APD ;

- d'autre part, les parlements nationaux ont su, pour la plupart, au cours de ces dernières années, renforcer plus généralement, leurs outils d'information et de contrôle de l'action du gouvernement et des organismes publics en charge de la mise en œuvre des politiques. Ce rôle accru du contrôle parlementaire s'accompagne bien souvent de l'ouverture aux médias et au grand public des commissions d'enquêtes. Les parlementaires deviennent ainsi, plus que par le passé, consommateurs et diffuseurs d'information, en se spécialisant dans des domaines de compétences plus spécifiques et en étant davantage alimentés par les contributions de parties prenantes extérieures dans ce domaine. Cette montée en puissance de la fonction d'information et de contrôle du Parlement lui permet de s'inscrire plus au cœur d'un système de redevabilité pluri acteurs qui encadre les politiques d'aide au développement et leur mise en œuvre.

Face au regard accru des parlements sur les politiques d'aide au développement, le rôle des agences opérationnelles demeure *a priori* technique. Placé sous une tutelle ministérielle, l'essentiel de leurs relations devrait être, en théorie, indirect, consistant à alimenter l'information portée par le ministre, directement responsable devant son Parlement. La redevabilité parlementaire d'une agence devrait être donc avant tout une redevabilité « en cascade » : l'agence rend des comptes à sa tutelle, qui elle-même rend des comptes au Parlement. Au cœur de cette redevabilité indirecte, se trouve la production par les agences d'un rapport annuel, présenté au Parlement par les tutelles de l'agence. Ainsi par exemple en France, la mise en place des « Projets annuels de performance » et des « Rapports annuels de performance » doit pouvoir permettre au Parlement d'avoir une vision globale des actions conduites dans ce domaine. Sans entrer ici dans le détail de ce système de reddition de comptes, propre à chaque pays, notons une fois encore la tendance commune, consistant à faire évoluer ces rapports annuels d'une logique principalement centrée sur les moyens engagés dans les politiques d'aide au développement, à une logique centrée sur les résultats de ces politiques. Nous le verrons dans la

deuxième partie de l'étude, cette évolution amène les agences à réviser en profondeur leurs outils de production et de diffusion d'information.

En réalité, le rôle d'appui technique des agences à la redevabilité ministérielle vis-à-vis des parlementaires n'empêche nullement ces derniers, dans certains pays et notamment en France, de porter un regard de plus en plus direct sur l'action de ces agences, et d'engager avec elles un dialogue d'une autre nature. Plusieurs outils de suivi de l'action des agences sont notamment développés dans ce domaine.

Outils : Commissions spécialisées, questions parlementaires, missions ponctuelles d'information - des niveaux de mobilisation des parlements nationaux très divers

Un premier type de contrôle, transversal à l'ensemble des opérateurs publics, est lié à la fonction de contrôle des dépenses publiques. La répartition des rôles entre parlements et organes nationaux d'audit publics (Cour des comptes, Inspection générale des finances) et l'implication directe des parlementaires dans le contrôle des dépenses varient selon les pays. Dans ce domaine, la Commission des comptes publics du Parlement britannique (*Public Account Committee - PAC*), s'est montrée particulièrement active. Elle propose en moyenne deux rapports par an traitant des enjeux et des politiques de développement international. Elle s'est montrée relativement critique au cours de ces dernières années vis-à-vis des actions du DFID, notamment sur le sujet sensible de l'aide budgétaire qui continue de soulever de nombreux débats dans les enceintes parlementaires au Royaume-Uni mais aussi dans l'ensemble des pays concernés.

En dehors de ces outils de contrôle parlementaire des dépenses publiques, il existe aussi et surtout, dans un certain

nombre de pays, des commissions plus spécifiquement consacrées aux enjeux du développement international, permettant aux parlementaires d'avoir un canal d'information et de contrôle des acteurs publics de la coopération.

Les Commissions spécialisées sur l'aide au développement

L'existence ou non de commissions spécialisées sur le développement international est un indice majeur de l'attention portée par les parlements nationaux aux politiques de développement. Celles-ci peuvent jouer de plus un rôle central dans le suivi et dans la mise en débat public des orientations et des actions des agences. La situation des pays européens est très variée dans ce domaine. Certains pays comme le Royaume-Uni, l'Espagne, ou, plus récemment, la République tchèque (mais aussi le Parlement européen) ont mis en place des commissions spécialisées dans ce domaine, distinctes des commissions parlementaires consacrées aux affaires étrangères. D'autres pays tels que l'Irlande ou l'Autriche ont développé, au sein des commissions des affaires étrangères, des sous-commissions spécialisées dans ce domaine. Le Parlement français, pour sa part, n'a pas mis en place ce type de commission.

L'activité de ces commissions parlementaires spécialisées peut prendre une importance centrale dans le contrôle des acteurs publics de la coopération au développement, et constituer un espace de dialogue essentiel pour l'ensemble des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales impliquées dans ce domaine. L'exemple de l'IDC, formée au sein de la Chambre des communes britannique, est très parlant sur ce point.

Encadré 2

L'IDC de la Chambre des communes britannique

L'IDC est une commission de la Chambre des communes ayant pour mission de suivre les politiques et les actions du DFID et des autres organismes publics jouant un rôle dans le domaine du développement international. Chaque année, l'IDC publie huit à dix rapports fournissant un regard critique et une série de recommandations sur les activités du DFID dans un domaine spécifique.

Au cours de ces dernières années, l'IDC a produit des rapports sur une série de zones géographiques (le DFID et la Chine, la Palestine, etc.), de stratégies sectorielles (la stratégie du DFID en matière de VIH-SIDA, de santé maternelle, etc.) mais aussi sur une série de partenaires de la coopération au développement (le DFID et la Banque africaine de développement [BAD], le DFID et la Banque mondiale, etc.).

Le processus d'écriture des rapports de l'IDC est ouvert et largement inclusif : il invite des individus et organisations extérieures à soumettre des contributions écrites et ouvre une série de sessions d'auditions permettant à certaines parties prenantes d'être questionnées par les membres du Parlement. Nombreux sont les ONG, *think tanks* et autres groupes de plaidoyer qui considèrent ainsi l'IDC comme un allié utile dans leurs efforts pour influencer les politiques et les pratiques du DFID. Le gouvernement, lui-même, est invité à produire une ou plusieurs contributions écrites et à être auditionné au cours de ce processus.

L'IDC organise chaque année plusieurs missions de terrain permettant aux membres de la commission d'examiner de plus près les relations entre le DFID et ses pays partenaires. A l'achèvement d'un rapport par la commission, le gouvernement a l'obligation, dans un délai de deux mois, d'apporter des réponses aux observations et aux recommandations du rapport. Par la suite, le rapport, ainsi que les réponses du DFID, sont rendus publics.

Par ailleurs, la commission exerce un contrôle plus continu du DFID au travers de séances mensuelles de questions permettant aux parlementaires d'auditionner les ministres chargés du DFID.

Au cours de ces dernières années, l'IDC a largement soutenu les actions du DFID et lui a permis de renforcer sa légitimité publique. La commission est également apparue comme une interface utile entre le DFID et les ONG, les médias et diverses parties prenantes extérieures, en leur diffusant des informations peu accessibles au grand public. La commission cherche aujourd'hui à renforcer cette fonction de diffusion et de mise en dialogue publique des activités du DFID.

Si la Chambre des communes britannique a pu développer en son sein un grand nombre de commissions spécialisées, la France, à l'opposé, se distingue par le faible nombre de ses commissions permanentes (huit en 2009) et leur vocation généraliste. Ainsi, à la différence de la plupart des autres pays interrogés, il n'existe aucun organe, au sein du Parlement français, spécifiquement dédié aux enjeux du développement international. En l'absence de cet espace institutionnel formalisé autour des enjeux du développement, l'AFD a développé au cours de ces dernières années un dialogue permanent avec un groupe de parlementaires spécialisés, impliqués indirectement dans ce domaine. La création, au sein de la division de la Stratégie de l'AFD, d'une cellule consacrée au renforce-

ment des relations parlementaires, témoigne du souci d'établir une interface de plus en plus active entre l'agence et les deux assemblées. Par ailleurs, l'absence notable de commission spécialisée est, en théorie, partiellement compensée par une autre originalité de la coopération française : la présence au sein des organes internes de gouvernance de l'AFD de plusieurs parlementaires, deux députés et un sénateur⁴. Le rôle d'interface de ces parlementaires vis-à-vis du reste du Parlement se heurte cependant à l'absence de mécanismes systématiques de diffusion de l'information desdits parlementaires vers le Parlement.

⁴ En France, cette originalité n'est pas propre à l'AFD mais concerne un grand nombre d'organismes publics.

Il existe par ailleurs d'autres outils, plus ou moins formels, permettant aux parlementaires d'assurer un contrôle de l'activité des agences.

La pratique des questions parlementaires

Cette pratique est plus ou moins répandue selon les pays. Le nombre de questions parlementaires est un indice important du niveau de suivi et de contrôle vis-à-vis des agences. Une fois de plus, la mobilisation du Parlement britannique se distingue dans ce domaine : en 2008, le DFID a ainsi reçu près de 2 000 questions parlementaires (qui n'étaient pas uniquement issues des membres des commissions spécialisées). Du côté français, on recense en 2008 près de 200 questions parlementaires ayant directement trait aux enjeux de développement, et réparties entre le MAEE et le MEIE.

Dans la réponse aux questions parlementaires, les agences opérationnelles se trouvent en deuxième ligne derrière leur ministère. Cependant, la spécialisation de certains parlementaires sur les enjeux du développement a entraîné, dans la plupart des pays, une diversification et une technicisation des questions abordées qui, de fait, redirige l'interpellation sur les agences. La division Relations parlementaires du DFID distingue ainsi de la manière suivante les différents types d'interrogations adressées par les parlements : un tiers concerne le fonctionnement et les procédures, un tiers concerne les zones d'intervention, et un tiers concerne plus directement les programmes et leur mise en œuvre. Les agences opérationnelles sont ainsi aujourd'hui de plus en plus mobilisées sur la réponse aux interrogations concernant la déclinaison des orientations générales des politiques de développement et leur mise en œuvre sur des projets spécifiques.

Par ailleurs, en tant qu'élus locaux directement impliqués dans des projets de coopération décentralisée, les parlementaires sont amenés à demander des informations plus spécifiques autour des pays ou des secteurs sur lesquels portent leurs activités. Cette implication au niveau des projets de coopération décentralisée détermine largement le type d'inté-

rêt que les parlementaires peuvent porter aux agences et le type de demandes d'information qui lui sont adressées.

Les travaux de suivi plus ponctuels

Il existe, dans un grand nombre de parlement nationaux, une série de travaux plus ponctuels menés en dehors des commissions spécialisées, permettant d'interpeller les agences sur les éléments spécifiques de leur activité. Quelques exemples :

- en France, les « missions d'information » permettent aux parlementaires de s'informer ponctuellement sur un sujet spécifique et d'exprimer un avis par rapport aux politiques menées. Ces missions peuvent donner lieu à des auditions ou à des déplacements sur le terrain, et bénéficient bien souvent d'une couverture médiatique leur permettant d'apparaître comme des vecteurs de diffusion d'information dans ce domaine. Notons parmi les récentes missions menées en 2008 - 2009, celle confiée par le Premier ministre à M^{me} Henriette Martinez sur l'APD (portant notamment sur l'équilibre entre aide bilatérale et multilatérale) ou la mission initiée par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale autour de la politique africaine de la France. Par ailleurs, pour compléter leur information, les parlementaires peuvent demander à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes spécifiques, point que nous traiterons spécifiquement ;

- au Royaume-Uni, nous pouvons relever, en dehors des commissions spécialisées, l'importante production de rapports par une série de « groupes parlementaires » (*All party Parliamentary Groups*). Il s'agit notamment des groupes sur « l'Aide, la Dette et le Commerce » et sur le « Développement Outre-mer », qui s'engagent, de manière irrégulière, dans la réalisation d'études plus spécifiques sur l'action du DFID. Toutefois, il n'existe pas, sur les conclusions de ces rapports, d'obligation de réponse de la part du DFID.

Les missions parlementaires sur le terrain

Parmi les autres instruments plus spécifiques qui peuvent être également mentionnés pour illustrer l'effort fourni par les parlementaires pour suivre les actions des agences, notons enfin l'importance des missions parlementaires sur le terrain, notamment rapportée dans les réponses à nos questionnaires des coopérations autrichienne, irlandaise, allemande, norvégienne, ou encore portugaise.

Une partie de ces missions de terrain sont effectuées en lien direct avec les « groupes d'amitié » géographiques que l'on retrouve dans la plupart de parlements nationaux. Ces groupes peuvent être directement actifs dans des actions de développement, et porter ainsi un regard particulièrement attentif à l'action des agences dans un pays ou une région spécifique. En France, les présidents des groupes d'amitié sont invités à accompagner le président de la République lors de ses voyages officiels, ainsi qu'à suivre un certain nombre de déplacements ministériels. Pourtant, la présentation des opérations de l'agence lors de ces voyages ne constitue généralement qu'une partie faible des objectifs des visites de terrain, et ne permet pas en tant que telle de constituer un véritable outil de contrôle des activités.

1.1.3. Le rôle des organes d'audit public dans le suivi des agences

Egalement inscrite au cœur de cette « redevabilité de supervision », étroitement liée à l'action des ministères de tutelles et au contrôle parlementaire, se trouve l'action des organes nationaux d'audit publics (ONAP) vis-à-vis des agences. Ce contrôle externe, incarné en France principalement par la Cour des comptes et l'Inspection générale des Finances est multiforme et entraîne différentes relations de redevabilité à l'égard des agences.

Fondements : la double nature du contrôle exercé sur les agences

Dans la plupart des pays, le suivi des agences par les organes d'audit public comporte à la fois :

- une dimension de contrôle juridictionnel de la régularité comptable et financière de l'agence. Cette première forme de contrôle peut être accompagnée de sanctions, à l'encontre du comptable ou des ordonnateurs, et s'inscrit donc comme un outil de redevabilité direct et formel de l'agence. Nous ne rentrerons pas dans les détails de ce contrôle juridictionnel strictement financier ;

- une dimension plus qualitative d'examen de la gestion des agences, qui sort du simple contrôle de conformité financière et vise à apprécier les outils de gestion et d'évaluation en place au sein des agences. Les rapports effectués par les organes d'audit public peuvent avoir un impact important dans l'évolution des pratiques internes des agences, en poussant vers des systèmes de gestion axés sur la performance et les résultats, au travers notamment du développement des outils de suivi/évaluation de leurs activités. Cependant, ce deuxième type d'examen n'est pas accompagné de sanctions formelles. Pour assurer la prise en compte et la mise en œuvre de ces recommandations, ces acteurs développent ainsi des formes d'influence plus indirectes sur les agences, en se mettant en lien avec les autres acteurs du système de redevabilité des agences.

Comment ces organismes de contrôle et d'audit s'inscrivent-ils concrètement dans ce système pluri-acteurs de redevabilité ?

Outils : les vecteurs d'influence de l'action de contrôle de ces organes

- La position institutionnelle des organes d'audit public est un indice utile. La proximité institutionnelle de ces derniers vis-à-vis des parlements permet d'assurer un écho important à leurs rapports, et l'ouverture d'un débat public sur les conclusions et les recommandations qu'ils mettent en lumière. La Grande-Bretagne et la Suède sont des exemples de pays dans lesquels il existe une grande proximité institutionnelle entre

ces organes et les parlementaires, ce qui confère aux exercices de suivi qu'ils mènent un impact important. Le *National Audit Office* britannique (NAO) trouve ainsi à sa tête un membre de la Chambre des communes, et son budget est directement établi par les parlementaires. Les conclusions et recommandations des rapports du NAO sont, quant à eux, très largement utilisés par la PAC, lorsqu'elle évalue l'activité du DFID et auditionne l'agence. Du côté français, la Cour des comptes fait preuve encore d'une certaine indépendance vis-à-vis du Parlement, même si des initiatives de rapprochement se multiplient aujourd'hui.

- La diffusion publique des conclusions et des recommandations de ces organes de contrôle est un outil important d'influence indirecte permettant de faire évoluer la pratique des agences. Cette diffusion publique permet en effet à d'autres acteurs, notamment les médias, mais aussi le secteur associatif, de s'emparer des conclusions et recommandations du rapport et d'exercer ainsi une forme de « *soft-power* » auprès des agences. Aujourd'hui, en France, une partie minimale des rapports est soumise à une diffusion publique (le choix de la diffusion étant fait au cas par cas). En Suède, la diffusion des rapports semble plus systématique et a pu donner lieu à l'ouverture d'un véritable débat public, impliquant l'ensemble des acteurs du « système de redevabilité » des agences (cf. encadré 3).

- L'obligation d'une réponse directe et publique de l'agence au rapport produit par ces organes de contrôle est un troisième indice de leur inscription dans une forme de redevabilité plus large. Or, cette réponse publique varie en fonction des pays. Lorsque le *Riksrevisionen*, l'équivalent suédois de la Cour des comptes, laisse apparaître de lourdes remises en cause de l'efficacité de l'utilisation de l'argent public par l'agence, la SIDA se doit de répondre directement à ces critiques dans son rapport annuel. Le DFID quant à lui n'est pas requis de répondre publiquement au rapport produit par le NAO (mais est dans l'obligation de répondre au PAC du Parlement, qui se fonde en grande partie sur les conclusions du NAO).

Notons par ailleurs que, pour la plupart des pays, les principales conclusions et recommandations de ces rapports sont discutées avec l'acteur audité avant leur publication, permettant ainsi d'assurer un véritable dialogue stratégique autour des recommandations, et éventuellement de modifier certains des éléments de conclusions. Ce dialogue préalable existe, par exemple, en France ou au Royaume-Uni.

Un exemple de l'inscription de ces organes d'audit public dans un « système de redevabilité » plus large, capable de faire évoluer les pratiques des agences, se retrouve dans les rapports récents du *Riksrevisionen* suédois et de la SIDA.

Encadré 3

Le rôle du Riksrevisionen suédois, un exemple de l'inscription des organes d'audit public dans le système de redevabilité des agences

En 2007, le Riksrevisionen réalise une évaluation indépendante des outils mis en place par la SIDA pour piloter et rendre compte des projets pris en charge par une série d'organisations de la société civile financées par l'agence. L'audit, portant sur une quinzaine de projets engagés en Afrique, met en lumière une série d'irrégularités et de cas de corruption dans la mise en œuvre des projets, que le système de suivi de la SIDA n'a pas permis de repérer.

Ces irrégularités concernant près de la moitié des projets audités, le rapport présente une remise en cause du fonctionnement et du suivi des opérations pilotées par la SIDA. Or, celle-ci ne reste pas confinée au seul Riksrevisionen et ses conclusions sont reprises dans les médias. La multiplication des critiques publiques amène le Premier ministre suédois à répondre officiellement aux éléments de remise en cause en reconnaissant le manque de contrôle de l'agence sur l'efficacité de l'allocation des fonds et sur le suivi de l'impact des projets dans lesquels elle s'est engagée.

La SIDA présente aussi une réponse officielle aux conclusions du Riksrevisionen, en revenant sur l'analyse des 15 projets audités et en tentant d'analyser de nouveau une grande partie des irrégularités révélées. Cette réponse de la SIDA s'accompagne d'une prise de parole publique des organisations de la société civile concernées, critiquant le manque de rigueur du Riksrevisionen, ses généralisations trop rapides et les conséquences néfastes de ses conclusions sur des organisations fonctionnant largement sur les contributions volontaires des citoyens. L'affaire est alors saisie par la Commission parlementaire des affaires étrangères qui, ce faisant, fait un pas supplémentaire dans le contrôle et le suivi des activités de la SIDA. Le rapport de cette commission demande au gouvernement de présenter une série de mesures à mettre en place pour prévenir ce type d'irrégularités de gestion, et souligne la volonté du groupe parlementaire de suivre plus étroitement les actions de l'agence.

L'une des conséquences directes de ces critiques soulevées par le Riksrevisionen et leur appropriation par le Parlement est la présentation, dès 2008, d'une nouvelle section « anti-corruption » au sein du rapport annuel de la SIDA, précisant à la fois les mesures internes pour prévenir le type d'irrégularités relevées sur l'année précédente, et ses exigences nouvelles auprès des organisations de la société civile partenaires.

Cet exemple illustre la manière dont les organes d'audit public peuvent dépasser un simple rôle de « contrôle de conformité » et s'inscrire véritablement dans un « système de redevabilité » pluri acteurs, contribuant ainsi à faire évoluer en profondeur les pratiques d'une agence.

Les outils de contrôle financier propres à la nature bancaire de certaines agences

En dehors de ces outils externes de contrôle institutionnel, il existe une autre forme de contrôle spécifique à la nature bancaire de certaines agences, notamment l'AFD et la KFW. Ceci apporte un élément de complexité supplémentaire au périmètre de redevabilité de ces agences.

Tout d'abord, les organes publics de contrôle ne portent un regard que sur une partie des activités financières de ces agences, correspondant à ce qui relève de leur mission de service public et à ce qui engage de manière directe ou indirecte des fonds publics. Le niveau de redevabilité vis-à-vis du gouvernement, du Parlement, des organes nationaux d'audit, et donc indirectement, des contribuables, dépend à l'évidence de la présence de fonds publics dont il est nécessaire de justifier l'emploi. Or, si la SIDA ou le DFID ne fonctionnent que sur la base de subventions publiques, l'AFD et la KFW n'emploient directement des fonds publics que sur une partie de leur activité. Comment définir le type de redevabilité de ces agences sur leurs activités n'engageant pas directement de fonds publics ? La question est d'autant plus ambiguë que l'argent public ne permet pas seulement à l'agence de proposer des dons et des prêts concessionnels, il permet également

d'offrir une garantie à l'emprunteur sur des prêts non concessionnels. L'argent public est alors indirectement engagé dans les activités non concessionnelles de l'agence, sans être véritablement dépensé par les agences. Cette problématique se pose de manière particulièrement évidente pour la KFW, dans la mesure où sa fonction de « banque de développement » ne représente qu'une partie minoritaire de son activité.

Par ailleurs, en tant qu'institutions bancaires, ces agences sont assujetties aux règles prudentielles bancaires, et doivent à ce titre répondre aux organes de contrôle bancaire (telles que, dans le cas de la France, la Commission bancaire). Il s'agit alors avant tout d'un contrôle de conformité des doctrines comptables de l'agence.

Notons enfin que l'AFD et la KFW se trouvent face à une plus grande diversité de parties prenantes auxquelles elles doivent rendre des comptes : en plus des parties prenantes classiques auxquelles elles doivent faire face en tant qu'opérateur public de développement (les parties prenantes analysées dans cette étude), elles doivent également rendre des comptes à leurs clients et à leurs investisseurs en tant qu'institutions bancaires. Le département de communication financière de l'AFD précise ainsi à quel point il s'agit là de deux publics et de deux types de demandes d'information

différents, l'un requérant avant tout une visibilité sur les orientations opérationnelles de l'agence (par secteurs, par

géographie, etc.), l'autre étant principalement concentré sur le type de produit financier disponible.

1.2. Redevabilité « de réputation » : l'agence face aux acteurs de la société civile nationale et internationale

Le deuxième type de relation de redevabilité que nous proposons de mettre en lumière s'éloigne largement des outils de supervision décrits dans la partie précédente. Il est fondé sur une relation plus informelle vis-à-vis d'une série de parties prenantes du secteur du développement ayant une influence plus ou moins directe sur l'agence. Ce large éventail de parties prenantes regroupe en réalité différents types d'acteurs :

- des parties prenantes directes des actions de l'agence : entreprises, syndicats, collectivités locales, ONG, etc. ;
- des acteurs produisant une information sur les politiques de développement et leurs impacts : universités, *think tanks*, fondations, ONG et réseaux d'ONG, etc. ;
- des acteurs en charge de la diffusion d'informations sur les agences : médias, ONG, etc.

Face à la diversité des profils de ces acteurs, nous proposons d'approfondir notre réflexion sur un type de partie prenante spécifique, jouant un rôle à chacun de ces trois niveaux, en nous intéressant plus particulièrement au rôle des ONG dans le renforcement du système de redevabilité des agences. Nous évoquerons toutefois rapidement en fin de chapitre le rôle de plusieurs autres acteurs essentiels de ce système de redevabilité informel.

L'influence croissante des ONG au sein du système de redevabilité des agences est avant tout le fruit de leur forte visibilité dans l'opinion publique, et donc de leur rôle prépondérant dans la construction d'une adhésion citoyenne aux politiques de développement. Selon les contextes sociopolitiques des pays étudiés, selon la nature des liens historiques qui lient l'agence à ces différents types d'acteurs,

mais aussi selon le niveau de structuration de la société civile, nous analyserons à quel point cette influence indirecte des acteurs non gouvernementaux permet ou non d'établir, à l'égard des agences, des relations pérennes de redevabilité. Nous verrons notamment comment la mise en lien transnationale de ces acteurs et la promotion de rapports comparatifs sur la situation de leurs politiques de développement est aujourd'hui l'un des atouts majeurs de leur influence.

1.2.1. Fondements : l'existence de porte-voix plus ou moins forts au sein de la société civile

Les ONG ou coalitions d'ONG nationales sont-elles suffisamment légitimes et crédibles pour exercer sur l'agence une forme de « *soft power* », lui demander des comptes et suivre ses activités ? L'effectivité de cette influence et de ce contrôle est notamment liée à la capacité de mobilisation, de structuration et d'indépendance de ces acteurs.

La capacité de mobilisation publique des ONG et leurs liens avec les autres parties prenantes du système de redevabilité des agences

La puissance et la capacité de mobilisation publique des ONG nationales et leur capacité à faire entendre leur voix auprès de l'opinion publique déterminent en grande partie leur influence potentielle sur les acteurs publics de la coopération et leur inscription plus ou moins prépondérante dans les systèmes de redevabilité encadrant les agences. Les situations nationales sont dans ce domaines très diverses.

La société civile suédoise est largement dominée par une série de « mouvements populaires », notamment religieux, syndicaux ou politiques, mobilisant un très grand nombre de membres dans l'ensemble du pays (Hvenmark et Wijkström, 2004). La légitimité de l'action de la SIDA et de l'ensemble de la coopération suédoise est en grande partie le fruit de sa collaboration étroite avec ces organisations dont la popularité demeure très grande. Rappelons ici que son origine même est étroitement liée à l'action de ces acteurs non gouvernementaux. La première organisation nationale pour la coopération au développement en Suède, établie en 1952, était dirigée par 45 organisations de la société civile suédoise. Ces organisations ont, dès leur origine, pris en charge une grande partie des activités de sensibilisation et d'éducation au développement des citoyens suédois et sont, à ce titre, un intermédiaire central entre l'agence et l'opinion publique. Très présentes dans les médias et dans le débat public, mais aussi très en lien avec le Parlement, les ONG suédoises assument, de fait, une partie importante de la mise en débat publique des orientations et des actions de l'agence.

Le paysage britannique de la coopération au développement laisse lui aussi une place importante à quelques grandes ONG telles qu'Oxfam, *Action Aid*, *Christian Aid* ou encore le *World Development Movement*, dans la mobilisation de l'opinion publique autour des enjeux de développement. Ces ONG sont par ailleurs en lien avec la plupart des autres acteurs du système de redevabilité domestique, entretenant des relations régulières avec le Parlement (notamment avec l'IDC), ainsi qu'avec les médias. C'est encore une fois cette légitimité forte et ce lien avec d'autres acteurs formels de la redevabilité qui assurent l'impact de leur action auprès des agences. Les ONG britanniques ont pu trouver les canaux d'une forme de sanction indirecte à l'action de l'agence, et se faire les porte-voix centraux des critiques concernant les politiques gouvernementales en matière de développement.

En comparaison, les ONG françaises se sont engagées dans ce type d'actions plus tardivement que leurs consœurs britanniques notamment. Durant ces dix dernières années, elles ont

cependant rattrapé une partie de ce "retard", et sont devenues plus présentes dans le dialogue sur la politique de coopération, aussi bien au niveau de chaque secteur d'intervention qu'au niveau des orientations plus large de l'APD.

La structuration nationale des ONG, outil essentiel du suivi de l'action des agences

La construction d'un regard critique vis-à-vis des actions des agences est largement facilitée par la présence d'acteurs collectifs organisés, et jouant le rôle d'interface vis-à-vis de la diversité des ONG nationales.

Dans ce domaine, le rôle moteur des fédérations d'ONG britanniques apparaît comme un exemple intéressant. La plateforme d'ONG britanniques pour le développement, *British Overseas NGOs for Development* (BOND) regroupe aujourd'hui près de 340 organisations membres, faisant figurer côte à côte les grands fleurons de l'aide au développement britannique tels qu'Oxfam ou *Save the Children*, et de petites ONG au champ d'expertise bien plus étroit. BOND est en relation étroite avec le DFID et permet ainsi à de petites ONG, ne bénéficiant que d'un faible accès au personnel de l'agence et au grand public, de faire entendre leur voix sur des sujets spécifiques de l'action de l'agence. La plate-forme se charge ainsi de porter une voix collective et transversale sur les enjeux du développement.

Parallèlement à l'action de BOND, d'autres réseaux plus spécifiques endossent également aujourd'hui ce rôle d'intermédiaire dans le dialogue sur des aspects particuliers de l'action de l'agence. C'est le cas notamment du récent réseau UK Aid Network (UKAN), mobilisé autour des enjeux d'efficacité de l'aide, et dont la création est le fruit direct de la campagne « *Make Poverty History* ». L'activité importante du réseau UKAN a contribué au cours de ces dernières années à ce que le DFID ne relâche pas son attention autour de l'agenda de l'efficacité de l'aide et de la transparence, et a encouragé l'agence à prendre le leadership international sur ces enjeux lors du troisième Forum de haut niveau sur

l'efficacité de l'aide en 2008. Dans la plupart des pays interrogés, nous retrouvons, avec plus ou moins de force, ce rôle central des plates-formes ou fédérations d'ONG dans le renforcement des dynamiques de dialogue auprès des agences.

Du côté français, Coordination Sud, la coordination nationale des organisations de solidarité internationale, a été créée en 1994, regroupant plusieurs collectifs existants. Avec ses 130 membres, cette plate-forme s'est engagée, à partir de 2003, dans un travail important d'analyse et de prises de positions sur la politique française de coopération. Une dizaine de commissions thématiques ont été mises en place⁵, véritables lieux d'échanges entre les ONG participantes et espaces de définitions de positions vis-à-vis des instances gouvernementales. Un lien formel avec l'AFD a été établi dès 2002, avec la mise en place d'un "club ONG", qui a tenu plusieurs réunions lors desquelles ont notamment été discutées les modalités de collaborations avec l'agence. Ces échanges se sont renforcés depuis deux ans, avec une rencontre annuelle entre les représentants de Coordination Sud et l'équipe dirigeante de l'agence. Plus récemment, des rencontres ont été organisées autour des Cadres d'intervention stratégique de l'AFD (plus de détails sur ces rencontres sont donnés dans la suite de l'étude).

Le soutien apporté par les agences à ces acteurs collectifs, leur permettant de mener à bien ce rôle de suivi et de renforcer leur capacité critique, est un élément important des dynamiques de redevabilité des agences. Cependant, la nature de ce soutien soulève un troisième défi : celui de l'indépendance de la voix des ONG vis-à-vis de leurs agences.

L'indépendance des ONG, un prérequis à la construction d'une voix critique

Nombre des interlocuteurs de l'étude insistent sur l'importance du maintien de l'indépendance critique des ONG, liée

notamment au niveau de leur dépendance financière à l'égard des agences partenaires. Ce niveau de dépendance dépend tout à la fois du montant des financements publics accordés à ces acteurs, mais aussi des mécanismes d'attribution et des modes de contractualisation entre l'agence et ces partenaires non gouvernementaux.

Dans ce domaine, on peut, à première vue, s'interroger sur l'indépendance des acteurs non gouvernementaux suédois, et leur capacité à faire preuve d'une « distance » critique vis-à-vis des orientations de l'agence, le financement des ONG par la SIDA y étant particulièrement important ; ce financement représente en effet plus du double de la moyenne calculée par le CAD, les organisations de la société civile suédoise gérant ainsi près de 20 % du total de l'aide suédoise, en grande partie en provenance de la SIDA. Le soutien de la SIDA aux ONG peut représenter une part très importante de leur budget, puisqu'il est fondé sur le principe d'un minimum de 10 % de contributions propres et de 90 % de contributions de l'agence.

L'importance de ce financement semble en théorie remettre en cause la possible indépendance des ONG et leur capacité à assumer leur distance critique vis-à-vis de l'agence. Cependant, les modes d'attribution des financements - transitant par un petit nombre d'organisations faïtières (*framework organisations*), reconnues et structurées - permettent d'assurer l'indépendance d'une voix critique de la société civile. La plupart des financements accordés aux ONG sont en effet concentrés autour de 15 « Contrats cadres », négociés chaque année avec ces organisations faïtières, et qui permettent de soutenir les travaux de près de 750 ONG nationales et de 1 500 ONG issues des pays partenaires. Une telle architecture de financement permet aux organisations faïtières d'être en dialogue étroit avec leurs organisations membres et de jouer bien souvent le rôle de porte-parole légitime et reconnu de la société civile, capables de faire entendre leur voix et de demander des comptes à leurs agences.

⁵ Les Commissions actuellement formées par Coordination Sud concernent les thématiques suivantes : action internationale, agriculture et alimentation, APD, climat et développement, éducation, Europe, genre, migration, santé et développement, ONG et entreprises, financement et renforcement institutionnel et organisationnel des ONG, humanitaire, ressources humaines.

De même que dans le cas suédois, l'enjeu de l'indépendance et de la distance critique des acteurs non gouvernementaux britanniques se pose en termes de dépendance financière. En effet, en plus des fonds versés par le DFID autour de projets non gouvernementaux spécifiques, le DFID octroie des financements à long terme à de nombreuses ONG, mais aussi à des *think tanks* tels que Overseas Development Institute (ODI) ou encore à des organisations syndicales telles que le Trades Union Congress (TUC), l'organisation fédératrice des syndicats britanniques. Ce financement à long terme est réalisé dans le cadre d'accords de programme partenariaux, les *Partnership Programme Agreements* (PPA). Cependant, encore une fois, les entretiens menés auprès des acteurs de la société civile britannique n'ont pas permis de déceler les indices d'une forme d'autocensure au sein même des ONG largement soutenues par l'agence, qui serait le résultat d'une dépendance financière trop étroite. Certains témoignages britanniques sont cependant réservés sur le principe même de l'obtention de fonds gouvernementaux par les ONG, considérés comme une entrave à leur indépendance.

Du côté français, la situation est sensiblement différente, et s'éloigne largement du modèle suédois de quasi « co-gestion » de l'APD. La part de l'APD transitant par les ONG est en France d'environ 1,5% quand la moyenne est de 5,1 % pour les anciens Etats membres de l'Union européenne (UE). Le montant des ressources allouées aux ONG est ainsi près de 4,5 fois inférieur à celui de la Grande-Bretagne. Dans ce contexte, la question de l'indépendance des ONG est loin d'être aussi critique en France.

1.2.2. Outils : les mécanismes d'influence et de contrôle permettant le renforcement de la redevabilité des agences

Nous pouvons distinguer deux moyens pour les organisations de la société civile (et notamment les ONG et les *think tanks* du secteur du développement) de « tenir » les agences redevables de leurs actions : donner à voir un regard critique sur l'orientation et la mise en œuvre des politiques de

coopération d'une part, et exercer une pression auprès des agences pour rendre leur information plus transparente d'autre part. Des instruments innovants sont développés dans chacun de ces deux domaines.

Un regard critique sur les orientations des politiques de développement

Une série d'acteurs s'engagent aujourd'hui dans la diffusion de rapports critiques sur les actions des agences et sur les politiques publiques d'aide au développement dans leur ensemble. Leurs analyses portent le plus souvent sur les orientations politiques générales et sur l'engagement des gouvernements dans l'APD. Sur ce premier niveau de suivi des politiques de développement, les agences - qui assument principalement un rôle opérationnel - se trouvent souvent très indirectement engagées à répondre, soulevant ainsi à nouveau la question du périmètre de redevabilité propre à ces dernières.

Le développement d'un regard critique est notamment pris en charge aujourd'hui par les coalitions d'ONG actives au niveau national. Notons dans ce domaine le travail de Coordination Sud pour la France, qui s'est engagé dans la production de rapports critiques sur la qualité de l'aide française, en interrogeant notamment trois dimensions de son action : la cohérence des volumes et des outils de calcul de l'aide, l'impact des évolutions institutionnelles et de la gouvernance interne des acteurs de l'aide, et la pertinence des orientations stratégiques de l'aide. Coordination Sud appelle ainsi l'AFD et ses tutelles à répondre à la fois aux critiques et aux propositions avancées, et s'engage dans une diffusion large de ses travaux auprès des médias, des parlementaires, et de l'ensemble des acteurs qui constituent le système de redevabilité de l'agence.

Un autre outil de suivi innovant de la pertinence et de la cohérence des politiques de développement peut être trouvé du côté de la Suède, avec la mise en place, par une coalition d'acteurs non gouvernementaux, du « *Coherence Barometer* ».

Encadré 4

Le « *Coherence Barometer* » suédois

La Suède fut l'un des premiers pays d'Europe à formuler une politique visant à afficher la cohérence globale de son action de développement. En 2003, le gouvernement publiait ainsi un document d'orientation générale dans ce domaine, intitulé « Une responsabilité partagée, la politique suédoise pour un développement global »⁶. Le document proposait une série de bilans et de pistes d'orientations autour d'un ensemble de secteurs-clés du développement (migration, éducation, agriculture, environnement, etc.). Les ONG suédoises ont eu un rôle actif dans les consultations qui ont précédé la formulation de ces orientations.

Depuis lors, afin d'assurer une forme de suivi indépendant des orientations politiques qu'elle a pu contribuer à dessiner, une coalition d'organisations suédoises de premier rang a pris en charge le suivi annuel de ces objectifs. Soulignons ici que le « Baromètre » ne se concentre pas uniquement sur les outils de coopération développés par la SIDA et ses tutelles, mais porte sur l'ensemble des politiques suédoises engagées dans le domaine du développement international. Cette coalition composée notamment des organisations Action Aid, Diakonia, Forum Syd ou encore de l'Organisation des églises de Suède, publie ainsi désormais son *Coherence Barometer*.

Le *Coherence Barometer* a pour fonction d'afficher chaque année, sur une série d'orientations politiques globales, le niveau de satisfaction déterminé collectivement par les ONG membres de la coalition. L'un des points forts de ce rapport est sa très grande lisibilité et sa capacité de vulgarisation des principaux enjeux et des principales critiques formulés autour des politiques en place.

Si le rapport se montre positif sur les volumes généraux d'APD engagés par le pays, il remet notamment en cause une partie de l'aide multilatérale ainsi que certaines des stratégies régionales développées au sein de la coopération suédoise.

En lien étroit avec ces différents outils critiques développés par les coalitions nationales d'ONG, une série d'initiatives européennes ou internationales se sont progressivement affirmées, encourageant les sociétés civiles nationales à renforcer le contrôle qu'elles exercent sur leur propre agence et à

diffuser plus largement leurs conclusions. C'est le cas notamment de l'initiative Aid Watch, coordonnée par la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement CONCORD.

⁶ Le document est disponible sur le lien suivant : <http://www.concord.se/upload//Swedens%20Policy%20for%20Global%20Development.pdf>

Encadré 5

Aid Watch, mécanisme innovant de suivi de l'APD des pays européens

Le projet Aid Watch est un outil de coordination des travaux des fédérations nationales d'ONG sur les enjeux de la quantité et de la qualité de l'APD. Pilotée par CONCORD, cette initiative réunit une série de fédérations nationale d'ONG engagées dans une analyse de l'aide dans leurs pays. Certaines ONG de grande ampleur peuvent être mandatées par les plates-formes pour remplir ce rôle de suivi. Chaque année, Aid Watch propose ainsi un rapport public portant sur deux dimensions de suivi :

- un suivi des orientations des politiques nationales et communautaires de l'APD : le rapport d'Aid Watch présente à la fois des éléments de consensus portés par les ONG européennes autour des défis de l'APD, et un compte-rendu critique de l'action de chaque pays dans ce domaine. Ces orientations communes portent notamment sur le renforcement de la prévisibilité de l'aide, le nécessaire déclin des outils de conditionnalité de l'aide liés à la politique économique du pays partenaire, la meilleure adaptation des systèmes d'assistance techniques aux priorités des pays partenaires, etc ;
- un suivi du niveau de transparence et d'indépendance de l'information diffusée par les pays dans ce domaine. Le rapport d'Aid Watch présente notamment un tableau des niveaux de transparence et d'indépendance des systèmes d'évaluation de chaque pays, basé sur l'appréciation faite par les ONG membres dans ce domaine. En matière de transparence, les exigences des ONG sont notamment : la diversité du type d'information accessible, la systématisation de la diffusion des informations et la langue de diffusion (la diversité des langues de diffusion permettant en effet un accès à l'information par une variété de parties prenantes, notamment les autres bailleurs et les populations bénéficiaires au sein des pays partenaires).

L'un des intérêts majeurs de l'initiative Aid Watch, en dehors de celui de permettre une vision comparée de l'action des pays et d'engager par ce biais une forme de « pression par les pairs », est que son modèle fédératif encourage chaque coalition nationale d'ONG à accroître son suivi dans son propre pays. Certaines plates-formes développent ainsi une expertise forte dans le suivi de l'action de leur pays et publient des rapports nationaux plus complets dans ce domaine : les plates-formes française, britannique, italienne, ou encore hongroise ont ainsi été, entre autres, particulièrement actives pour rendre publics des rapports plus détaillés sur les politiques de développement de leur pays (notons d'ailleurs le rôle important de la plate-forme française Coordination Sud dans l'animation et la promotion de cet outil de supervision de l'aide). De plus, ce modèle fédératif permet la prise en charge de la diffusion des conclusions du rapport Aid Watch à une diversité de parties prenantes nationales, au sein de chaque pays (parlementaires, journalistes, etc.).

Plusieurs autres initiatives innovantes de suivi des outils de l'aide ont été mises en place au niveau international.

Notons dans ce domaine la visibilité croissante du rapport *Reality of Aid*. Le réseau international *Reality of Aid* regroupe aujourd'hui près de quarante organisations de la société civile, dont un grand nombre d'organisations du Sud mais aussi plusieurs grandes fédérations nationales d'ONG issues des pays de l'OCDE. Il propose un suivi plus global que ne le fait l'outil Aid Watch de CONCORD (même s'il existe dans le rapport *Reality of Aid* des « fiches pays »). Le suivi concerne davantage les orientations

stratégiques générales de l'aide et propose un regard qualitatif sur l'action des bailleurs.

Notons également la visibilité croissante de l'initiative du rapport *Data Report*, qui opère un suivi spécifique de la mise en œuvre des engagements pris par les bailleurs du G8 lors du Sommet de Gleneagles en 2005, vis-à-vis de l'Afrique. Les données du *Data Report* sont essentiellement statistiques, et visent à une meilleure comparaison du respect des engagements nationaux. Au cœur de cette initiative, nous retrouvons l'impulsion de l'ONG ONE, également active sur la promotion d'une plus grande transparence des donateurs.

Notons enfin le rôle de l'Indice de l'engagement pour le développement (*Commitment to Development Index* - CDI), publié annuellement par le *Center for Global Development* (CDG), et proposant depuis 2003 un bilan de l'action internationale menée par 22 pays du Nord dans le domaine du développement. Le rapport présente notamment une appréciation quantitative et qualitative de l'aide de ces 22 pays.

Aid Watch, Reality of Aid, Data Report, CDI apparaissent comme des outils essentiels de suivi comparatif de l'action des coopérations bilatérales, et reposent plus ou moins directement sur la revue des acteurs de la société civile nationale de ces pays. Bien que les méthodologies et les champs géographiques varient quelque peu entre ces diverses initiatives, on peut toutefois s'interroger sur la duplication de certaines fonctions de suivi au sein de chacun des rapports et promouvoir une articulation plus étroite entre ces outils.

Les initiatives pour une plus grande transparence de l'information des agences

Fortement lié au regard porté sur les politiques d'aide, citons également l'action importante des ONG pour amener les acteurs publics du développement à davantage de transparence sur leurs activités et leurs stratégies. Ce type de plaidoyer et les outils de suivi mis en place peuvent concerner plus directement les agences et mettre en cause la pertinence de leurs systèmes d'information et de communication.

Dans ce domaine, notons tout d'abord la présence d'une série de campagnes bénéficiant d'une large visibilité publique.

La plupart des actions menées par la société civile dépassent le cadre national et s'organisent au niveau européen ou international. Nous pouvons notamment souligner l'ampleur prise par la campagne pour la transparence de l'aide « *Publish what you fund* », portée notamment par les organisations Access Info et Tiri, en collaboration avec une série d'ONG et coalitions d'ONG nationales (*UKAN, Action Aid*, etc.). La campagne a été lancée en septembre 2008, après le Forum d'Accra, qui a mis la transparence et la redevabilité au cœur de ses principes. L'organisation ONE, fondée par des personnalités publiques (Bono et Bobby Shriver), bénéficie dans ce domaine d'une très large adhésion populaire et assure une importante couverture médiatique de son plaidoyer. Ces organisations et ces campagnes tentent aujourd'hui d'inscrire leur plaidoyer pour la transparence et la redevabilité des agences dans le cadre d'une nouvelle initiative portée par une série de bailleurs internationaux : l'*International Aid Transparency Initiative* (IATI), dont nous analyserons plus en détail les contours dans la suite de l'étude. La démarche d'*Aid Watch* (cf. encadré 5), est également intéressante dans la pression qu'elle exerce auprès des agences en matière de transparence de l'information et d'indépendance de leur système d'évaluation. En effet, le rapport annuel d'*Aid Watch* propose notamment une appréciation comparée des niveaux de transparence de l'ensemble des bailleurs européens.

Dans ce plaidoyer de la société civile pour une plus grande mise en transparence de l'information, il existe également des organisations de la société civile qui tentent de faciliter l'accès à l'information, en collaboration étroite avec les bailleurs. L'exemple du travail de l'organisation Aidinfo est intéressant dans ce domaine.

Encadré 6

Aidinfo : une initiative au service d'une meilleure articulation de l'offre et de la demande d'information sur l'aide

L'organisation britannique Aidinfo est mobilisée pour un meilleur accès public à l'information sur le développement. Elle accompagne les agences dans la définition de leurs outils d'information. Pour ce faire, Aidinfo s'est engagée dans l'examen détaillé :

- du type d'information disponible au sein des agences : comment y est-elle produite ? Comment penser l'évolution des outils de production et de diffusion de l'information afin de la rendre plus adaptée et plus accessible ?
- des besoins d'information des différentes parties prenantes des politiques de développement : à quelle information ont-ils accès ? De quelle information ont-ils besoin ? Comment l'utilisent-ils⁷ ?

La démarche d'Aidinfo s'inscrit dans une coalition plus large d'organisations de recherche impliquées dans la mise en place d'outils de diffusion d'information sur le développement.

A l'intérieur de cette coalition, il est intéressant de relever la démarche du *Project Level Aid (Plaid)*⁸, projet initié par l'université Brigham Young, le College of William and Mary et le Development Gateway. Cette initiative vise à proposer une base de données regroupant des milliers de projets de développement financés par les bailleurs bilatéraux et multilatéraux depuis 1973. Elle travaille sur le développement de méthodologies de classification et de description de ces projets, afin d'en donner une information plus exhaustive et plus transparente.

1.2.3. Les autres acteurs « informels » du système de redevabilité des agences

Parmi l'ensemble des acteurs informels qui composent le système de redevabilité des agences, l'étude s'est concentrée, au regard des contraintes de temps disponible pour l'analyse, sur un profil bien spécifique d'acteurs : les ONG. Mais il existe à l'évidence d'autres profils de parties prenantes, qui jouent un rôle non négligeable dans ce domaine.

Les autres parties prenantes directes des activités des agences

Notons la fonction majeure, et pourtant bien souvent absente des réflexions menées dans ce domaine, du monde des entreprises, qui constitue à l'évidence une partie prenante clé des politiques de développement des agences. Plusieurs des entretiens menés dans les différents pays étudiés soulignent la faible implication du monde de l'entreprise dans le suivi de l'action des agences. Face aux engagements des bailleurs en matière d'aide déliée, les entreprises semblent aujourd'hui peu

mobilisées dans des actions de plaidoyer et de contrôle au niveau national, et optent bien davantage pour la mise en œuvre d'un plaidoyer au niveau de la Commission européenne. Notons cependant la démarche active de la SIDA dans la mise en place d'un dialogue spécifique avec le monde de l'entreprise. En 2007, l'agence développe en effet un programme de renforcement du dialogue auprès de la communauté des entreprises, dialogue notamment facilité par l'existence de larges coalitions telles que le Conseil international de l'industrie suédoise, représentant aujourd'hui près de 55 000 sociétés nationales. Des interlocuteurs au sein de ce Conseil insistent sur l'implication croissante de ces acteurs auprès de la SIDA sur les enjeux de développement, après des décennies de relative indifférence mutuelle. Un exemple révélateur de cette implication croissante est la publication, il y a quelques mois, par la Confédération des

⁷ Les conclusions de cette enquête sont notamment disponibles dans le rapport AidInfo « *Better Information, better Aid* », août 2008, disponible sur le lien : <http://www.Aidinfo.org/files/080830%20Better%20Information%20Better%20Aid%20Accra%20final.pdf>

⁸ Pour plus d'information sur l'initiative Plaid, consulter le lien : <http://irtheoryandpractice.wm.edu/projects/plaid/>

entreprises suédoises, du rapport portant sur les effets méconnus de l'aide suédoise, critiquant notamment la faiblesse de l'agence dans l'évaluation des résultats de certains types de projets qu'elle engage.

Du côté britannique, une « Enquête sur les parties prenantes » (DFID, 2008)⁹ - que nous analyserons plus en détail dans la seconde partie de l'étude - souligne le caractère récent de la relation entre le DFID et le secteur privé, et de la relative méconnaissance, par les acteurs de ce secteur, du fonctionnement et des mécanismes de diffusion de l'information de l'agence.

Un autre type de parties prenantes directes des politiques de développement, que le temps de l'étude n'a pas permis d'aborder, sont les collectivités locales. La multiplicité des liens et des formes de dialogue entre les agences et ces acteurs de la coopération décentralisée constitue un élément important de l'analyse de leur redevabilité et mériterait à elle seule une analyse comparative plus poussée. Notons toutefois que, de son côté, l'AFD tente d'avancer dans l'exploration des complémentarités de son action et de celle des collectivités, en développant un guide méthodologique du partenariat vis-à-vis de ces acteurs, en initiant des séminaires d'échanges autour de leurs pratiques et de leurs outils d'intervention, et en inscrivant ces acteurs au cœur des espaces de concertation mis en place autour des stratégies sectorielles de l'agence.

Les producteurs d'information sur les politiques de développement et sur les orientations stratégiques des agences

Universités et *think tanks* jouent bien sûr dans ce domaine un rôle fondamental, variant selon les pays en fonction des liens plus ou moins étroits qu'ils entretiennent avec les acteurs du développement. L'influence des organismes de recherche sur les orientations politiques du DFID est particulièrement notable. L'agence consacre des financements importants à

quelques organismes tels que l'Overseas Development Institute (ODI) ou l'Institute for Development Studies, mais aussi à une série de centres de recherche sur le développement au sein de la London School of Economics (LSE), l'université du Sussex, etc. De fait, les entretiens menés au sein du DFID soulignent l'importance de ces structures universitaires dans le contrôle porté sur les actions de l'agence et sur la demande accrue de dialogue stratégique. Le monde de l'université est ainsi plus naturellement associé aux dynamiques de consultations du DFID que dans d'autres contextes nationaux au sein desquels la recherche demeure une activité plus cloisonnée.

Soulignons également, pour la Suède, l'intérêt du regard critique de certains *think tanks* sur l'action des agences, et leur médiatisation importante auprès de l'opinion publique. Notons, à titre d'exemple, la visibilité importante de l'ouvrage publié par le *think tank* libéral Timbro (Segelfeldt, 2009), présentant notamment une critique des activités de la SIDA en matière d'évaluation des résultats de ses projets.

Les diffuseurs d'informations sur l'action et les orientations des agences

Ce sont en premier lieu les médias. Leur mobilisation vis-à-vis des informations diffusées par les agences varie en fonction de l'intérêt porté par l'opinion publique aux enjeux de développement. Les témoignages croisés de cette étude laissent entrevoir une mobilisation publique plus importante autour de ces enjeux au Royaume-Uni ou en Suède qu'elle ne peut l'être en France. Sans entrer dans la complexité des relations d'une agence avec le secteur des médias, soulignons néanmoins la tendance, aujourd'hui commune à de nombreuses agences, à financer de plus en plus significativement des médias extérieurs spécialisés, capables de porter un regard critique sur leur propre action, mais aussi de renforcer la mobilisation publique autour des enjeux de développement.

⁹ Consultable sur le site du DFID, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/stakeholder-survey-2008-report.pdf>

Une initiative intéressante dans ce domaine est prise par la coopération irlandaise, qui accorde chaque année un financement important au Fonds Simon Cumbers Media Challenge destiné à engager les médias à une meilleure connaissance des enjeux de développement et à un dialogue critique accru vis-à-vis des programmes d'Irish Aid. Dans cette même perspective de renforcement de la couverture médiatique des

questions de développement et d'intensification du rôle des médias comme « garants de la redevabilité des agences », notons également l'existence d'initiatives transnationales développées, telles que le réseau Media 21 basé à Genève, qui regroupe à la fois des médias, des ONG, des universités et des organisations internationales mobilisées dans ce domaine.

1.3. Redevabilité « par les pairs » : le développement des mécanismes de suivi entre bailleurs

1.3.1. Fondements : la multiplication des engagements collectifs des bailleurs

L'engagement d'une agence et de sa tutelle vis-à-vis des autres bailleurs est aujourd'hui un élément fondamental du renforcement de sa redevabilité. La pression exercée par les « pairs » sur le respect des engagements collectifs, mais aussi sur la mise en transparence et le renforcement des outils d'évaluation, a largement contribué à déterminer, au cours de ces dernières années, la transformation des pratiques des agences.

Les mécanismes de suivi des engagements des bailleurs vis-à-vis de leurs pairs complètent ainsi largement les outils de redevabilité initiés par les parlements nationaux, les organes nationaux d'audit public, mais aussi les acteurs de la société civile nationale et internationale. Sans s'engager dans un inventaire détaillé de ces mécanismes, analysés par Droop *et al.* (2008), nous proposons quelques éléments de mise en perspective de ces nouveaux outils d'engagement et de suivi réciproques des bailleurs.

Au cours de cette dernière décennie, les engagements des pays donateurs se sont multipliés, et parfois superposés, rendant multiformes les dynamiques de redevabilités entre pairs. Cohabitent ainsi, en autres :

- l'engagement des bailleurs en matière d'efficacité de l'aide : ponctué notamment par la fixation des OMD, la Conférence de Monterrey sur le financement du développement en 2002, la Déclaration de Paris en 2005, le Forum d'Accra en 2008, etc ;

- les engagements pris par les bailleurs européens au sein des instances européennes avec, notamment, l'importance d'une déclaration telle que le Consensus européen pour le développement de 2005, qui oriente l'action de l'UE dans le domaine de la coopération au développement, à la fois au niveau de ses États membres et au niveau des actions communautaires ;

- les engagements pris au sein de « clubs » de donateurs plus restreints (G8, G20) avec, par exemple, le tournant important des engagements des bailleurs du G8 pour l'Afrique lors du sommet de Gleneagles de 2005.

Face au foisonnement de ces engagements, se multiplient des mécanismes de suivi visant notamment à maintenir une pression collective entre les bailleurs dans ce domaine.

1.3.2. Outils : les mécanismes de suivi et d'apprentissage par les pairs

Les mécanismes de suivi des engagements des bailleurs et de la performance de leur action sont pour la plupart très récents. Face aux engagements européens sur le financement du développement initiés en 2002 (et réaffirmés dans le cadre du Consensus européen pour le développement), la Commission européenne publie un rapport annuel suivant la réalisation de ces objectifs (particulièrement en termes de volumes d'aide engagés), et promouvant un débat entre les bailleurs européens et au sein des pays concernés. De même, face aux engagements des bailleurs vis-à-vis des OMD, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont initié la parution du Rapport de suivi mondial, le *Global Monitoring Report* qui présente chaque année les évolutions engagées au regard de chacun de ces objectifs.

Pourtant, ces initiatives peinent encore bien souvent à coordonner leurs activités, dans la mesure où elles émanent bien souvent de logiques institutionnelles spécifiques. De plus, la plupart des mécanismes de suivi s'engagent davantage dans un examen des évolutions globales en matière de développement que dans un suivi spécifique de l'action de chaque

bailleur. C'est moins directement qu'ils impliquent à ce titre l'action plus opérationnelle des agences dans leur suivi.

Notons cependant le rôle particulier du CAD de l'OCDE dans le renforcement d'outils de suivi plus spécifiques des engagements mutuels de chacun des pays donateurs. Regroupant aujourd'hui une trentaine de bailleurs bilatéraux et multilatéraux, le CAD joue tout d'abord un rôle essentiel dans la collecte et la diffusion de données sur les engagements des pays en matière d'aide au développement et leur mise en œuvre (les bailleurs déclarant en effet au CAD le montant de leur aide aux pays en développement). Les informations fournies alimentent deux bases de données : d'une part une base d'informations sur les volumes et le type de ressources alloués aux politiques de développement (« CAD en ligne ») ; d'autre part un Système de notification des pays créanciers (SNPC), qui fournit des informations sur les destinations de l'aide (secteurs, pays, etc.) et les activités menées. Ces outils de collecte et de diffusion d'information du CAD sont aujourd'hui des éléments essentiels du renforcement de la redevabilité des bailleurs et du suivi de leurs engagements.

Par ailleurs, le CAD a développé un outil majeur de suivi réciproque : le mécanisme d'examen par les pairs.

Encadré 7

L'examen par les pairs du CAD de l'OCDE

Le mécanisme d'examen par les pairs du CAD de l'OCDE se distingue de la plupart des outils de *monitoring* mis en place dans le domaine du développement international, à la fois par son ancienneté¹⁰, et par le suivi détaillé et régulier qu'il opère auprès de chaque coopération bilatérale.

L'examen par les pairs du CAD apparaît en effet comme un véritable outil de suivi des orientations et des actions des coopérations bilatérales, bénéficiant d'une légitimité importante parmi les bailleurs.

Son objectif est à la fois d'accompagner l'amélioration de l'efficacité individuelle des pays donateurs, de promouvoir l'apprentissage mutuel et de fournir une analyse comparative diffusée plus largement au sein des pays. Les témoignages des agences nous permettent en réalité de placer ce mécanisme à la frontière d'un exercice de redevabilité et d'un processus d'apprentissage mutuel :

¹⁰ Contrairement à la plupart des outils de suivi internationaux qui émergent au cours de la dernière décennie, l'origine de l'examen par les pairs est ancienne puisqu'elle remonte à 1961.

- chaque pays fait l'objet d'un examen tous les cinq ans (une réflexion est actuellement menée par le CAD concernant la pertinence d'un examen de « mi-parcours »)¹¹ ;
- chaque examen est préparé par une équipe composée de deux représentants du Secrétariat, et de représentants de deux pays du CAD, désignés en tant qu'examineurs externes. L'équipe s'engage dans un dialogue auprès d'une diversité de parties prenantes du pays évalué (agences, ministères, parlementaires, acteurs de la société civile) mais aussi dans des visites de terrain lui permettant d'appréhender plus directement la mise en œuvre des engagements du pays ;
- la transparence des informations fournies par le pays lors de l'examen est assez variable et dépend très largement de la manière dont le pays conçoit les atouts et les contraintes d'un tel exercice ;
- le niveau de mise en œuvre des recommandations de l'examen semble, selon les témoignages de certains bailleurs, relativement important malgré l'absence de dispositifs de sanctions formelles.

L'une des critiques fréquentes à l'encontre de cet outil est la faiblesse d'une analyse quantitative des performances des bailleurs, et le manque d'une définition claire d'indicateurs communs qui permettraient une véritable comparaison des situations nationales. Cependant, face à la diversité des contextes et des outils au service du développement, la production d'indicateurs « globaux » comporte un risque important, que nous analyserons dans la deuxième partie de cette étude.

Il existe également, au niveau des bailleurs multilatéraux, des mécanismes de suivi des orientations et des performances. Dans ce domaine, le réseau d'évaluation *Multilateral Organization Performance Assessment Network* (MOPAN) a su développer des outils intéressants.

Créé en 2002, ce réseau regroupe 15 pays (dont l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et la Suède), permettant d'échanger les différentes expériences en matière de suivi et d'évaluation des performances des organisations multilatérales, et de mener une série d'évaluations conjointes. Le MOPAN s'engage notamment dans la réalisation d'enquêtes annuelles de perceptions (dans une dizaine de pays chaque année, sur trois ou quatre organisations spécifiques), menées en collaboration étroite avec le réseau des ambassades et les acteurs opérationnels sur le terrain. Ces enquêtes sont présentées aux organisations concernées et rendues publiques à travers les sites Internet des pays membres.

Les mécanismes internationaux de suivi des activités et des orientations des acteurs bilatéraux et multilatéraux bénéficient

ainsi aujourd'hui d'une importante légitimité auprès des bailleurs et apparaissent comme l'un des vecteurs importants de transformation de leurs pratiques. Pourtant, pour assurer la pertinence de tels exercices dans un paysage du développement en pleine transformation, ces exercices doivent aujourd'hui répondre à deux défis de taille :

- un débat de fond est aujourd'hui en cours sur la pertinence d'une intégration de la perspective des pays bénéficiaires à ces exercices de suivi (et notamment au sein de l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE) encore trop largement menés entre bailleurs du Nord. Cette réflexion témoigne du danger d'une approche de la redevabilité strictement confinée aux « fournisseurs » de l'aide, et de la nécessité de développer des espaces et des méthodes permettant de mieux mettre en avant la voix des partenaires dans ce suivi de l'efficacité des politiques de développement ;

¹¹ Au cours de ces dernières années, plusieurs pays, notamment la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont fait la requête d'un examen de mi-parcours, jusque là non formel et établi sur la base du volontariat. Un exercice plus formel d'examen de mi-parcours est établi en 2009, sur une série de pays évalués en 2007, et permet d'engager une réflexion collective sur l'utilité d'une systématisation de ces nouveaux examens.

• peu de mécanismes prennent aujourd'hui en compte le rôle et les pratiques des « nouveaux pays donateurs », amenés à jouer un rôle croissant dans le monde de la coopération au développement. L'un des défis du renforcement d'une redeva-

bilité « par les pairs » est donc aujourd'hui l'adhésion de ces bailleurs émergents aux mécanismes de suivi, permettant d'assurer le respect des engagements collectifs en matière de développement.

2. Produire, diffuser et mettre en débat l'information : l'évolution de la pratique des agences

La multiplication des mécanismes extérieurs de suivi et la demande croissante d'information sur le développement engagent les agences, depuis plusieurs années, dans une transformation profonde de leurs pratiques.

Celles-ci sont en effet confrontées à un triple défi : celui de la transparence de leur système d'information, de l'indépendance de leurs outils d'évaluation et de la systématisation d'une information sur les résultats de leurs actions. En cherchant à répondre à ces défis, les agences sont placées dans un tout nouveau rapport à l'information, et se trouvent confrontées à une série de contraintes réglementaires, financières et

méthodologiques qui mettent en cause la pertinence d'une lecture trop littérale de l'objectif de redevabilité.

Au-delà de ce triple défi, les agences s'engagent aujourd'hui dans une approche plus élargie des cibles potentielles de la redevabilité, et dans une attitude plus proactive de leur « offre » de redevabilité. Elle les amène notamment à s'interroger sur une identification plus précise de la diversité des besoins d'information, sur le développement d'outils de diffusion adaptés à une compréhension plus qualitative de leurs actions, et sur la promotion d'espaces de dialogue permettant de mettre en débat les attentes et les critiques des parties prenantes extérieures.

2.1. **Transparence, indépendance, systématisation de l'information sur les résultats : les trois pistes d'un nouveau rapport à l'information**

Les exigences croissantes de redevabilité poussent les agences à interroger en profondeur leur système de production et de diffusion de l'information. Cette exigence entraîne notamment l'ensemble des agences dans trois directions largement complémentaires :

- renforcer la transparence de l'information sur leur action: en étendant le périmètre de l'information interne à l'agence (à la fois sur les stratégies, les moyens, les opérations, et les résultats de leurs actions) destinée à une diffusion publique ;

- renforcer l'indépendance des outils d'évaluation de leurs actions : en faisant évoluer les services d'évaluation propres aux agences et en promouvant, dans certains pays, la création d'organes externes d'évaluation et de comités consultatifs indépendants garantissant la crédibilité des évaluations ;

- systématiser et standardiser la production d'une information sur les résultats de leurs actions : en tentant de renforcer la collecte d'information sur les résultats et en s'engageant dans la diffusion publique d'une information agrégée sur les résultats.

Ce triple objectif implique une transformation profonde du rapport des agences à l'information qu'elles produisent, et une mise en lien étroite des différents services impliqués dans la production et la diffusion de l'information. Il soulève des défis majeurs pour les agences, qui apparaissent aujourd'hui comme les limites naturelles à une approche trop formalisée de la redevabilité.

2.1.1. L'objectif de renforcement de la transparence

Les notions de « transparence » et de « redevabilité » sont bien souvent confondues et demeurent directement associées l'une à l'autre, à la fois dans les chartes éthiques propres aux agences et dans les engagements internationaux auxquels elles souscrivent. En témoigne le paragraphe 24 du

Programme d'action d'Accra : « *La transparence et la reddition de comptes sont des facteurs essentiels pour l'obtention de résultats sur le front du développement. Elles sont au cœur de la Déclaration de Paris dans laquelle nous sommes convenus que les pays et les donateurs doivent devenir plus responsables vis-à-vis les uns des autres et vis-à-vis de leurs citoyens.* »

L'engagement collectif des bailleurs vers la transparence

Les agences de développement s'engagent toutes aujourd'hui vers une transparence accrue, stratégique et opérationnelle, de leur système d'information. Signe de cet engagement commun croissant : l'adhésion massive des bailleurs à la récente IATI, créée en septembre 2008 à Accra.

Encadré 8

L'IATI : un engagement collectif vers la transparence

L'IATI est le fruit d'un engagement collectif, initié par une série de pays donateurs, et visant à l'application d'une série de principes communs de transparence. Cette initiative regroupe aujourd'hui près d'une vingtaine de bailleurs bilatéraux (l'Australie, le Danemark, la Finlande, la Grande-Bretagne, la Norvège, la Suède, etc.) et multilatéraux (la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement [PNUD], etc.), ainsi que des pays en voie de développement (le Ghana, l'Indonésie, le Népal, le Rwanda, le Vietnam, etc.) et des ONG ou des fondations actives dans ce domaine.

Cette initiative apparaît de plus en plus comme le cadre de référence des engagements des bailleurs en matière de transparence, les encourageant à élargir et à accélérer la disponibilité de l'information sur leurs activités. L'IATI est également un espace de dialogue entre les « producteurs » et les « demandeurs » d'une information transparente.

L'IATI vise notamment à un accord entre les signataires, autour :

- des différents types d'information devant être diffusés par chacune des agences (détails sur les projets, condition d'allocation des fonds, etc.) ;
- des définitions communes permettant un meilleur partage de l'information et une meilleure comparaison entre les pays ;
- d'un format électronique commun permettant de faciliter ce partage d'information et de réduire les coûts de transaction* ;
- d'un code de conduite commun identifiant à la fois le type d'information que les donateurs s'engagent à publier, les outils permettant leur mise à disposition et la manière dont les donateurs pourront être « tenus » redevables de cet engagement de diffusion¹².

* L'IATI n'a pas pour objectif de devenir un nouvel espace de ressources d'information dans ce domaine, mais entend avant tout se placer en complémentarité du travail de centralisation et de diffusion d'information du CAD de l'OCDE, en tentant d'aller plus loin dans la définition des standards d'information à atteindre.

¹² Eléments tirés du document : IATI Concept Note, avril 2009, disponible sur le lien : <http://aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/06/iati-concept-note-p1.pdf>

En parallèle de cet engagement commun, les agences développent des stratégies spécifiques de mise en transparence de leur information. Mais cet objectif de transparence s'inscrit dans des cultures politiques et réglementaires propres à chaque situation nationale, déterminant largement les contraintes de diffusion libre de l'information.

Des cadres réglementaires nationaux différents d'accès à l'information publique

L'accès à l'information propre à chaque agence dépend largement des traditions politiques et culturelles spécifiques à chaque pays, et du type d'encadrement légal en place au sein de ces pays sur le droit d'accès à l'information publique. Le choix des pays retenus dans l'étude illustre bien cette diversité.

La transparence de l'information publique est une « vieille histoire » pour la Suède, premier pays à avoir proclamé une « Loi d'accès libre à l'information », en 1776. La pierre angulaire de ce mécanisme de transparence est fondé sur l'affirmation du principe « d'accès public » (*Offentlighetsprincipen*) dont l'objectif est de permettre au grand public d'avoir un regard et un contrôle accru sur l'action des pouvoirs publics. Ce principe, qui implique que tous les documents maniés par les pouvoirs publics soient rendus publics, à moins qu'une législation spécifique n'y apporte des restrictions, est aujourd'hui très largement appliqué, faisant de la Suède l'un des champions européens de la transparence.

En Grande-Bretagne, le *Freedom of Information Act* de 2000 a également largement codifié les obligations de transparence des organismes publics et les obligations de réponses aux demandes d'information. La loi, entrée en application le 1^{er} janvier 2005, permet de demander à quelques 100 000 structures publiques (gouvernement, autorités locales, BBC, agences) la communication d'une information. Cette loi a été renforcée en 2006 avec l'adoption d'une loi sur la transparence et le *reporting* spécifique au secteur du développement international (*International Development Reporting and Transparency Act*). Celle-ci oblige à produire un

rapport annuel sur le total des dépenses engagées en matière d'aide internationale, présentant les différentes composantes de l'aide, le détail des dépenses par pays, et évaluant les progrès réalisés par rapport à l'objectif d'une aide à hauteur de 0,7 % du produit national brut (PNB).

Du côté français, la loi du 17 juillet 1978, dont le champ a été étendu en 2000, reconnaît à toute personne le droit à un accès libre aux documents administratifs. Cette loi applique ainsi aux organismes publics un certain nombre de contraintes de transparence, et cherche à simplifier le plus possible les démarches de demandes d'information (notamment par Internet). Pour autant, la France ne semble pas se placer aujourd'hui parmi les meilleurs élèves dans ce domaine, et nombre d'associations telles que Access Info ou la campagne « Liberté d'informer » lui reprochent une interprétation très limitative du droit du citoyen d'accéder aux informations publiques.

Les contraintes propres à l'accès à l'information des agences

Face à ces cadres législatifs généraux, promouvant un accès large à l'information publique, il existe par ailleurs un certain nombre de contraintes de diffusion propres à la nature spécifique des agences.

Une première contrainte générale à l'ensemble des agences est issue de l'inscription du travail de coopération des agences dans un ensemble de relations diplomatiques plus larges, au sein duquel la divulgation de certains éléments sur les projets et les financements engagés peuvent porter atteinte à l'intérêt public du pays donateur, du pays partenaire ou d'une partie prenante spécifique impliquée dans le projet. L'objectif de transparence se trouve alors confronté au respect de l'intérêt du partenaire et de l'agence elle-même.

Une seconde contrainte, plus spécifique aux agences de nature bancaire telles que l'AFD ou la KfW, est liée au respect de la confidentialité de certaines informations : contractuellement liées à leurs clients, ces agences ne peuvent rendre

publiques ni les informations couvertes par le secret bancaire ou le secret des affaires, ni celles que le client refuse de divulguer. Cette limite juridique pose problème bien sûr dans le niveau de détail apporté à la description des contextes et des partenaires du projet, mais aussi à la diffusion des résultats des évaluations menées sur ces projets¹³. Au regard d'autres banques de développement, l'AFD semble d'ailleurs soumise à une réglementation particulièrement contraignante quant à la confidentialité d'une partie de ses opérations.

Dans les deux cas, l'exigence d'une redevabilité croissante de l'agence vis-à-vis de l'extérieur se trouve en contradiction avec le respect des relations engagées avec ses partenaires directs, et impose aux agences, notamment aux institutions bancaires, une limite importante à l'ouverture de leurs systèmes d'information interne. Cette contradiction est un élément structurel auquel se confrontent aujourd'hui les agences. Elle est d'ailleurs exprimée dès les premières lignes de la Charte éthique de l'AFD, qui s'engage dans le même temps dans « l'affirmation de [son] ouverture et de [sa] transparence » et dans le « respect de la confidentialité et du secret professionnel dans toutes les situations où il importe de préserver les droits de [ses] partenaires, de [ses] clients et des agents de [son] Groupe »¹⁴.

La diversité des informations concernées par les exigences de mise en transparence

L'exigence de transparence de l'action d'une agence concerne plusieurs types d'information bien différents :

- une information sur la gouvernance interne des agences, leurs engagements éthiques, etc ;
- une information sur les outils et les orientations de financement de l'agence : l'objectif de transparence concerne ainsi le fonctionnement et les conditions d'allocation des fonds mais aussi l'utilisation effective de ces fonds. Cette information est

utile aux partenaires existants ou potentiels des agences (pour mieux comprendre les conditions d'engagement d'un partenariat), mais aussi aux acteurs impliqués dans le suivi des engagements des bailleurs, et au grand public désireux de comprendre les composantes de l'aide bilatérale et multilatérale ;

- une information sur les orientations stratégiques de l'agence : c'est-à-dire sur les priorités thématiques, sectorielles et géographiques qu'elle se fixe, en lien avec ses tutelles. Cette information générale (que l'on retrouve, par exemple, pour l'AFD dans la présentation de son POS, de son plan d'affaire, de ses cadres d'intervention sectoriels, etc.) est présentée dans plusieurs documents stratégiques généraux produits par l'agence, généralement mis en ligne ;

- enfin, et surtout, une information sur les opérations engagées, leur pertinence et leurs résultats. Cette information se situe au cœur des défis actuels des politiques de transparence mises en place par les agences. Nous l'avons vu, celles-ci se heurtent à des contraintes de diffusion ainsi qu'à un niveau de renseignement sur les projets par les acteurs opérationnels encore très inégal dans certaines agences. Il s'agit donc de systématiser la présentation des opérations engagées à partir de la description du contexte de leur mise en œuvre, des objectifs poursuivis et des moyens alloués. Certaines agences s'engagent aujourd'hui dans cette voie en renouvelant les formats des documents de présentation des projets pour étendre le type d'information disponible à la diffusion publique. Face à ces efforts, deux types de critiques sont généralement adressées aux agences : d'une part, l'absence d'information systématique sur l'ensemble des projets et, d'autre part, l'information inégale et trop souvent *a minima* proposée sur la plupart des projets.

La politique de transparence de l'AFD est dans ce domaine au milieu du gué : de nouveaux formats de fiches projets pour le grand public ont été récemment mis en place pour systématiser la diffusion d'information sur les projets en cours.

¹³ Pour plus d'informations dans ce domaine : Res Publica (2006), *Appui à l'élaboration de la politique de transparence*, Etude réalisée pour l'AFD.

¹⁴ AFD, *La Charte d'éthique professionnelle du groupe*, 2004. Disponible sur le lien suivant : <http://outremer.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/administrateur/public/pdf/charte-ethique.pdf>

L'AFD a en effet développé au sein de son site Web interne un outil de publication d'information étendue sur les projets, à usage externe. Cependant, cet outil est aujourd'hui peu utilisé par les chefs de projets, et seul deux tiers des projets publient aujourd'hui une information. De plus, plusieurs interlocuteurs de l'agence soulignent le caractère encore insuffisant des informations présentées. Par ailleurs, cette information conserve encore une dimension principalement « déclarative », présentant le contexte et les objectifs poursuivis, les évaluations *ex post* des projets ne faisant, quant à elles, l'objet d'aucune diffusion par l'AFD. Le défi est donc aujourd'hui de diffuser une information qualitative sur les opérations, notamment par la publication des conclusions de ces évaluations *ex post*. Le lien entre la description des projets et l'affichage des conclusions de leur évaluation reste ainsi encore largement à construire. Pour l'AFD, si les évaluations stratégiques, les évaluations d'impact et les capitalisations thématiques donnent lieu à une diffusion systématique, les évaluations de projets ne peuvent en effet être diffusées telles quelles sans accord spécifique des partenaires et des clients impliqués dans le projet.

La KfW de son côté, soumise aux mêmes types de contraintes juridiques en termes de respect de la confidentialité d'une partie de l'information de ses clients, diffuse cependant des versions résumées de l'ensemble de ses évaluations et s'est engagée dans la publication d'un rapport d'évaluation annuel que nous analyserons plus en détail par la suite.

Une grande partie de ces informations se trouvent aujourd'hui présentées au sein des systèmes d'informations internes des agences. Aujourd'hui, le défi de transparence est ainsi double :

- améliorer la systématisation des informations disponibles au sein des systèmes d'information internes des agences. Dans ce domaine, l'évolution du système d'information de l'AFD est intéressante : le Système d'information stratégique (SIS) est une analyse « multidimensionnelle » de l'activité de l'agence, réalisée chaque année depuis 2004, sur la base de son système d'information, de restitution et de pilotage (SIRP). Le SIS vise à donner une visibilité sur les activités de

l'agence à partir d'une entrée géographique, sectorielle ou financière, et à présenter une information sur les performances et les résultats des activités. La dimension « résultats » demeure cependant encore largement à développer afin de sortir ce système d'information d'une approche principalement centrée sur les moyens mis en œuvre ;

- systématiser la diffusion publique de ces différentes dimensions de l'information sur l'activité des agences, dans le cadre des contraintes réglementaires aujourd'hui imposées aux agences, et articuler plus étroitement ces différents niveaux d'information.

2.1.2. L'objectif de renforcement de l'indépendance et de la crédibilité des systèmes d'évaluation

Après l'objectif de renforcement de la transparence, celui de renforcement de l'indépendance et de la crédibilité de l'information produite sur l'action des agences apparaît comme le deuxième pilier de la consolidation de sa redevabilité. Il oriente directement le fonctionnement des outils d'évaluation mis en place. Les services d'évaluation sont en effet partagés entre deux objectifs : l'apprentissage d'un côté, la redevabilité de l'autre. Or, chacune de ces deux fonctions appelle des structures et des méthodologies assez différentes :

- l'accent mis sur la fonction d'apprentissage ou de « capitalisation » pousse l'unité d'évaluation à mettre en avant la collaboration avec les services stratégiques, le croisement des résultats des évaluations en lien avec les unités de recherche de l'agence et, plus généralement, la dimension collaborative de l'évaluation ;

- à l'inverse, l'accent mis sur la redevabilité oblige à mettre en avant des formes d'évaluation plus standardisées, plus systématisées à l'ensemble des projets, mais aussi plus indépendantes, faisant l'objet d'un rapport direct avec la direction politique de l'agence.

L'évolution des agences face à l'indépendance de leur système d'évaluation

L'AFD opère en 2006 une réorganisation de son unité Evaluation. La fonction d'évaluation était demeurée jusqu'alors sous l'autorité du chef de la division de la Stratégie, trop isolée du reste des fonctions de l'agence, et ne concernait qu'une faible portion de ses projets. En 2006, elle intègre le département de la Recherche. Tout en lui permettant de garantir l'indépendance nécessaire à sa crédibilité, ce rattachement au département de la Recherche illustre la place importante donnée par l'AFD à la dimension apprentissage/capitalisation de l'évaluation. Par ailleurs, l'agence affirme dans les principes fondateurs de ses évaluations rétrospectives, son engagement à systématiser les évaluations sur l'ensemble des projets, et son adhésion aux critères développés par le CAD dans ce domaine. Elle s'engage ainsi en parallèle dans le renforcement de la fonction de redevabilité des évaluations menées.

L'évolution de la pratique d'évaluation du DFID témoigne d'une démarche assez proche. Au cours de ces dernières années, le département Evaluation s'est confronté à de nombreuses critiques de la part de différentes parties prenantes, notamment le Parlement, plusieurs ONG, mais aussi le Bureau national d'audit (National Audit Office), avec la publication d'un rapport soulignant le manque de crédibilité de la fonction d'évaluation au sein de l'agence (Forest, 2007). De son côté, l'IDC soulignait la faiblesse du budget consacré à l'évaluation au sein du DFID (moins de 0,1 % de son budget total, et près de 2 % de son budget administratif) et concluait dans son rapport de 2009 : « *Nous ne sommes pas convaincus que les processus d'évaluation du DFID lui permettent d'avoir une vision claire de ce que ses financements lui permettent d'obtenir* » (DFID, 2009b). En réponse à ces critiques, et après plusieurs consultations de ses partenaires, le DFID a publié en 2009 une « Nouvelle politique d'évaluation » qui entend en particulier inscrire davantage l'évaluation au cœur de la culture organisationnelle de l'agence.

Au sein des autres agences, cette montée en puissance de l'exigence d'une indépendance croissante des divisions d'évaluation se traduit par leur position institutionnelle. La plupart des unités d'évaluation se situent aujourd'hui en dehors des divisions opérationnelles, leur permettant de conserver leur indépendance et d'assurer leur capacité de *reporting* plus direct à la direction. C'est le cas notamment de la SIDA, dont le Secrétariat pour l'évaluation est aujourd'hui placé au sein du pôle de management de l'agence, permettant d'en assurer l'indépendance. C'est le cas également de la KfW et de son département d'Évaluation indépendante, en lien direct avec le pôle de direction de l'agence. Par ailleurs, cette exigence accrue d'indépendance se traduit, dans certains pays, par la création d'organes externes en charge de mettre en œuvre certaines dimensions de l'évaluation ou de porter un regard sur les pratiques de l'agence dans ce domaine.

Un pas supplémentaire dans l'indépendance des systèmes d'évaluation : l'émergence d'organes externes d'évaluation et de comités consultatifs indépendants

Un deuxième type de réponse à cette exigence accrue d'indépendance des processus d'évaluation est la mise en place, dans plusieurs pays, d'organes externes d'évaluation ou de comités consultatifs indépendants, chargés de garantir la qualité et la pertinence des processus en cours.

La coopération suédoise décide en 2003 de la mise en place de la SADEV, une institution indépendante d'évaluation qui voit le jour quelques années plus tard, en 2006. Son mandat porte sur l'ensemble des projets de la coopération suédoise (et non seulement ceux opérés par la SIDA). La SADEV a également pour mandat de diffuser une information sur les résultats de ces évaluations afin qu'ils puissent avoir un impact dans l'élaboration des politiques de développement mais aussi qu'ils soient un nouveau canal d'information auprès de l'opinion publique. Pour autant, la SADEV ne dispose pas aujourd'hui d'outils formels permettant d'assurer que la SIDA, ou d'autres acteurs de la coopération suédoise, répondent à ses recommandations. L'une des pistes soulevées par la SADEV

pour renforcer cette obligation de réponse serait d'inclure les recommandations dans le rapport annuel de la SIDA.

De son côté, en 2007, la coopération britannique met en place son Comité consultatif indépendant sur l'impact au développement (Independent Advisory Committee on Development

Impact - IACDI), comité dont le rôle est d'améliorer la qualité et l'indépendance des fonctions d'évaluation du DFID. La visibilité accrue de l'IACDI et son rôle croissant dans le paysage de redevabilité du DFID en fait un exemple intéressant d'outil au service d'une plus grande indépendance de l'évaluation.

Encadré 9

Le rôle et l'action de l'IACDI

L'IACDI assume plusieurs fonctions vis-à-vis du système d'évaluation du DFID :

- il assiste le DFID dans la définition des priorités d'évaluation ;
- il analyse le montant des ressources destinées aux différents types d'évaluation ;
- il s'assure de la présence de standards pertinents (notamment ceux élaborés au sein du CAD de l'OCDE) au sein de ces processus.

L'un des outils majeurs de l'IACDI est la lettre annuelle adressée au Secrétariat d'Etat au développement international, mettant en évidence les améliorations nécessaires du système d'évaluation du DFID. Cette lettre ouverte, assez critique, bouscule les pratiques en place au sein de l'agence et impose progressivement l'IACDI dans le paysage des parties prenantes auprès desquelles le DFID doit aujourd'hui répondre de son action.

En peu de temps, l'IACDI a déjà permis de faire évoluer le statut de l'évaluation au sein du DFID dans deux directions : d'une part, dans le sens d'une plus grande indépendance et liberté de parole du directeur des évaluations et, d'autre part, dans le sens d'une plus grande influence des résultats de l'évaluation sur les politiques et les stratégies de l'agence.

Une interrogation demeure cependant aujourd'hui sur l'avenir de l'IACDI face à l'éventualité d'un changement de majorité politique dans le pays. Le Parti conservateur évoque en effet la possible mise en place d'un organe indépendant de contrôle de l'aide - Independent Aid Watchdog - qui remettrait en cause la légitimité de l'existence de l'IACDI.

Face à la multiplication de ces organes externes, nouveaux garants de la crédibilité des processus d'évaluation, l'AFD a fait, pour sa part, quelques pas dans cette direction, en formulant le projet de création d'un « Comité d'évaluation », composé de personnalités indépendantes et de représentants des tutelles gouvernementales. Sur le modèle de l'IACDI, ce comité aurait pour fonction de conseiller l'AFD sur sa politique de production d'informations, de donner son avis sur les orientations de l'évaluation et d'en contrôler la qualité.

2.1.3. L'objectif d'une systématisation et d'une standardisation de l'information sur les résultats de l'action de l'agence

La capacité d'une agence à produire une information quantitative sur les « résultats » des actions dans lesquelles elle s'engage semble être, pour un grand nombre des interlocuteurs interrogés, l'élément central du renforcement de sa redevabilité vis-à-vis de la diversité des parties prenantes extérieures. Cette priorité est notamment soulignée dans la majorité des réponses des agences aux questionnaires diffusés par l'étude. Elle est également largement présente dans le rapport de l'OCDE sur la coopération au développement de 2007, qui considère l'investissement dans la mesure, la production et la diffusion de résultats des activités financées par l'aide comme l'un des axes majeurs de l'évolution des politiques de développement (OCDE, 2007)¹⁵.

Où en sont les agences dans la présentation publique des résultats de leurs actions ?

Les agences d'aide bilatérale et multilatérale ont tenté de répondre, au cours de ces dernières années, à cette exigence croissante de mesure des « résultats » de leurs actions. Cette tendance traduit la volonté partagée des bailleurs (illustrée dans leurs engagements autour du renforcement de l'efficacité de l'aide – Déclaration de Paris, Forum d'Accra, etc.) de

passer d'une logique principalement centrée sur les moyens (Quels sont les montants disponibles et comment ont-ils été dépensés ?) à une logique de résultats (Qu'a-t-on pu atteindre avec ces montants et comment le mesurer ?).

L'évolution rapide de la coopération suédoise dans ce domaine est intéressante. En 2004, une étude réalisée par la SIDA mettait en avant le fait que seul un tiers des interventions de l'agence était suivi de manière à permettre la production adéquate d'informations sur les résultats (Holmgren et Svensson, 2004). Cinq ans plus tard, en mai 2009, la ministre suédoise de la Coopération internationale au développement insistait encore dans son discours au Parlement sur l'attention trop faible portée par la SIDA aux résultats de ses activités. La « lettre d'appropriation » annuelle du ministère à la SIDA, en 2008, lui assignait ainsi la tâche de proposer, fin 2009, un compte-rendu des résultats des actions engagées par l'agence. Le premier rapport sur les résultats était ainsi présenté au ministère, puis au Parlement suédois en mai 2009. Ce rapport d'un nouveau genre s'appliquait à couvrir le plus large spectre de pays partenaires et de secteurs d'activités, afin de donner une vision transversale des activités de l'agence¹⁶ (par ailleurs, la SIDA se doit à présent d'inclure dans son rapport annuel ces nouveaux éléments d'information sur les résultats). Certaines innovations institutionnelles ont accompagné cette exigence nouvelle, notamment la création par la SIDA d'un Comité d'assurance qualité en charge d'analyser, avec la préoccupation des résultats, les nouvelles propositions de projets d'une certaine taille. Par un « effet de cascades », cette exigence de résultats semble également avoir transformé le fonctionnement des partenaires principaux de la SIDA, en charge de la mise en œuvre des projets. Plusieurs des entretiens auprès de ces partenaires témoignent du budget croissant consacré à la mesure des résultats de leurs projets.

¹⁵ OCDE, Rapport sur la coopération pour le développement, 2007, disponible sur le lien : http://www.oecd.org/document/32/0,3343,fr_2649_34447_400-80057_1_1_1_37413,00.html#Resume_en_francais

¹⁶ Cependant, pour les années à venir, ces rapports en direction de la tutelle ministérielle et du Parlement sont destinés à porter sur des éléments plus spécifiques de l'action de l'agence, afin d'en présenter des résultats plus détaillés.

Du côté de la coopération britannique, le DFID tente, à partir de 2007, de mettre en place son *Result Action Plan* reconnaissant la nécessité d'un « changement culturel » (DFID, 2008c) autour de la production et la diffusion des résultats de développement. En 2008, ce Plan a été renforcé par la mise en place du programme « *Making it happen* », dont l'objectif est notamment de montrer les résultats et les impacts de son activité de terrain. Ces résultats sont présentés au regard des objectifs stratégiques définis au sein des PSA qui engagent le DFID, permettant ainsi de mettre en lumière l'évolution de l'efficacité du DFID vis-à-vis de ces objectifs.

Notons également dans ce domaine le rôle pionnier assumé

notamment par les Pays-Bas qui publiaient, dès 2005, un rapport sur les résultats du développement, diffusé auprès du Parlement et du grand public. Le contenu de ce rapport témoignait alors déjà d'une difficulté méthodologique majeure : celle de la diversité de conceptions d'un « résultat », et de l'articulation délicate entre plusieurs niveaux de résultats largement distincts.

De quels « résultats » parle-t-on ?

Le terme de résultats regroupe en réalité plusieurs types d'information bien distincts : les produits, les réalisations et les impacts des opérations de développement.

Schéma 2. Les différents types de « résultats »



Source : les auteurs.

Ces trois niveaux de résultats ne sont pas renseignés de la même manière par les agences, n'engagent pas le même type de moyens pour les collecter, et ne sont pas confrontés au même type de difficultés méthodologiques :

- aujourd'hui, les agences s'engagent de manière plus ou moins systématique dans la collecte d'une information sur les « produits » des opérations engagées, lors de l'achèvement des opérations et au travers des évaluations *ex post* ;

- la collecte d'une information sur les « réalisations » exige des moyens plus importants, dans la mesure où elle implique une identification des bénéficiaires et des effets directs des moyens engagés. Les processus d'évaluation en place, au sein de l'AFD notamment, ne s'engagent pas systématiquement dans la collecte de ce deuxième niveau de résultats. Il existe donc dans ce domaine une marge de manœuvre

possible au sein de nombreuses agences, pour renforcer les moyens alloués à la collecte d'information sur les « réalisations » des opérations, afin d'accroître l'information disponible sur les résultats ;

- la mesure de « l'impact » est bien plus difficile, voire impossible, à systématiser à l'ensemble des projets et demeure aujourd'hui principalement cantonnée au champ de la recherche scientifique. Des méthodologies de mesure de l'impact émergent en effet depuis quelques années, à l'initiative notamment de la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (BAsD), mais aussi, de plus en plus, d'une série de bailleurs bilatéraux. Nous le verrons par la suite, ces approches demeurent cependant ponctuelles, budgétivores, et ne peuvent être généralisées à l'ensemble des opérations engagées par les agences.

Cette rapide typologie permet de mettre en avant le type d'information sur les résultats effectivement disponible au sein des agences, aujourd'hui largement cantonné à la première catégorie des « produits » directs des opérations engagées.

En dehors de cette approche quantitative des résultats, limitée à la fois par le manque de moyens mobilisés pour la collecte d'information et par une série de difficultés méthodologiques (que nous aborderons dans les pages suivantes), les agences produisent également au cours du suivi et de l'évaluation de leurs opérations, une série d'informations plus qualitatives sur les risques, la pertinence, la durabilité et l'efficacité des projets engagés. Ces différents éléments d'information qualitative sont notamment issus de la démarche de « Notation qualité » engagée par les agences au cours du suivi et/ou de l'évaluation, et des outils d'évaluation *ex post* systématisés pour certaines agences à l'ensemble des projets.

Comment tirer le fil de l'information en dépassant la logique de l'aide par projet ?

Des dispositifs de redevabilité encore liés à l'aide par projet

L'APD, et en particulier la part de cette aide versée sous forme de subvention, est encore aujourd'hui en grande partie gérée « par projet ». Sous réserve d'inventaire, la capacité actuelle des agences à rendre compte des résultats repose en grande partie sur cette modalité qui fonde leur système de *reporting* et d'intervention. L'aide par projet, qu'elle intervienne en appui à une maîtrise d'ouvrage publique ou *via* des opérateurs privés, assure en effet la traçabilité des fonds et le rapport direct entre fonds investis et résultats obtenus (dès lors que le bailleur s'assure de la qualité du dispositif de suivi-évaluation de l'opération qu'il finance).

Cependant, les principes adoptés par la communauté internationale lors de la Déclaration de Paris plaident en faveur d'un dépassement de l'aide par projet et implicitement pour une budgétisation de l'aide. Une telle évolution obligerait les agences à faire évoluer les systèmes d'information sur les-

quels repose leur redevabilité. Elles semblent inégalement pressées d'envisager un tel changement et évoquent la faiblesse actuelle des dispositifs de suivi de l'efficacité de l'aide budgétaire.

La difficile traçabilité de l'aide budgétaire

Si le principe de la budgétisation de l'aide, comme horizon indépassable, n'est pas remis en cause, la plupart des interlocuteurs rencontrés, notamment au sein des antennes des agences au Sud¹⁷, soulignent le risque d'un volontarisme excessif en la matière. La budgétisation implique que trois conditions soient remplies : la maîtrise par l'Etat de l'exécution de son budget, la modernisation de ses outils de gestion, et la fiabilité des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des politiques sectorielles. Or, la sanctuarisation de l'aide sectorielle est une illusion en situation de pénurie et de difficultés budgétaires chroniques. En effet, dès lors que les recettes de l'Etat sont structurellement inférieures à ses ressources, il existe peu de chances qu'une aide budgétaire ciblée soit entièrement affectée au secteur auquel elle était destinée.

A titre d'exemple, le Sénégal a rencontré récemment de graves difficultés budgétaires. L'aide budgétaire ciblée, accordée au secteur de l'éducation, notamment par les bailleurs « bons élèves de Paris » tels que les services de la coopération canadienne, n'atteignait pas le niveau d'augmentation attendue des budgets effectivement engagés par le ministère de l'Education nationale. De plus, si cette aide s'était effectivement traduite par une augmentation corrélée du budget de l'éducation, son efficacité aurait dû être mesurée par une batterie d'indicateurs sur lesquels se sont accordés l'Etat et ses partenaires techniques et financiers. Cet accord vient effectivement d'avoir lieu. Cependant, certains s'interrogent déjà sur

¹⁷ Une courte mission de cinq jours au Sénégal, destinée à apporter des éléments complétant les résultats des études conduites en France et en Europe, a tenté d'apporter un éclairage plus opérationnel sur l'évolution des outils de production d'information. Ciblée sur l'un des secteurs prioritaires d'intervention de l'AFD, l'éducation et la formation, elle s'est limitée à une douzaine d'entretiens avec des personnes ressources, de plusieurs agences bilatérales, du ministère sénégalais de l'Education nationale, de ses « Partenaires techniques et financiers », et des acteurs non étatiques de ce secteur.

la cohérence des 30 variables retenues qui reflètent davantage la somme d'une diversité de points de vue différents qu'un choix de priorités partagées. Ils s'interrogent sur la lisibilité d'un panel d'indicateurs dont certains apparaissent contradictoires entre eux. Ils doutent également de la fiabilité de certaines de ces données, malgré les progrès réalisés. Dans l'immédiat, ce type de dispositif ne semble pas donner aux agences la garantie de pouvoir rendre compte de l'utilisation de leur aide budgétaire. Il n'est donc pas certain qu'il se généralise rapidement.

Plus globalement, le renseignement de cette batterie d'indicateurs par l'Etat partenaire implique bien souvent le passage d'une culture budgétaire orientée vers les moyens, à une gestion publique orientée par une logique de résultat. Il implique également une modernisation des services de statistiques nationaux permettant de mesurer ces résultats. De fait, la logique de la Déclaration de Paris amène les agences à fonctionner pour une plus grande part sur des données produites par les services statistiques locaux des pays partenaires. Plusieurs initiatives visent d'ailleurs aujourd'hui à renforcer ces outils statistiques propres aux pays partenaires, afin de permettre un meilleur pilotage et un meilleur accès à l'information sur les actions engagées et leurs résultats. Notons par exemple la mise en place du *Statistics for Results Facility* (SRF), fonds créé à l'initiative du PARIS21 (Partnership in Statistics for Development in the 21st Century), qui a pour objectif d'encourager la construction d'outils statistiques nationaux performants pour accompagner l'ensemble des plans nationaux de développement, notamment les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP).

L'aide par programme et l'évolution des pratiques des agences en matière de suivi des projets

Une grande partie de nos interlocuteurs au sein des antennes des agences mettent en avant l'intérêt d'une approche programme, gérée dans la durée de façon cohérente et financée par un ensemble de bailleurs qui tentent d'harmoniser leurs pratiques. Cette approche est décrite comme

moins risquée que la budgétisation de l'aide et plus efficiente que l'aide par projet.

Cependant, cette logique « programme » se heurte aux difficultés d'une harmonisation entre agences, chacune centrée sur des systèmes de suivi autonomes, encore très centralisés, et aux pratiques initiales très divergentes. La réalité est encore bien souvent celle d'un morcellement et d'une diversité des procédures « projets » qui complexifient largement le suivi collectif du programme.

Cette difficulté d'une mise en œuvre et d'un suivi cohérents des programmes regroupant autour des pouvoirs publics une multiplicité de bailleurs, montre à quel point les outils de redevabilité analysés au cours de cette étude peuvent en partie être en contradiction avec les défis actuels d'harmonisation et d'alignement des bailleurs.

Comment gérer la tension entre la complexité des processus de développement et la diffusion de résultats lisibles ?

« Tout ce qui est simple est faux, tout ce qui ne l'est pas est inutilisable. » (Paul Valéry)

Les résultats de projets anciens ? Le temps court des comptes à rendre face au temps long des projets de développement

Chercher à obtenir une information sur les résultats et les impacts des opérations engagées est un processus de long terme. Ce n'est que plusieurs années après l'engagement d'une agence dans une opération que celle-ci est capable d'en mesurer les effets. Elle ne peut donc *a priori* communiquer que sur les résultats effectifs d'opérations engagées depuis plusieurs années. Certaines jeunes agences, telles que l'agence de développement tchèque, mettent en avant le fait que leur création trop récente ne leur permet pas encore de mesurer et de donner à voir les « résultats » et les « impacts » de leurs activités, et qu'elles ne peuvent encore aujourd'hui

fonder leur redevabilité sur la diffusion de ce type d'information.

Or le temps de la redevabilité est aujourd'hui avant tout un temps court. Les parlementaires sont naturellement soucieux du retour sur investissement de l'APD par la présentation d'effets de court terme, capables de s'inscrire dans le cadre d'un exercice budgétaire annuel. Les services de communication des agences s'accommodent mal, eux aussi, de la présentation de résultats de projets vieux de quelques années, qui ne permettent pas de mettre en avant les engagements plus actuels de l'agence.

La réponse de certaines agences à ce défi est, de fait, la présentation des résultats attendus (ou résultats *ex ante*) plutôt que des résultats effectivement constatés, afin notamment de réduire le laps de temps entre la présentation des opérations de l'agence et la présentation de leurs résultats. Il existe donc une ambiguïté sur la notion de résultats qui peuvent éloigner les outils de communication des agences de la mesure de résultats effectivement constatés.

Des résultats attribués à qui ? Attribution ou contribution à des résultats collectifs ?

Pousser jusqu'au bout la logique de la redevabilité d'une agence sur les résultats de son action implique d'être capable de retracer de manière précise la relation entre le montant de l'aide octroyée à un projet, et les résultats qu'elle permet d'atteindre. Elle implique donc d'entrer dans une stricte logique d'imputabilité et d'affirmer la capacité « d'attribuer » à l'aide des résultats spécifiques. Or, cet enjeu de l'attribution se heurte à une réalité : la plupart des projets de développement sont des processus pluri-acteurs, intégrant l'action et les ressources financières de différents partenaires nationaux et internationaux au sein du pays bénéficiaire. L'agence intervient donc généralement en cofinancement de projets plus larges. Dans ce cadre, le lien entre les moyens spécifiques mis à disposition par l'agence, et la partie des résultats qui pourrait leur être imputée est difficile, voire impossible, à mesurer.

Ainsi que nous l'avons précédemment mentionné, de nouvelles méthodologies de mesure d'impact visent aujourd'hui à appréhender de manière scientifique la part du changement attribuable uniquement à l'intervention d'une agence, grâce à la reconstitution d'une « situation contrefactuelle » (en comparant les situations avant et après intervention, entre un groupe bénéficiaire et un groupe témoin comparable). L'AFD s'est engagée de manière particulièrement active, depuis quelques années, dans le développement d'une série d'évaluations pilotes dans ce domaine. Avec une dizaine d'évaluations en cours, l'agence est aujourd'hui l'acteur bilatéral ayant le plus investi ce domaine. De son côté, le DFID explore aussi de telles méthodologies sur certains projets spécifiques¹⁸. En réalité, l'objectif premier de ces évaluations semble bien davantage de valider ou d'infirmer les stratégies en cours que de rendre compte de l'impact spécifique de l'ensemble des projets. De plus, la mise en œuvre de ces évaluations au sein des agences demeure ponctuelle et ne constitue pas, en tant que telle, une réponse globale au souci de meilleure visibilité des résultats. De fait, le périmètre d'activité couvert par ces outils s'avère aujourd'hui limité et ne permet pas d'en faire des instruments de production d'une information « systématisée » sur les résultats, tout d'abord parce qu'ils ont un coût très important et demeurent très chronophages (par rapport aux processus classiques d'évaluation) et ensuite parce qu'ils ne peuvent s'appliquer qu'aux évaluations de projets (et non par exemple aux évaluations de programmes nationaux), et ce uniquement dans certains secteurs d'activité

¹⁸ Cet intérêt croissant pour les méthodes nouvelles d'évaluation de l'impact se manifeste notamment par l'émergence d'une série d'initiatives internationales dans ce domaine. Celles-ci visent à permettre aux bailleurs bilatéraux et multilatéraux d'échanger leurs pratiques et leurs stratégies autour de ces approches nouvelles, mais aussi de mieux identifier leurs potentialités et leurs limites. Notons notamment les activités du portail de l'évaluation, le Network of Networks on Impact Evaluation (NONIE). Le NONIE est composé de plusieurs réseaux de praticiens, notamment le réseau d'évaluateurs du CAD de l'OCDE, le groupe Evaluation des Nations unies (United Nations Evaluation Group, UNEG), le Groupe de coopération pour l'évaluation (Evaluation Cooperation Group, ECG), et l'Organisation internationale de la coopération en évaluation (International Organisation for Cooperation in Evaluation, IOCE) – un réseau d'associations régionales d'évaluateurs. Notons également l'apparition du programme International Initiative for Impact Evaluation (3IE) initié en 2007 à l'initiative du *think tank* CGD, qui cherche à jouer un rôle de capitalisation des pratiques dans ce domaine. Le 3IE est également actif dans la diffusion des résultats des évaluations d'impact entreprises par les organisations bilatérales ou multilatérales de coopération.

de l'agence (laissant de côté, comme nous le verrons, des secteurs tels que le développement institutionnel ou l'assistance technique, dont la mesure des effets demeure très indirecte).

Plus l'objectif poursuivi est large et de long-terme, plus le nombre de facteurs capables d'influencer les résultats sont importants, et donc plus il est difficile d'identifier un lien entre l'aide et ses effets. Le contexte interne de développement du projet (contexte politique, engagement du gouvernement à mettre en œuvre les politiques de développement, etc.) est un déterminant majeur de la réussite des projets. Le suivi des « résultats » affichés par l'agence ne peut donc être généralement considéré que dans une logique de « contribution » à des processus multi-acteurs plus larges, et dont l'impact d'un acteur spécifique ne peut être appréhendé.

Cette logique de « contribution », qui s'impose aujourd'hui pour la plupart des outils de mesure des résultats, permet moins clairement de mettre en œuvre une stricte logique de redevabilité, et se présente comme une information parfois difficile à communiquer pour les agences. Elle met en lumière l'une des limites méthodologiques majeures à la déclinaison littérale d'une logique de redevabilité individuelle des agences sur leur propre action.

Agréger des résultats quantitatifs ? Le risque de la globalisation excessive de l'information

Face à la complexité et à la diversité des processus de développement, l'agrégation de résultats quantitatifs apparaît bien souvent comme un défi. Le danger est en effet que les dispositifs qui permettent de donner une lisibilité commune aux différents projets et de rendre compte des résultats globaux à des acteurs très éloignés du terrain, finissent par livrer des images trop simplifiées et ne s'articulent pas suffisamment avec la diffusion d'une information sur la pertinence des actions menées, la diversité de leurs objectifs et la spécificité des contextes au sein desquels elles sont mises en œuvre.

La diversité des contextes et des opérations

Regrouper, pour les besoins d'une meilleure lisibilité, les résultats de projets très hétérogènes mais relevant d'un même secteur peut aboutir à produire une information largement superficielle. Ainsi, par exemple, regrouper l'ensemble des élèves bénéficiant de l'aide d'une agence pour leur scolarisation peut conduire à de lourds contresens étant donné la diversité des types de soutien et des modes de scolarisation. Au sein de chacune des agences interrogées, nos interlocuteurs soulignent le double tranchant d'indicateurs globalisés tels que les OMD, qui servent de levier pour activer l'aide et permettent de juger de la réalité des engagements politiques des Etats, mais qui entraînent aussi une simplification excessive de données quantitatives très diverses et peuvent nuire à la compréhension des mécanismes et des processus locaux.

De même, nos interlocuteurs s'interrogent sur l'intérêt d'indicateurs construits par la somme de résultats de projets intervenus dans des situations nationales profondément dissemblables, selon des stratégies d'interventions également très différentes, et dans des relations de coopération entre Etat donateur et Etat bénéficiaire tout à fait spécifiques :

- la logique des prêts au pays émergents est ainsi bien particulière : le remboursement des prêts est, *in fine*, le principal critère de crédibilité de l'aide pour le contribuable prêteur. Les relations entre pays prêteurs et pays emprunteurs prennent en compte des intérêts commerciaux réciproques. Les rapports de force entre les deux parties ne sont pas aussi déséquilibrés qu'il paraît. Les bailleurs prêteurs sont en concurrence, souvent face à des Etats forts, qui n'ont besoin de partenaires techniques et financiers ni pour définir des politiques cohérentes, ni systématiquement pour moderniser leur administration. Ces Etats ont bien souvent la capacité d'imposer leur propre logique à leur partenaire technique et financier ;

- de même, la logique de coopération avec les pays « en situation de fragilité » est bien spécifique : l'émergence, à partir de 2005, de principes de coopération basée sur

l'appropriation, l'alignement et la redevabilité mutuelle se trouve confrontée à la nécessaire existence d'un Etat partenaire suffisamment stable, capable de définir et de mettre en œuvre sa propre politique de développement avec un minimum de continuité, et susceptible de faire progresser la maîtrise de ses finances publiques ainsi que la fiabilité de son système national de passation de marchés. Comme le souligne la Déclaration de Paris, « ... la mise en place d'institutions nationales ou autres qui soient légitimes, efficaces, solides » apparaît comme un préalable à l'application de ses principes.

Diversité des relations de coopération donc, que nous rappelle justement cette même Déclaration de Paris en signalant que les engagements pris par les différents signataires « doivent être interprétés à la lumière de la situation propre de chaque pays partenaire ».

Face à cette diversité de contextes de développement des projets, certains craignent la dérive d'une recherche de la « bonne moyenne ». La comparaison simpliste de résultats, effectuée indépendamment des contextes dans lesquels ils ont été obtenus, peut avoir un effet pervers : amener à primer les projets les plus faciles, conduits dans les contextes les plus favorables, et dont les résultats sont les plus aisément mesurables. Une attention trop grande portée à ces indicateurs pourrait, par exemple, conduire à densifier l'aide aux écoles urbaines au détriment de celles des milieux ruraux, indépendamment de toute considération de politique d'aménagement du territoire ou d'équilibre régional.

Articuler une approche qualitative et quantitative de l'information afin d'éviter le risque de laisser fermée la « boîte noire » des processus de développement

Parmi les interlocuteurs opérationnels interrogés au sein des agences, aucun ne remet en cause l'importance d'une attention forte portée sur la production d'une information quantitative sur les résultats. L'adoption d'outils de gestion axée sur les résultats (GAR) apparaît comme un progrès, ou comme un objectif indiscutable. Mais la GAR, comme l'évalua-

tion, doit répondre à deux attentes :

- rendre compte à des interlocuteurs lointains ; cet objectif implique la mise en avant d'indicateurs de « résultats » peu nombreux, facilement lisibles, capables de mesurer l'atteinte d'objectifs spécifiques de l'action ;

- permettre à des parties prenantes proches de tirer les leçons de l'action et de l'améliorer. Cette deuxième attente implique d'être capable d'ouvrir la « boîte noire » du succès ou de l'échec d'un projet pour en comprendre les déterminants. Elle nécessite des données capables d'identifier « les réalisations » entreprises, et leurs effets directs et indirects.

Ainsi par exemple, dans le secteur de l'éducation, l'efficacité de l'aide et de la politique sectorielle est avant tout mesurée à l'aide d'indicateurs quantitatifs de résultats (le taux brut de scolarisation, le taux d'abandon, le taux d'achèvement, la parité filles / garçons, etc.) qui, pour la plupart, font l'objet de définitions internationales¹⁹. Facilement lisibles, ils peuvent effectivement être agglomérés ou servir de comparaison (en faisant abstraction de l'inégale fiabilité des outils statistiques).

Pour autant, ces indicateurs s'appliquent difficilement à certains types d'opérations mis en place dans ce secteur. Ainsi, l'accroissement des performances des éducations nationales par le biais d'une stratégie plus large de soutien à la modernisation du management dans la fonction publique fait l'objet de nombreuses initiatives et projets dans ce secteur. Mais les indicateurs qui permettent d'en mesurer les « réalisations » sont plus rarement en place, moins universels et moins facilement lisibles.

De même, les résultats des programmes visant à renforcer les capacités des acteurs de l'éducation (non seulement celles des enseignants mais aussi celles des collectivités locales et des associations de parents d'élèves) se mesurent difficile-

¹⁹ Le taux de scolarisation, d'abandon et d'achèvement sont définis dans des conventions internationales dont celles de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

ment à l'aune de quelques indicateurs quantitatifs simples et parlants pour tous. A titre d'exemple, les résultats des efforts menés par différents bailleurs au Sénégal pour soutenir l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation pédagogique des enseignants, sont évidemment moins visibles et ont un impact moins immédiat et moins direct sur les « indicateurs de résultats » que des constructions de classes. Plus spécifiquement, le Projet éducation dans la banlieue de Dakar (PEBD), cofinancé par l'État Sénégalais, l'AFD et l'ONG Aide et Action comportait un important volet de renforcement des capacités des acteurs locaux (administrations déconcentrées, élus et collectivités locales, communautés et associations de parents d'élèves). Ce volet s'inscrivait dans l'un des enjeux politiques majeurs actuels : la réussite de la décentralisation et du transfert de compétences de l'Etat vers les communes en matière d'éducation. Les indicateurs de résultats de ce volet sont aujourd'hui des indicateurs d'actions de formation, de mise en place de structures et de dispositifs locaux de concertation, d'élaboration et de début de mise en œuvre de projets d'écoles ou de plans communaux pour l'éducation... Ils sont difficiles à agglomérer dans des indicateurs de résultats globaux.

En déplaçant le spectre d'analyse d'une logique de moyens à une logique trop strictement quantitative des résultats, le danger serait donc de marginaliser certains types d'opérations, notamment dans le domaine du renforcement de capacités et d'appui institutionnel, dont l'impact est plus transversal et plus difficile à appréhender.

Face à ce danger, un grand nombre d'interlocuteurs interrogés, au Nord comme au Sud, insistent sur l'importance d'une articulation étroite entre la diffusion d'une information quantitative sur les résultats, et la promotion et la diffusion d'éléments d'information plus qualitative sur les opérations menées. Pour être pertinente, la démarche d'agrégations de résultats doit ainsi s'accompagner du renforcement des outils d'évaluation plus qualitative sur les opérations engagées, et d'une mise en transparence plus systématique de cette information qualitative développée par les agences.

2.1.4. Transparence, indépendance, systématisation des résultats : quels dangers d'une approche trop formalisée de la redevabilité ?

Le principe d'une exigence accrue de redevabilité a suscité, lors de cette étude, de nombreuses critiques et mises en garde, qui toutes reviennent sur un constat simple : « *Toute organisation publique a besoin d'un minimum d'intimité pour exister* », au risque de ne devenir qu'un « *hologramme manipulable à l'infini* » (Chaher et Gnichi, 2007). Dans le type d'information produite et diffusée, les agences doivent donc garder à l'esprit deux dangers fondamentaux :

- le danger d'une simple redevabilité de surface, agissant en réalité comme un « voile de protection » sur la compréhension véritable de l'action des agences : une codification et une bureaucratisation trop étendue des obligations de redevabilité risquent, par leur excès d'informations trop techniques, de ne faire qu'aveugler et rendre « opaque » l'action des agences. Ce faisant, elles peuvent inciter les acteurs publics à s'esquiver derrière une forêt d'informations formelles et faiblement porteuses de sens pour les parties prenantes extérieures, pour ne pas avoir à rendre compte de la pertinence véritable des actions menées. La mise en avant de cet effet pervers de la redevabilité apparaît bien souvent dans le témoignage de nos interlocuteurs ayant un regard sur les outils de reddition des comptes des agences vis-à-vis de leurs tutelles et de leurs parlements. Certains d'entre eux mettent en cause la capacité des informations échangées à permettre une meilleure compréhension des choix stratégiques engagés par l'agence et de la pertinence de ses outils de mise en œuvre, mais aussi plus largement une meilleure interconnaissance et un meilleur dialogue entre une agence et les diverses parties prenantes de sa redevabilité ;

- le danger qu'un excès de redevabilité ne stérilise l'élaboration de choix stratégiques forts, la prise de risque et l'innovation qui sont aujourd'hui au cœur de l'efficacité des politiques de développement. Cette remarque, également présente dans un grand nombre des témoignages, souligne à quel point les

choix stratégiques forts, nécessaires à la pertinence de l'action, peuvent être de nature polémique et peu consensuelle. Une mise en transparence trop poussée de l'information stratégique et une attention trop forte portée sur les résultats risquent de s'accompagner d'un aplanissement des zones d'innovation des agences.

Danger d'instrumentalisation ou danger de paralysie sont les deux faces d'un même enjeu : il ne peut y avoir de relation de redevabilité pertinente dans une situation de trop grande méconnaissance et de trop grande méfiance mutuelle d'une agence et des parties prenantes extérieures.

2.2. Identifier et promouvoir la demande d'information et de dialogue : la démarche proactive des agences, au croisement d'une logique de redevabilité et de communication

Face aux dangers et aux limites d'une multiplication et d'une systématisation d'information sur l'action des agences, ces dernières s'engagent dans une démarche plus proactive pour renforcer leur mise en lien avec les parties prenantes extérieures. Cette démarche se caractérise notamment par trois types d'exercices : l'identification des besoins d'information et de dialogue des partenaires de l'agence et du grand public, la promotion de formats innovants d'information adaptés à une meilleure compréhension de son action, et le renforcement d'une dynamique de dialogue auprès de ces acteurs sur la pertinence de son action.

2.2.1. Identifier les besoins d'information et de dialogue des partenaires et du grand public

Les agences de développement s'appliquent aujourd'hui à mieux identifier les attentes et les besoins d'information auxquels elles doivent faire face, afin de mieux définir leurs propres outils de diffusion de l'information. Une démarche de redevabilité plus proactive implique d'anticiper la diversité des

La partie suivante propose de présenter les éléments d'une démarche plus proactive de mise en relation de l'agence et de ces différentes parties prenantes, mais aussi plus largement du grand public, au croisement d'une logique de redevabilité et d'une logique de communication. La compréhension élargie de l'objectif de redevabilité engage les agences à « chercher la demande » d'information, et à promouvoir la dynamique de dialogue pour assurer une meilleure appropriation de son action et en renforcer la légitimité.

demandes d'information, et donc d'interroger directement les parties prenantes extérieures sur leurs besoins. Les agences s'engagent ainsi dans la mise en place d'enquêtes d'opinion, à la fois auprès du grand public et auprès de groupes représentatifs des différents types de partenaires de l'agence.

Comprendre la diversité des perceptions et des besoins d'information du grand public

L'analyse de la diversité des attentes du grand public est réalisée à partir du traitement analytique de larges enquêtes d'opinion. Ces sondages visent à identifier le niveau de soutien apporté par les contribuables à l'APD, mais aussi à mieux catégoriser et mieux quantifier les besoins et les canaux d'information efficaces. Les agences font de ce premier type de sondage un élément plus ou moins central de leur politique de communication. La coopération suédoise fait ainsi partie des pays engagés dans une enquête d'opinion annuelle, tandis que d'autres agences mènent ce type d'exercice de manière bien plus ponctuelle.

Les grilles d'analyse de l'opinion publique et les méthodologies adoptées pour mieux appréhender la diversité des attentes divergent au sein des différents pays européens, et feraient en soi l'objet d'un débat technique entre bailleurs, aujourd'hui très utile à la capitalisation mutuelle sur ces outils. De son côté, l'AFD, en collaboration avec l'Observatoire du dialogue social (ODIS), s'est engagée en 2008 dans ce type de démarche, à travers le traitement des résultats d'une large enquête AFD-Institut français d'opinion publique (IFOP), visant à produire une cartographie des Français en matière d'APD, et de quantifier une série de profils spécifiques, pouvant exprimer des attentes différentes d'information sur le développement.

Comprendre la diversité des perceptions et des besoins d'information des parties prenantes directes des politiques de développement

Un deuxième type de sondage, développé notamment par le DFID, concerne plus particulièrement la perception de l'agence par une série d'acteurs clairement définis (entreprises, ONG, chercheurs mais aussi autres acteurs gouvernementaux), et en partenariat plus ou moins direct avec l'agence (PWC, 2008). Cette « Enquête sur les parties prenantes » (*Stakeholder Survey*), révèle le niveau de satisfaction de ces différents groupes de partenaires vis-à-vis des actions de l'agence, mais aussi le niveau de connaissance réel de ses activités et de son fonctionnement. Elle permet ainsi de mettre en lumière la connaissance encore faible du DFID par les acteurs du monde de l'entreprise. L'AFD a également développé en 2008 une première démarche dans ce sens et entend développer à l'avenir ce type de méthodologie, largement complémentaire des sondages d'opinion plus généraux, et permettant d'avancer vers une meilleure adaptation des formats d'information et des outils de dialogue.

2.2.2. Construire des outils de décryptage de l'action des agences : quelques exemples

Ainsi que nous l'avons mentionné, les agences multiplient aujourd'hui leurs efforts pour étendre la transparence de leur système d'information interne, à la fois sur leurs opérations, leurs stratégies, et leurs moyens de financement. Dans quelle mesure cet exercice de mise en transparence est-il accompagné d'outils de décryptage des différentes dimensions de leur action ? Des outils innovants développés par les agences sur chacune de ces dimensions de l'information permettent de dessiner une approche de la diffusion de l'information plus proactive et plus adaptée à une large compréhension de l'action de l'agence.

Décrypter les processus d'évaluation des opérations engagées

Nous l'avons souligné, la diffusion d'une information plus qualitative sur les opérations engagées est aujourd'hui une démarche largement complémentaire de la communication de résultats quantitatifs agrégés. Pour promouvoir la diffusion de cette information qualitative, certaines agences s'engagent aujourd'hui dans la publication d'outils de restitution « pédagogique » des évaluations, permettant notamment aux parties prenantes extérieures de mieux comprendre la démarche d'évaluation des agences.

Le rapport d'évaluation de la KfW peut être cité comme l'exemple de l'évolution d'un outil éditorial permettant la diffusion d'une information qualitative sur une série de projets à une démarche pédagogique de présentation des méthodes d'évaluation et de mise en avant des principaux déterminants du succès de ces projets.

Encadré 10

Les rapports d'évaluation de la KfW : outils de transparence sur les opérations de l'agence depuis 20 ans

Depuis 1988, la KfW propose des rapports publics d'évaluation qui contribuent à la mise en transparence et la mise en débat de son action auprès de l'opinion. Ce rapport compile les résultats d'une série d'évaluations *ex post*, menées entre trois et cinq ans après l'achèvement des projets. Les évaluations sont aujourd'hui conduites de manière indépendante, en dehors de la division opérationnelle de l'agence.

Le rapport d'évaluation propose notamment :

- une présentation de la méthodologie d'évaluation et du type de critères adoptés ;
- des éléments d'évaluation globale des activités de l'agence ;
- le classement d'une série de projets, selon un système de « notation qualité » qualifiant leur niveau de « succès » ou « d'échec » ;
- une série d'exemples plus détaillés de projets évalués de manière positive ou négative, ainsi qu'un exemple d'évaluation sectorielle plus transversale ;
- une analyse des principaux déterminants de la mauvaise conduite des projets.

L'intérêt de ce type de rapport est triple : il propose tout d'abord une approche pédagogique de l'évaluation vis-à-vis du grand public ; il présente un panorama des bons mais aussi des moins bons résultats de l'agence ; il met en lumière plusieurs types de déterminants des succès et des échecs et permet ainsi une meilleure appréhension par le grand public de la diversité des contextes et des opérations engagées.

Notons par ailleurs qu'une conférence de presse est organisée autour de la publication de chaque rapport d'évaluation, permettant aux médias d'interpeller l'agence sur les résultats présentés et d'en assurer une large diffusion.

Présenter une information approfondie et diversifiée des orientations stratégiques de l'agence

De nombreux interlocuteurs au cours de l'étude ont souligné la nécessité d'une plus grande transparence autour des orientations stratégiques de l'agence, permettant de justifier les priorités qu'elle se fixe (en lien avec ses tutelles), à la fois aux niveaux thématique, sectoriel et géographique. Nous l'avons précédemment évoqué, une présentation générale de ces orientations accompagne une série de documents institutionnels rendus publics par les agences. Ces stratégies

géographiques et sectorielles peuvent également être présentées au sein de sites Web spécifiques développés par les antennes nationales des agences et par les départements sectoriels. Mais l'enjeu est aujourd'hui, pour la plupart des agences, celui d'une présentation plus approfondie et plus diversifiée de ces différents éléments d'orientations stratégiques, et la mise en avant d'une pluralité de points de vue sur la pertinence de ces orientations. Au cours de ces dernières années, la politique de communication de l'AFD s'est montrée particulièrement active dans ce domaine.

Encadré 11

Trois outils éditoriaux de l'AFD pour une meilleure compréhension des stratégies de l'agence

Depuis 2002, l'AFD s'est engagée dans une série de publications visant à donner à voir de manière diversifiée les principales orientations stratégiques de ses activités : les stratégies pays, les stratégies sectorielles et les stratégies de partenariats. Trois types de publications permettent aujourd'hui à l'agence d'assurer une sensibilisation et une mise en débat de ces différentes dimensions stratégiques de son activité.

Une information pédagogique sur les stratégies de l'agence : les plaquettes « L'AFD et... »

Ces plaquettes, à destination du grand public, permettent de présenter les principaux axes d'une série de stratégies pays, ainsi que d'une série d'enjeux plus sectoriels sur lesquels est mobilisée l'agence.

Une vision diversifiée des enjeux stratégiques de l'agence : les fascicules « Paroles d'acteurs »

L'AFD donne la parole à une série de parties prenantes mobilisées sur un enjeu central de son action (santé, eau, microfinance, partenariats publics-privés, etc.) Sur chacun de ces enjeux, l'agence s'engage ainsi dans la production d'un document « collectif » donnant la parole aux chercheurs, aux opérateurs publics des pays partenaires, aux membres d'organisations internationales, aux acteurs de la coopération décentralisée, aux agents de l'AFD au siège et dans les agences, etc. Elle offre ainsi un regard croisé sur la pertinence des enjeux et des outils mis en œuvre dans ce domaine.

Un outil de capitalisation et de mise en lumière des pratiques innovantes : les fascicules « Savoirs communs »

La collection « Savoirs communs » se décline moins selon une logique sectorielle que comme un regard sur la pratique de différents acteurs en lien direct avec l'AFD (entreprises, collectivités territoriales, etc.) et le type de partenariats engagés par l'agence auprès de ces acteurs.

Ces trois outils, largement complémentaires, lui permettent aujourd'hui d'avancer vers une plus grande transparence de ses orientations stratégiques, et de donner à voir une diversité de perspectives sur ses activités. Le défi est aujourd'hui celui d'une systématisation encore accrue de ces produits éditoriaux afin de couvrir un plus grand nombre de pays, de secteurs et de types de partenariats.

Proposer des outils de décryptage des moyens financiers déployés par les agences

L'un des principaux débats qui entourent aujourd'hui l'action des agences concerne le niveau et l'orientation des moyens financiers déployés au service du développement. Les témoignages recueillis auprès d'une série de parties prenantes extérieures aux agences, illustrent l'importance de la demande potentielle d'information dans ce domaine. De fait, la communication des agences porte en grande partie sur la présentation d'une répartition géographique et sectorielle de leurs moyens. Pour autant, la promotion d'un dialogue public plus approfondi dans ce domaine pousserait à une démarche de décryptage de ces moyens, capable d'articuler deux types d'information :

- une information sur la nature des moyens mobilisés par les agences : si le concept d'APD est loin de recouvrir un ensemble homogène et unifié d'outils de financement, l'un des constats communs des bailleurs est aujourd'hui la confusion de l'opinion publique, ainsi que d'un grand nombre de parties prenantes plus directes des politiques de développement, sur la diversité de ces outils financiers au service des agences ;

- une information approfondie sur les différentes destinations géographiques et sectorielles de ces moyens.

Le DFID s'est montré particulièrement proactif dans l'articulation de ces différents niveaux d'information, au travers notamment de la publication annuelle de son rapport *Statistics on International Development (SID)*²⁰.

²⁰ Le SID est en ligne et consultable sur le site du DFID, www.dfid.gov.uk

Encadré 12

SID - Un outil du DFID pour une meilleure compréhension des outils de financement de l'APD britannique

Le rapport public du DFID - *Statistics on International Development* - va plus loin dans le type d'information fournie qu'un simple exercice de publication d'un rapport annuel. Il présente :

- une série de repères permettant une meilleure compréhension des composantes de l'aide bilatérale et multilatérale britannique ;
- une mise en perspective des engagements financiers du Royaume-Uni dans le domaine du développement, avec les dépenses bilatérales et multilatérales engagées par les autres bailleurs du CAD ;
- le détail des principales destinations de l'aide par secteur, par pays et par région, au regard du total des aides versées par les bailleurs bilatéraux et multilatéraux ;
- le détail des financements alloués aux organisations de la société civile.

En proposant la mise en perspective des engagements britanniques avec ceux des autres bailleurs, et en détaillant les différentes cibles de ce financement, ce rapport illustre ainsi l'engagement important du DFID dans la mise en transparence et dans le décryptage des outils de financement du développement au Royaume-Uni.

2.2.3. Mettre en débat l'information auprès des partenaires et du grand public

Dernière étape du renforcement d'une approche proactive de la redevabilité : l'articulation entre une nouvelle politique de diffusion d'information et une politique de mise en dialogue des actions et des orientations des agences, permettant de répondre aux questions, aux attentes et aux critiques des parties prenantes. Il existe dans ce domaine deux types de mises en dialogue distinctes :

- la mise en place de mécanismes de consultations et de dialogue auprès des parties prenantes directes des politiques de développement (ONG, entreprises, syndicats, collectivités locales, etc.) ;
- la diffusion interactive de l'information auprès du grand public, incitant les citoyens à demander des informations, porter un regard critique et engager un dialogue avec les agences sur leurs orientations et leurs résultats.

A l'évidence, ces types de « mises en dialogue » sont liés, mais ils occupent une place bien différente au sein des agences et n'évoluent pas forcément de manière parallèle.

Mettre en débat les stratégies auprès des parties prenantes directes de l'agence ?

La construction d'un espace de mise en dialogue formel vis-à-vis des divers acteurs de la société civile impliqués dans les politiques de développement soulève la question du rôle respectif d'une agence et de ses ministères de tutelle face aux parties prenantes extérieures. Les réponses à nos questionnaires nous le révèlent : la plupart des agences interrogées placent les espaces formels de dialogue avec ces parties prenantes uniquement du côté de leurs tutelles. Certaines agences distinguent quant à elles les processus de dialogues transversaux mis en place par les départements ministériels autour des politiques générales de développement, et des consultations plus spécifiques concernant le développement d'une stratégie géographique ou sectorielle, réalisées au sein

des agences. De fait, ce deuxième type de dialogue entre agences et acteurs de la société civile s'organise bien souvent de manière étroite et ponctuelle, auprès d'une série d'organisations directement partenaires des projets et faisant preuve d'une expertise spécifique dans le domaine. L'enjeu est cependant ici celui du développement par les agences d'un cadre de dialogue régulier et inclusif, seul en mesure de renforcer leur redevabilité vis-à-vis de ces acteurs. La mise en regard des expériences nationales est intéressante dans ce domaine.

Les premiers pas de l'AFD dans la consultation formalisée de ses partenaires

L'enjeu de la formalisation d'un dialogue stratégique avec les acteurs de la société civile, les entreprises, les collectivités locales, et d'autres parties prenantes directes des politiques de développement est un élément relativement récent au sein de la coopération française en général, et plus particulièrement au sein de l'AFD. L'agence joue aujourd'hui un rôle croissant dans ce domaine, notamment à travers la mise en débat de certaines stratégies sectorielles spécifiques qu'elle doit mettre en œuvre. Ce faisant, elle va au-delà des processus de consultation informelle menés directement jusqu'ici par ses départements opérationnels. La construction d'un outil de dialogue stratégique formel voit concrètement le jour en 2009 à travers la mise en place d'une série de « dialogues société civile » autour des cadres d'intervention sectoriels (CIS) de l'agence (développement rural, développement urbain, etc.). Organisé en collaboration avec les ministères de tutelle, il rassemble à la fois des ONG, des syndicats, des entreprises, des représentants des collectivités locales et des parlementaires. La mise en place et la pérennisation de ces cadres de dialogue est aujourd'hui un élément clé de la capacité de l'AFD à répondre aux attentes et aux critiques de ses partenaires. L'accueil très positif de cette nouvelle démarche par les acteurs de la société civile consultés permet de mettre en lumière l'importance d'une telle démarche et la nécessité d'en affiner aujourd'hui les principes et la méthodologie.

Parmi les éléments de recommandations méthodologiques des partenaires de l'agence, on trouve notamment la nécessité de clarifier le statut et l'impact attendu de cet exercice de consultation : le dialogue doit s'inscrire suffisamment en amont du processus décisionnel de l'agence pour que les attentes et les critiques formulées par les partenaires puissent trouver un véritable écho dans l'élaboration des stratégies. De nombreux partenaires consultés insistent également sur l'importance d'une large diffusion des contributions et des remarques proposées dans la consultation, afin d'engager le plus possible l'agence dans un « devoir de réponse » vis-à-vis de ses partenaires. Enfin, plusieurs témoignages des partenaires de l'agence soulignent la nécessité d'articuler étroitement cette nouvelle politique de dialogue avec une politique d'information plus étendue, à la fois sur les stratégies et sur les résultats de l'agence. Un dialogue autour des orientations stratégiques de l'agence ne trouve toute sa pertinence que lorsqu'il est accompagné d'une évaluation qualitative des résultats des actions engagées. Une fois encore, les logiques de production, de diffusion et de mise en dialogue de l'information sont étroitement liées et ne peuvent être conçues de manière indépendante.

En dehors de ces espaces de consultation sectorielle, notons également l'existence d'un outil de dialogue plus étroit, la rencontre annuelle de la direction de l'AFD et du conseil d'administration élargi de Coordination Sud, permettant de porter un regard critique sur les orientations stratégiques de l'agence et de dialoguer autour des outils de collaboration en place entre l'AFD et les ONG.

Les espaces de dialogue développés par la SIDA

En Suède, la présence d'interlocuteurs non gouvernementaux organisés au sein de larges plates-formes fédératives permet notamment d'assurer une dynamique de dialogue régulière vis-à-vis des ONG. En effet, la centralisation du soutien aux ONG autour de 15 « contrats cadres » est considérée par l'agence comme ayant largement contribué à la mise en place d'un dialogue stratégique inclusif. Le département

Partenariats pour le développement de la SIDA joue le rôle d'interface entre l'agence et ces « organisations cadres », et invite les organisations à des consultations, notamment lors de l'élaboration de nouvelles stratégies pays. L'agence peut également inviter les organisations à soumettre des contributions écrites autour d'un sujet spécifique. Pourtant, malgré ces mécanismes en place, plusieurs voix de la société civile constatent aujourd'hui la réduction de ces espaces de dialogues stratégiques, du fait notamment du rôle accru du ministère suédois des Affaires étrangères dans l'encadrement stratégique de l'agence, aboutissant à des processus de décisions politiques plus rapides et moins ouverts.

Rappelons également la démarche entreprise par la SIDA en 2007, de créer un espace de dialogue spécifique avec le monde de l'entreprise, dialogue facilité par l'existence de larges coalitions telles que le Conseil international de l'industrie suédoise.

Notons enfin, dans les mécanismes en place en Suède, l'existence du jeune « Centre société civile » de la SIDA,

anciennement intitulé « Forum de partenariat de la SIDA ». Malgré cette appellation, ce centre semble toutefois dédié avant tout à l'organisation de séminaires et de formations autour des enjeux de développement et ne fonctionne guère aujourd'hui comme un lieu de consultation régulière des acteurs de la société civile.

Le Royaume-Uni, modèle innovant de codification des outils de dialogue

Le DFID, intégrant à la fois un ministère stratégique et une agence opérationnelle, articule au sein d'une même agence l'exigence d'un dialogue politique général vis-à-vis des acteurs de la société civile, et d'un dialogue plus spécifique autour des stratégies géographiques et sectorielles de l'agence. Ces deux niveaux de dialogue sont aujourd'hui encadrés par un ensemble de principes et de règles rassemblés dans le Compact. Mis en place en 1998 pour l'ensemble des organismes gouvernementaux, le Compact permet de codifier les relations entre le gouvernement et les acteurs de la société civile.

Encadré 13

Éléments d'un « code de conduite » de la consultation établi au sein du Compact britannique

Plusieurs éléments importants d'un « code de conduite » de la consultation établi dans le Compact sont riches d'enseignements pour les agences engagées dans les premiers pas de la construction de leurs cadres de dialogue :

- le gouvernement (en l'occurrence le DFID) s'engage à mettre en place un processus de consultations dès les premières étapes de l'élaboration de ses stratégies, permettant ainsi aux interlocuteurs non gouvernementaux d'avoir une influence véritable sur l'élaboration des politiques au sein de l'agence. Les consultations engagées par le DFID auprès des acteurs non gouvernementaux portent à la fois sur la mise en place de stratégies pays, de stratégies sectorielles, mais aussi sur l'élaboration de documents stratégiques plus transversaux pour l'agence ;
- le DFID s'engage à diffuser à ses interlocuteurs un retour sur les contributions apportées à ces consultations, permettant d'accroître l'obligation de réponse vis-à-vis des attentes et des critiques extérieures ;
- le DFID s'engage de plus en plus dans un processus de consultation écrite, utilisant autant que possible l'outil Internet, en laissant aux contributeurs un intervalle de 12 semaines pour que ceux-ci puissent eux-mêmes prendre le temps de consulter leurs membres.

Ces trois éléments de méthodologie permettent en particulier de répondre à une partie des critiques émises dans d'autres pays concernant la pertinence des exercices de dialogue au sein des agences, et assurent une efficacité plus grande de la consultation.

Par ailleurs, l'importance stratégique du dialogue entre le DFID et la société civile s'illustre par le fait qu'en 2008, la prise en charge de la relation avec ces acteurs passe du Civil Society Department – à l'intérieur duquel la relation était principalement concentrée autour du soutien financier – au Policy and Research Department, reconnaissant ainsi le rôle de ces acteurs dans la construction même des orientations du DFID.

Ouvrir le débat auprès du grand public ?

En dehors des espaces de mise en dialogue dédiés à une série de parties prenantes spécifiques, en partenariat plus ou moins étroit avec les agences, l'objectif plus large est aujourd'hui celui de l'interactivité de l'information diffusée, permettant au grand public de questionner directement les agences et de dialoguer avec elles. Différents types d'initiatives innovantes ont vu le jour dans ce domaine.

- Ouvrir des espaces de débat public

L'ouverture d'espaces physiques d'échanges peut permettre aux citoyens d'interpeller plus directement les agences et de faire entendre leur voix. Comment les agences avancent-elles dans la construction de ces espaces de débats publics ?

Portes ouvertes

La première forme de dialogue consiste à ouvrir les portes de l'agence au public, afin qu'il puisse interroger et demander des comptes directement au personnel du siège. Plusieurs pays organisent ainsi des événements « portes ouvertes », largement médiatisés, qui permettent un dialogue plus personnalisé et plus direct entre l'agence et les citoyens.

Dans ce domaine, la Suède s'est montré particulièrement active avec la mise en place des « portes ouvertes » de la SIDA, moment privilégié de rencontre de l'agence avec le public. Tous les départements y sont représentés, impliquant près d'une centaine de salariés de l'agence. Ces « portes ouvertes » permettent aux citoyens de poser des

questions et de s'informer directement auprès de l'agence. Elles permettent aussi l'organisation d'une série de séminaires publics sur les orientations de la SIDA et les grands enjeux de l'aide. Au cours de sa dernière session de « portes ouvertes », l'agence a pu accueillir plus de 1 000 visiteurs, et attirer sur son site Web plus de 10 000 internautes.

L'AFD, de son côté, se montre de plus en plus active dans ce domaine en mobilisant son personnel dans une série de manifestations publiques, telle que la tenue du récent salon « Planète mode d'emploi » (septembre 2009), durant lequel l'agence a proposé au public le maniement de bornes interactives d'informations sur ses activités. Cependant, une mobilisation plus transversale du personnel de l'agence sur un modèle de « portes ouvertes », tel que l'a développé la SIDA, reste une piste à creuser pour l'AFD.

Centres permanents d'information et de dialogue

Plusieurs agences ont mis en place, au cours de ces dernières années, des espaces publics d'information visant à présenter au grand public leurs orientations et leurs résultats, et à accroître la mobilisation publique autour des enjeux de développement. Notons ainsi, par exemple, la mise en place par Irish Aid, en janvier 2008, de son Irish Aid Center. Ce lieu d'information, de sensibilisation et de dialogue a permis d'accueillir depuis son ouverture près de 15 000 visiteurs, et implique régulièrement le personnel d'Irish Aid dans les événements publics qu'il organise. La Norvège a également mis en place en septembre 2009 sa « maison du développement » (*Utviklingshuset*), proposant toute l'année au public une information ouverte et interactive.

Dans ce domaine, l'AFD et plusieurs de ses partenaires francophones ont misé sur le rôle central du Web dans la sensibilisation et la mise en débat des enjeux de développement, en lançant très récemment un nouveau site rassemblant des informations en français sur le développement : « la maison du développement » (www.monde.org). L'objectif de ce site est à la fois d'assurer une sensibilisation du grand public sur les

principaux enjeux du développement (en proposant des formats innovants d'information tels que des dictionnaires, des quizz, etc.) et de promouvoir le débat public autour de ces enjeux. L'AFD est l'une des nombreuses organisations en charge de renseigner ce site. Par ailleurs, un projet de création d'un lieu physique d'information et de débat public sur les enjeux du développement est en gestation au sein de l'AFD : la « cité de la solidarité internationale ».

Espaces de débats publics nationaux

La mise en place de forums thématiques ou la participation à des événements publics extérieurs (festivals, conférences, etc.) sont également des outils de communication interactive largement mentionnés par les agences, mais qui demeurent ponctuels et ne répondent à ce titre que très partiellement à un objectif de redevabilité.

Afin de faire émerger des forums publics de dialogue plus pérennes, certaines coopérations nationales s'engagent dans un appui à des acteurs spécifiques, en charge d'identifier une diversité de voix critiques et de servir d'espace « neutre » d'échanges vis-à-vis des acteurs publics de la coopération au développement. L'agence allemande Inwent joue en partie ce rôle de forum de débat vis-à-vis de la BMZ. Le « Forum de politique de développement », développé par Inwent, se présente ainsi comme un espace de proposition et de mise en débat des orientations en matière de développement, réunissant une grande diversité de parties prenantes afin de croiser leurs expertises et leurs perspectives. En France, de nombreuses voix insistent sur la nécessité de faire émerger ce type d'acteur « intermédiaire », capable de jouer un rôle de mise en débat dans le domaine du développement. Le Haut conseil de la coopération internationale (HCCI), composé à la fois de parlementaires, de représentants de collectivités locales, d'ONG, d'acteurs du monde de l'entreprise et d'universitaires avait pour rôle de sensibiliser l'opinion publique aux enjeux du développement et d'animer le débat public dans ce domaine.

Actif entre 1999 et 2008, le HCCI a cependant peiné à servir de véritable plate-forme d'échanges ouverte et influente.

Espaces de débats publics régionaux

Notons enfin l'importance croissante prise par les espaces de dialogues régionaux et locaux, considérés par la plupart des agences comme des lieux permettant une mobilisation plus large du grand public et un dialogue plus direct avec les citoyens. Nos interlocuteurs britanniques soulignent ainsi l'importance des outils de consultations publiques développés au niveau régional et du dialogue accru qu'ils engendrent. De même, l'agence autrichienne s'est engagée en 2008 et 2009 dans l'organisation d'une « exposition interactive » dans les neuf capitales régionales du pays. En France, la récente multiplication des initiatives locales de sensibilisation des citoyens aux enjeux du développement permet aujourd'hui aux acteurs publics de la coopération de présenter et mettre en débat leur action. L'AFD reconnaît d'ailleurs de plus en plus volontiers le rôle important joué par les collectivités locales dans la promotion de ce dialogue public décentralisé.

• Ouvrir des consultations en ligne du public

De nombreux bailleurs s'engagent aujourd'hui dans la mise en place, plus ou moins systématique, de consultations en ligne. Dans ce domaine, l'expérience britannique est intéressante : en lien direct avec la codification des outils de dialogue promue par le Compact (cf. encadré 12), le DFID s'est en effet engagé dans la mise en place régulière de consultations sur plusieurs dimensions de son action. Une dimension stratégique tout d'abord : à la fois sur les stratégies géographiques (la définition des stratégies du DFID au Bangladesh, au Kenya, au Népal, au Nigeria, en Somalie ou encore au Yémen ont fait l'objet de ces consultations en ligne en 2008), sur les stratégies sectorielles spécifiques (une consultation publique est actuellement ouverte autour de la stratégie Education 2010), et sur les orientations politiques plus générales du

DFID (les consultations menées autour d'une série de « livres blancs » [*White Papers*] tel le document stratégique récemment publié « *Eliminating World Poverty: Building our Common Future* »)²¹. La consultation porte également sur certains processus internes du DFID : une large consultation a, par exemple, été proposée jusqu'en mars 2009 autour de la réforme de la politique d'évaluation de l'agence.

Le DFID diffuse publiquement les résultats de ces consultations en ligne, en proposant à la fois une information sur le profil des contributeurs, sur leur adhésion plus ou moins forte aux différents éléments soumis à la consultation, et sur les propositions des internautes. Ces retours sur les résultats de la consultation tendent à éviter une généralisation trop grande des réponses apportées en précisant, le plus souvent possible, le pourcentage de contributeurs concernés par tel ou tel élément de l'analyse proposée.

En Suède, des consultations Internet plus informelles et plus ponctuelles ont également lieu. Elles permettent de mobiliser un grand nombre de voix critiques autour d'un enjeu spécifique de développement. En août 2009, la ministre suédoise pour la Coopération internationale au développement publiait une lettre ouverte dans le célèbre forum de discussion en ligne *Newsmil*. Celle-ci relatait la récente disparition d'importants montants de l'aide suédoise destinés au développement de projets de santé en Zambie. La ministre demandait ainsi à la population son opinion sur la manière de prévenir les risques de corruption qui affectent l'aide suédoise. Cette lettre ouverte a suscité de nombreux commentaires des citoyens suédois, et a permis de renforcer le dialogue avec la population autour des enjeux de développement.

Certaines agences ont également développé des outils d'échanges en ligne, plus décentralisés : la multiplication de blogs développés directement par le personnel du DFID au siège et sur le terrain, a permis l'établissement d'un dialogue plus direct et plus spécifique sur les projets. Le DFID présen-

te ainsi sur son site une « carte » mondiale des bloggeurs. Ce nouvel outil d'information interactive semble notamment permettre aux acteurs opérationnels du DFID de mieux comprendre les contextes dans lesquels ils s'engagent, grâce aux avis et aux conseils des internautes sur les difficultés pouvant être rencontrées sur le terrain. Le blog n'apparaît en réalité que comme l'un des nombreux instruments interactifs développés par les agences. Sans détailler ces nouveaux outils, nous constatons que de nombreuses agences utilisent aujourd'hui les canaux tels Facebook, Twitter, Flik'r, Youtube, qui permettent, chacun à leur manière, une diffusion plus directe et plus interactive de l'information.

Dans ce domaine, si l'AFD ne semble pas avoir développé des outils propres de consultation en ligne, ni avoir multiplié l'ouverture de blogs par le personnel de l'agence, elle tente aujourd'hui de renforcer son partenariat avec des sites plus larges de débats autour des enjeux du développement comme le récent blog « Idées pour le développement ». Ce blog rassemble une dizaine de responsables d'organisations internationales (DFID, BAD, PNUD, UNHCR, OMC, etc.) qui contribuent régulièrement aux débats par le biais d'articles et de vidéos. Ces contributions sont commentées par les internautes. Par ailleurs, le site « la maison du développement » mis en place par l'AFD et ses partenaires pourrait constituer un espace pertinent pour l'instauration de ce type de consultations interactives. L'AFD a en outre développé une plate-forme de blogs coordonnés par une diversité d'acteurs du monde du développement, réunis sous le portail commun « Solidaires du monde » (Global Solidarity).

- Organiser des missions de terrain pour les parties prenantes

Montrer aux parties prenantes les activités et les résultats des projets engagés en les emmenant directement sur le terrain s'impose de plus en plus pour les agences comme un outil d'information plus direct et plus interactif. Ce type d'opération comporte toutefois un large biais en termes de sélection de projets, et de restitution de la complexité des projets initiés dans les pays. Trois types de publics sont principalement concernés par ces visites de terrain :

²¹ En ligne sur : www.dfid.gov.uk/Documents/whitepaper/building-our-common-future-print.pdf

- les parlementaires : l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, ou encore la Norvège sont parmi les pays qui soulignent, dans leurs réponses à nos questionnaires, l'importance des missions de terrain destinées aux parlementaires, en tant qu'outil direct de suivi des activités des agences (cf. section 1.1.2) ;

- les journalistes : le renforcement des relations entre les agences et les acteurs du monde des médias s'est notamment matérialisé au cours de ces dernières années par l'organisation de missions de terrain pour les journalistes, sur différents projets engagés par les agences. L'Autriche et l'Irlande sont parmi les pays qui ont particulièrement promu ce type de communication directe avec les médias. L'AFD est également très active aujourd'hui dans l'organisation de ce type

d'informations « sur le terrain » pour les journalistes ;

- les citoyens : une expérience intéressante mentionnée par la coopération japonaise concerne la formation de « groupes de citoyens » engagés dans le suivi d'une série de projets de terrain (OCDE, 2001). Initié en 1999, ce programme rassemblait, en groupes de huit à dix personnes volontaires, des citoyens non-spécialistes du développement, qui consacraient une semaine à la visite d'une série de projets au sein des pays partenaires. Ces volontaires rendaient ensuite un bref rapport collectif, largement diffusé auprès du grand public.

Ce type de missions de terrain apparaît davantage comme un outil de communication ponctuelle et sélective que comme un véritable instrument systématique de redevabilité pour l'agence. Toutefois, la communication directe et interac-

Conclusions et recommandations

1 Pour une agence de développement, l'évolution des outils de production et de mise en transparence d'une information sur son action est aujourd'hui le premier pas nécessaire vers le renforcement de sa redevabilité.

Cependant, cette redevabilité ne pouvant naître que d'une « demande » extérieure, les agences sont également poussées aujourd'hui à adopter une démarche proactive, qui consiste à promouvoir la demande d'information et de dialogue²² :

- l'élargissement de la demande de redevabilité dépend tout d'abord de la sensibilité de l'opinion publique aux enjeux de développement, et donc de la capacité des agences à renforcer la « conscience publique » du développement. Une demande d'information ne peut surgir que si les partenaires ou les citoyens en perçoivent l'enjeu. L'analyse des perceptions et des attentes des partenaires et du public, la construction d'outils de « décryptage » de l'action des agences, et le renforcement du plaidoyer pour l'APD sont des démarches de communication indispensables à l'émergence d'une demande diversifiée d'information et de dialogue sur la pertinence de l'action des agences ;
- l'élargissement de la demande de redevabilité dépend également de l'existence d'un regard critique porté par des acteurs extérieurs capables de mobiliser l'opinion publique. Ainsi, promouvoir la demande implique de soutenir les

acteurs collectifs extérieurs qui contribuent à développer ce regard (ONG et plates-formes d'ONG, médias, chercheurs, etc.), tout en s'assurant que ces outils de financement n'affectent pas l'indépendance et l'expression de ces acteurs ;

- l'élargissement de la demande de redevabilité dépend enfin de l'existence d'espaces pluri-acteurs ouverts, qui permettent aux agences et à l'ensemble des parties prenantes extérieures de se rencontrer : une « demande de comptes » ne peut surgir que si les agences font connaître les outils qui permettent au public de l'interpeller. Promouvoir la demande implique donc le renforcement de ces espaces de dialogue, physiques et numériques, directement, ou par le biais de structures intermédiaires à même d'ouvrir, d'animer et de rendre compte de ce dialogue.

2 La réponse à la demande de redevabilité de la part des agences implique de gérer la tension permanente entre la construction d'une information lisible et globale et la nécessité d'assumer la complexité et la diversité des processus de développement engagés :

- la logique de redevabilité rend impraticable une séparation stricte entre le sens politique des actions de développement, incarné par les ministères de tutelle, et la compétence technique de leur mise en œuvre, incarnée par les agences. Ce n'est qu'à partir des enjeux techniques que l'on peut questionner le sens de l'action politique et sa pertinence. Les agences jouent donc un rôle direct dans la construction d'une « offre » pertinente de redevabilité, en lien avec leurs

²² L'exemple de plus illustratif de ce lien étroit entre sensibilisation, plaidoyer et renforcement des outils de redevabilité est le projet de campagne envisagé en 2008 par l'AFD, intitulé : « Demandez-nous des comptes ».

tutelles. Il est nécessaire d'assurer (et bien souvent de renforcer) l'articulation étroite entre les outils de production, de diffusion et de mise en débat de l'information des agences et de leurs ministères ;

- la communication sur les résultats de l'agence ne peut se départir d'un affichage collectif des actions engagées, l'efficacité de projets pluri-acteurs ne se résumant pas à la mesure de l'efficacité individuelle de ses parties prenantes. Renforcer une offre d'information pertinente implique l'articulation entre une information propre à l'agence et l'affichage collectif des résultats des partenaires d'un même programme, d'un même secteur ou d'une même zone d'intervention ;
- les agences doivent aujourd'hui gérer la tension fondamentale entre le temps court des comptes à rendre et le temps long des projets de développement. Elles mettent bien souvent en avant la nécessité d'articuler la réponse au besoin permanent d'une information de court terme sur les actions engagées, avec une information issue d'opérations antérieures, mieux à même d'en renseigner la pertinence ;
- les agences se trouvent face au défi d'articuler la diffusion d'une information quantitative globale et lisible sur les résultats de leur action, avec la mise en avant d'une série d'informations qualitatives sur les moyens, les stratégies et les opérations engagées. Cette information qualitative permet notamment de mettre en relief les risques de simplification excessive d'une information quantitative globalisée,

en montrant la diversité des contextes et des objectifs d'intervention, et en explicitant davantage la pertinence des stratégies et des opérations mises en œuvre.

3 C'est à travers la formalisation d'une « feuille de route » de la redevabilité, commune aux différents services des agences et à leurs partenaires, que celles-ci pourront avancer de manière plus cohérente dans cette direction :

- il est aujourd'hui nécessaire de lier dans une même feuille de route les démarches de sensibilisation et de renforcement de la demande d'information, et les processus de production et de mise en transparence de l'information. Ces différentes fonctions opèrent bien souvent, aujourd'hui encore, « en tuyaux d'orgue » au sein des agences, selon des objectifs qui leurs sont propres. Cette feuille de route permettrait de mettre en avant une vision partagée de leur complémentarité dans ce domaine ;
- cette feuille de route ne peut se développer qu'en dialogue étroit avec les parties prenantes qui encadrent aujourd'hui l'action des agences, garantes extérieures de leur redevabilité, mais aussi avec les acteurs opérationnels des agences, premiers maillons de la chaîne d'information. Ce processus collectif vise à faire de l'objectif de redevabilité un projet partagé, porteur de sens pour les agences, bien plus qu'une contrainte administrative supplémentaire.

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BMZ	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
BOND	<i>British Overseas NGOs for Development</i>
CAD	Comité d'aide au développement
CDG	<i>Center for Global Development</i>
CDI	<i>Commitment to Development Index</i>
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIS	Cadre d'intervention sectoriel (AFD)
CONCORD	Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement
DED	Service allemand du développement
DFID	<i>Department for International Development</i>
DPO	Division du partenariat avec les ONG
DSRP	Document stratégique sur la réduction de la pauvreté
ECG	<i>Evaluation Cooperation Group</i>
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG
FMI	Fonds monétaire international
GAR	Gestion axée sur les résultats
GMR	<i>Global Monitoring Report</i>
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
IACDI	<i>Independent Advisory Committee on Development Impact</i>
IATI	<i>International Aid Transparency Initiative</i>
IDC	Commission parlementaire sur le développement international
IFOP	Institut français d'opinion publique
IOCE	<i>International Organisation for Cooperation in Evaluation</i>
IRG	Institut de recherche et débat sur la gouvernance
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MAIIONG	Mission d'appui à l'action internationale des ONG

MEIE	Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
MOPAN	<i>Multilateral Organization Performance Assessment Network</i>
NAO	<i>UK National Audit Office</i>
NONIE	<i>Network of Networks on Impact Evaluation</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
ODIS	Observatoire du dialogue social
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONAP	Organe national d'audit public
ONG	Organisation non gouvernementale
PAC	<i>Public Account Committee</i>
PEBD	Projet éducation dans la banlieue de Dakar
PLAID	<i>Project Level Aid</i>
PMA	Pays les moins avancés
PMDU	<i>Prime Minister's Delivery Unit</i>
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POS	Plan d'orientation stratégique (AFD)
PPA	<i>Partnership Programme Agreements (PPA)</i>
PSA	<i>Public Service Agreements</i>
SADEV	<i>Swedish Agency for Development Evaluation</i>
SID	<i>Statistics on International Development</i>
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
SIS	Système d'information stratégique (AFD)
SIRP	Système d'information, de restitution et de pilotage (AFD)
SNPC	Système de notification des pays créanciers
SRF	<i>Statistics for Results Facility</i>
TUC	<i>Trades Union Congress</i>
UE	Union européenne
UKAN	<i>UK Aid Network</i>
UNEG	<i>United Nations Evaluation Group</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
3IE	<i>International Initiative for Impact Evaluation</i>

Bibliographie

- AFD (2004), *La Charte d'éthique professionnelle du groupe*, AFD, Paris.
<http://outremer.afd.fr/jahia/webdav/site/afd/users/administrateur/public/pdf/charte-ethique.pdf>
- AFD (2007a), *Guide d'utilisation des indicateurs agrégables dans les Etats étrangers à l'AFD*, AFD, Paris.
- AFD (2007b), *La gestion axée sur les résultats à l'AFD. Etalonnage thématiques : Banque mondiale, EuropeAid, DFID, KFW*, AFD, Paris.
- AFD (2008), *Rapport annuel*, AFD, Paris.
- AIDINFO (2008), *Better Information, better aid*, Document de consultation présenté lors du Forum d'Acra.
- BLAGESCU, M., L. DE LAS CASAS et R. LLOYD (2005), *Pathways to Accountability, the GAP Framework*, ONE WORLD TRUST, Londres.
- BURALL, S., J. WHITE et A. BLICK (2009), *The Impact of US and UK Legislatures on Aid Delivery*, GMF, Washington.
- CABINET OFFICE (2009), *Capability Review – Department for International Development: Progress and next steps*, Cabinet Office, Londres.
- CALAME, P. et A. TALMANT (1997), *L'État au coeur, le meccano de la gouvernance*, Ed. Desclée de Brouwer, Paris.
- CALAME, P. (2003), *La démocratie en miettes*, Ed. Charles-Léopold Mayer, Ed. Descartes et Cie., Paris.
- CHAHER, M. et A. GNICHI (2007), « Gouvernance et exigence de la transparence : La condescendance du voile », *Revue Gouvernance*, Ottawa.
- CHAPSAL, P. (2009), *Le dialogue parlementaire : nouvel enjeu pour les agences de développement et de coopération. Etude de cas Espagne, France, Grande-Bretagne, Union européenne*, AFD - Horizon Publics Conseil, Paris.
- COHERENCE BAROMETER (2008), *Civil Society Check the Pressure on the Swedish Policy for Global Development*, Stockholm.

CONSERVATIVE PARTY (2009), *“One World Conservatism: A Conservative Agenda on International Development”*, Policy Green Paper no. 11, Londres.

COMPACT (2008), *Consultation and Policy Appraisal, Compact Code of Good Practice*, Compact, Londres.

DA COSTA, P. (2008), *Managing for and Communicating Development Results*, Background Paper, OCDE, Paris.

DELARUE, J, J.D. NAUDET et V. SAUVAT (2009), *Les évaluations sont-elles utiles – Revue de littérature sur “connaissance et décisions”*, Notes Méthodologiques, N°3, AFD, Paris.

DFID (2008a), *Stakeholder Survey – Final Report*, DFID, Londres.

DFID (2008b), *Independent Evaluation in DFID, Annual Report, Evaluation Report EV695*, DFID, Londres.

DFID (2008c), *Department for International Development: Annual Report 2008 – Making it Happen*, DFID, Londres.

DFID (2008d), *Results Action Plan*, DFID, Londres.

DFID (2009a), *Building the Evidence to Reduce Poverty: The UK’s Policy on Evaluation for International Development*, DFID, Londres.

DFID (2009b), *Department for International Development: Annual Report 2009 – Better Results for Poor People*, DFID, Londres.

DROOP, J., P. ISENMAN et B. MLALAZI (2008), *“Mutual Accountability in Aid Effectiveness: International-level Mechanisms”*, OPM Briefing Notes, Oxford.

FORESTI, M. (2007), *DFID Benchmarking Study on Evaluation Policies and Practices*, ODI, Londres.

GOUVERNEMENT DE SUEDE (2009), *Global Challenges – Our Responsibility / Les défis mondiaux – notre responsabilité*, Communication sur la politique de la Suède pour le développement mondial 2008, www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/32/83/778a/c48.pdf

HM GOVERNMENT (2007), *PSA Delivery Agreement 29: Reduce Poverty in Poorer Countries through Quicker Progress towards the Millennium Development Goals*, HM Treasury, Londres.

HOLMGREN, W. et A. SVENSSON (2004), *Resultatstyrning Inom Sida, Sekretariatet for Utvärdering och Intern Revision*, SIDA, Stockholm.

HUDSON, A. (2009), *Aid and Domestic Accountability*, ODI, Londres.

HVENMARK, J. et F. WIJKSTRÖM (2004), *The Popular Movement Marinade: The Dominant Civil Society Framework in Sweden*, document présenté à la 6^e conférence internationale de l'ISTR, 14 novembre 2004, Toronto.

IACDI (2008-2009), *Minutes of Meetings; Letter to the Secretary of State; 2008 Summary Review*, IACDI, Londres.

IACDI (2008), *Evaluation Independence at DFID*, IACDI, Londres.

IATI (2009), *Concept note*, IATI.

<http://aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/06/iati-concept-note-p1.pdf>

IVARSSON, S. et S. FÖLSTER (2009), *Okända Effekter av Svenskt Bistånd: Granskning av Sidas Stöd till Biståndsprojekt och Nationers Statsbudgetar samt Investeringsåtaganden genom det Statliga Bolaget Swedfund*, The Confederation of Swedish Enterprise, Stockholm.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (2009a), *Aid under Pressure: Support for Development Assistance in a Global Economic Downturn*, Fourth Report of Session 2008-2009, Parlement britannique, Londres.

INTERNATIONAL DEVELOPMENT COMMITTEE (2009b), *Department for International Development, Annual Report 2008*, Parlement britannique, Londres.

ISENMAN, P. (2008), *Mutual Accountability in Aid Effectiveness at the International Level*, OPM, Oxford.

KFW (2009), 10th *Evaluation Report on the Effectiveness of Financial Cooperation: Evaluating Development, Developing Evaluation (2006-2008)*, KFW, Francfort.

KOTOGLOU, K. (2007), *Managing for Development Results: Emerging Practices and Challenges for Development Agencies*, OPM for Irish Aid, Oxford.

LILJESTRÖM, M. (2009), *Sidas Attitydmätning om Utveckling och Bistånd 2008*, SIDA, Stockholm.

LODENIUS, A.L. (2008), *Bistånd Ifrågasatt: En Kartläggning av Biståndsdebatten, report commissioned by Diakonia, Röda Korset & Kvinna till Kvinna*, Stockholm,
http://www.kvinnatillkvinna.se/sites/default/files/File/ovriga_publicationer/bistand_ifragasatt.pdf

MONCRIEFFE, J.M. (2001), *Accountability: Idea, Ideals and Constraints – Democratization*, Vol. 8, N° 3, Frank Cass, Londres.

NATIONAL AUDIT OFFICE (2009a), *Department for International Development: Progress in Improving Performance Management*, Londres.

NATIONAL AUDIT OFFICE (2009b) *Measuring up: How good are the Government's Data Systems for Monitoring Performance against Public Service Agreements? PSA 29: "Reduce Poverty in Poorer Countries through Quicker Progress towards the Millennium Development Goals"*, Londres.

LEEJW, F. et J.VAESSEN (2009), *Impact Evaluation and Development, NONIE – Network of Networks on Impact Evaluation, Guidance on Impact Evaluation*, document présenté à la Conférence du Caire, mars-avril 2009.

OCDE (2000), *Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience, Background report*, Working Party of Aid Evaluation, CAD, Paris.

OCDE (2001), *"Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability"*, Working Party on Aid Evaluation, CAD, Paris.

OCDE (2003), *Partners in Development Evaluation – Learning and Accountability – Workshop Proceedings*, CAD, Paris.

OCDE (2005), "Germany", *Peer Review*, CAD, Paris.

OCDE (2006), "United Kingdom", *Peer Review*, CAD, Paris.

OCDE (2007), *Rapport sur la coopération pour le développement*, OCDE, Paris
http://www.oecd.org/document/32/0,3343,fr_2649_34447_40080057_1_1_1_37413,00.html#Resume_en_francais

OCDE (2008a), *Building Public Awareness of Development: Communicators, Educators and Evaluators*, OCDE, Paris.

OCDE (2008b), *Better Statistic for Better Results – A New Facility to Scale-Up Investment in Statistical Systems through National Partnership – Framework document*, DCD PARIS 21.

OCDE (2009a), "Sweden", *Peer Review*, CAD, Paris.

OCDE (2009b), *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, Better Aid Series, CAD, Paris.

PARLIAMENTARY COMMITTEE FOR FOREIGN AFFAIRS (2008), *Utrikesutskottets Betänkande 2008/09:UU2 Utgiftsområde 7 Internationellt Bistånd*, Parlement suédois, Stockholm.

PECK, L. (2006), *Erfarenheter av Resultatstyrning: En Genomgång av Utvärderingar och Studier, Sida's Studies in Evaluation 2007:01*, SIDA, Stockholm.

PICCIOTTO, R. (2008), *Evaluation independence at DFID: An Independent Assessment prepared for IACDI*, Londres.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2008), *Department for International Development: Stakeholder Survey*, Londres.

RAKAR, F. (2007), *Utveckling av Mål- och Resultatstyrning inom det Internationella Utvecklingssamarbetet: Erfarenheter från Storbritannien, Norge, Danmark och Nederländerna*, SADEV, Karlstad.

SCHILL, G. (2001), *The Management of Results Information at Sida: Proposals for Agency Routines and Priorities in the Information Age*, Sida Studies in Evaluation 01/01, SIDA, Stockholm.

SEGELFELDT, F. (2009), *Gör Ingen Skada: Biståndets Hippokratiska Ed*, Timbro, Stockholm.

SIDA (2002), *Good Governance, Division for Democratic Governance*, SIDA, Stockholm.

SIDA (2007a), *Strengthening Sida Management for Development Results*, SIDA, Stockholm.

SIDA (2007b), *A Renewed Sida: Vision 2012*, SIDA, Stockholm.

SIDA (2008), *Annual Report (Årsredovisning)*, SIDA, Stockholm.

SWEDISH AGENCY FOR PUBLIC MANAGEMENT (2005), *Styrning och Förvaltning av Sveriges Internationella Utvecklingsarbete*, Swedish Agency for Public Management, Stockholm

SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS (2003), *Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development, Government Bill 2002/03:122*, Government of Sweden, Stockholm.

SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS (2008a), *Model for Strengthened Results-based Management in Development Cooperation, Government Offices of Sweden*, Stockholm.

SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS (2008b), *Appropriation Directive for Sida (Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Styrelsen för Internationellt Utvecklingsarbete*, Government of Sweden, Stockholm.

SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS (2008c), *Global Challenges – Our Responsibility, communication on Sweden's policy for global development*, Government Offices of Sweden, Stockholm.

SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS (2009a), *Biståndets Resultat*, Regeringens Skrivelse 2008/09:181, Government Offices of Sweden, Stockholm.

SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS (2009b), *Presentation of results report by the Swedish Minister for Development cooperation to the Parliament*, 7 May 2009, Stockholm. www.regeringen.se/sb/d/11932/a/125842

SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE (2007a), *Bistånd Genom Budgetstöd: Regeringens och Sidas Hantering av en Central Biståndsfråga*, RiR 2007:31, Swedish National Audit Office, Stockholm.

SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE (2007b), *Oegentligheter inom Bistånd – Är Sidas Kontroll av Biståndsinsatser via Enskilda Organisationer Tillräcklig*, RiR 2007:20, Swedish National Audit Office, Stockholm.

THE REALITY OF AID (2008), *An independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*, Reality of Aid, Philippines.

THORNTON, N. et M. COX (2008), *Evaluation of the Paris Declaration: DFID Donor HQ Case Study*, DFID, Londres.

VON KAPP-HERR, A. et J. MOREAU (2008), « Les aides publiques au développement en France et en Allemagne, perspectives comparées », *Visions franco-allemandes*, n°13, Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa).

WENAR, L. (2006), "Accountability in International Development Aid", *Ethics and International Affairs*, vol. 20, no. 1 (2006): 1-23, Carnegie Council, New York.

