

La Transparence de l'aide et la France: une année en revue

[L'Indice de transparence de l'aide 2013 \(ATI\)](#) établit un classement annuel de la transparence des organisations donatrices majeures du monde. Le rapport fournit en détail les progrès fait par la France depuis la publication de l'Indice 2012 et offre des recommandations spécifiques.

Cette année marque le cinquième anniversaire de la campagne consacrée à la transparence de l'aide. La transparence de l'aide est désormais perçue comme un pilier du développement – une condition indispensable pour promouvoir l'efficacité, la responsabilité et le changement social. Le rapport du *Panel de haut niveau sur l'Agenda pour le développement post-2015* a réclamé une « révolution des données » et place la transparence et la redevabilité au sein de ce nouvel encadrement. Il est de plus en plus reconnu que pour être transparente, l'information sur l'aide doit être exploitable; cette a dire qu'elle doit être complète, accessible, actuelle, comparable et partagé ouvertement. L'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA, *IATI* en anglais) reste aujourd'hui la seule norme commune de publication de l'information sur l'aide qui remplit tous ces critères propices à une pertinence accrue des données.

Depuis la publication de l'Indice de Transparence de l'Aide 2012, **des progrès sur la transparence de l'aide française sont à noter**. En juin 2013, la France a réaffirmé son engagement de mettre en œuvre l'IITA lors du Sommet du G8 à Lough Erne. En juillet 2013, la France a annoncé son intention, dès 2014, de publier via la norme IATI son aide pour les pays prioritaires. Ainsi, le Ministre en charge du Développement en France a récemment lancé un projet pilote d'information des citoyens sur l'aide au Mali. Au cours des prochains mois le gouvernement français rédige sa future Loi d'Orientation et de Programmation (LOP) sur la politique de développement et de solidarité internationale. Dans le cadre de ce processus, l'Agence Française de Développement (AFD) est également amené à définir son Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) pour la période 2014-2017.

A la lecture de l'Indice, La France obtient encore de mauvais résultats. Les trois organisations (l'AFD, le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère de l'Économie et des Finances) se classent dans la catégorie « très médiocre » et affichent des scores largement en dessous de la moyenne des autres grands donateurs bilatéraux tels que l'Allemagne, les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni. Les cinq principales agences d'aide de l'UE¹ - à l'exception de celle de la France - publient d'ores et déjà leurs données sous format IATI. Ce manque de progrès met sérieusement en danger la capacité de la France d'atteindre son objectif de transparence complète d'ici la fin de 2015.²

Bien que la France ait réalisé des progrès pour consolider son engagement sur la transparence de l'aide en 2013, les activités au cours de l'année prochaine devraient se concentrer sur la mise en œuvre. La France devrait adhérer à l'IITA et commencer à publier, dès 2014, ses données sur l'aide pour certains pays prioritaires conformément à la norme de l'IITA. Le « projet pilote » sur la transparence de l'aide au Mali est une occasion idéale de prendre ce processus en compte. Le site internet devrait être *Open Source* et s'appuyer sur les données de l'IITA en vue de l'élaboration d'un portail pays de l'IITA consacré au Mali en coordination avec le gouvernement malien et d'autres donateurs importants de ce pays.

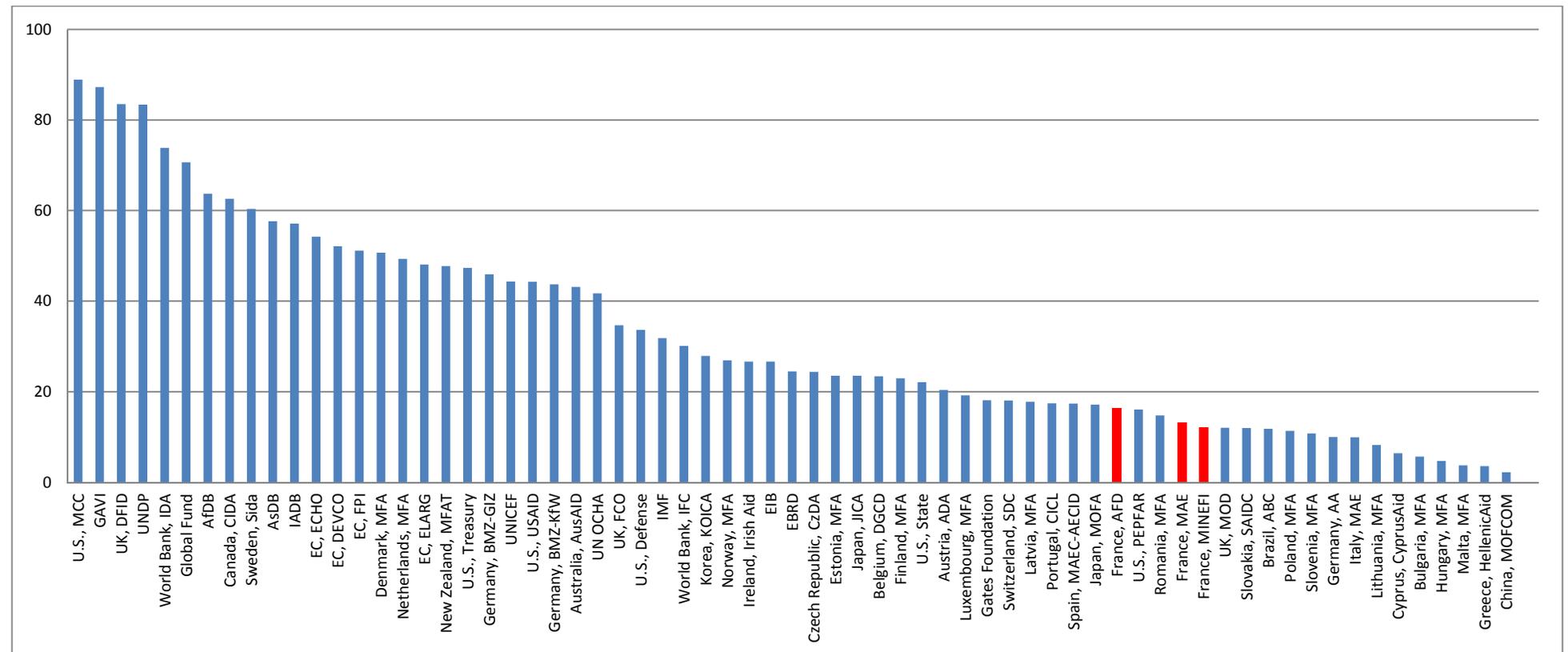
¹ D'après des données tirées du rapport annuel sur la responsabilité de l'UE http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/financing_for_development/index_fr.htm

² Voir §23c de la Déclaration: <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf>

L'Indice de transparence de l'aide 2013 (ATI)

Depuis sa version pilote de 2011, l'Indice de transparence de l'aide est devenu la norme en vigueur dans le secteur pour évaluer l'état de la transparence de l'aide parmi les principaux donateurs mondiaux tout en encourageant des progrès et en les responsabilisant sur cette question. Le processus de collecte des données employé pour l'Indice a lui aussi évolué sur cette période, avec l'introduction en 2013 d'un outil de suivi de la transparence de l'aide, l'*Aid Transparency Tracker*, une plate-forme en ligne de collecte de données. Le *Tracker* se compose de trois éléments : un outil automatisé d'évaluation de la qualité des données ; un outil d'enquête en ligne ; et un outil d'échéancier de la mise en œuvre de l'IITA. Il met en évidence les informations que les donateurs se sont engagés à publier, ainsi que celles qu'ils publient à l'heure actuelle.

Tableau 1. Classement des agences françaises dans l'Indice 2013



L'Indice de transparence de l'aide 2013 évalue 67 organisations donatrices au monde. Le rapport emploie une méthodologie révisée qui tient compte des changements intervenus dans le domaine de la transparence de l'aide et, par conséquent, de la nécessité de mieux évaluer la qualité des données publiées en incluant le format des données.³

En Europe, plusieurs agences européennes ou organisations, y compris l'Office humanitaire de la Commission européenne (ECHO), la Direction générale Élargissement de la Commission européenne, le *Service for Foreign Policy Instruments* (FPI) et l'Allemagne (BMZ), ont réalisé d'importants progrès en 2013. Elles ont publié d'avantage d'informations dans des formats accessibles et exploitables tels que IATI XML ou CSV, se classant ainsi devant les organisations qui n'ont pas apporté de modifications significatives à la quantité d'informations qu'elles publient, ou qui les publient sous des formats moins exploitables, par exemple sur des sites internet ou au format PDF. En juillet 2013, les départements principaux de la CE qui gèrent l'aide externe de l'UE ont suivi l'avance de la Direction générale DEVCO et ont commencé à publier à IATI. La France et le Japon sont les plus gros donateurs bilatéraux à n'avoir toujours pas publié d'informations au format IATI XML.

France

L'Indice 2013 a permis d'évaluer la transparence des trois principales organisations responsables de l'aide au développement en France :

- L'Agence Française de Développement (**AFD**), qui est chargée de la gestion de la majorité de l'aide bilatérale française accordée dans le cadre de projets;
- Le Ministère des Affaires Etrangères (**MAE**), qui gère principalement les « Fonds de solidarité » de la France, les projets d'aide humanitaire et alimentaire et les fonds dédiés à la « gouvernance démocratique »;
- La DG Trésor du Ministère de l'Économie et des Finances (**MINEFI**), qui est chargée d'une partie de l'aide bilatérale (notamment en matière d'allègement de la dette) et des contributions apportées aux IFI. Elle a également pour mission de transmettre à l'OCDE des données sur l'APD de la France.

En juillet 2013, le Comité interministériel français de la coopération internationale et du développement (CICID) a annoncé que la transparence faisait partie des principales priorités de sa nouvelle politique de développement. Le CICID a présenté un certain nombre de mesures contraignantes pour chaque ministère participant à la mise en œuvre de l'APD, l'objectif étant d'améliorer la transparence et la responsabilité de cette aide. Parmi ces mesures figurent les suivantes : publication sur le site data.gouv.fr d'ici la fin 2015 de données plus complètes et plus actuelles sur l'aide ; révision et simplification des documents de responsabilité dont se servent les parlementaires et les organisations de la société civile ; **publication en 2014 des données sur l'aide relatives à certains pays prioritaires conformément à la norme de l'IITA** ; et lancement d'un projet pilote d'information des citoyens sur l'aide au Mali.

³Nous avons attribué plus de points aux données dans le format de l'IATI XML parce qu'ils sont le plus exploitables (tant lisible par la machine qu'internationalement comparable).

La France obtient de mauvais résultats pour l'Indice, les trois organisations en charge de la mise en œuvre de la politique française de développement, se classant dans la catégorie « très médiocre ». En effet, l'Agence Française de Développement (AFD), le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) et le Ministère de l'économie et des Finances (MINEFI) se classent respectivement 49^{ème}, 52^{ème} et 53^{ème} sur 67 organisations donatrices incluses dans l'Indice 2013. Ces mauvais résultats sont dus au fait que les trois agences – l'AFD, le MAE et le MINEFI – ont publié très peu d'informations au niveau des activités.

Agence Française de Développement

L'AFD se classe 31^{ème} sur 49 organisations bilatérales et elle obtient la meilleure place des trois organisations françaises. La catégorie « planification des organisations » est la seule dans laquelle l'AFD affiche des résultats relativement bons, ses notes concordant avec la moyenne de l'Indice. Cependant, des progrès restent à faire dans le domaine de l'information financière de l'organisation, surtout concernant les budgets prévisionnels de l'organisation. L'AFD est la seule agence française à publier des budgets prévisionnels pour les pays bénéficiaires. La note globale de l'AFD a diminué à cause du manque de cohérence de l'information qu'elle publie au niveau des activités dans le cadre de projets d'aide au développement, domaine dans lequel les données semblent incomplètes. Bien que l'AFD dispose d'une base de données contenant des renseignements sur nombre de ses activités, y compris des documents connexes, cette base de données ne semble pas inclure de liste exhaustive de toutes les activités de l'AFD,

Ministère de l'Économie et des Finances

Le MINEFI obtient une note de 12,2 % et se classe ainsi dans la catégorie « très médiocre ». Il est 35^{ème} sur 49 organisations bilatérales et occupe la dernière place sur les trois organisations françaises. Il ne publie pas systématiquement d'informations au niveau des activités dans le cadre de projets d'aide au développement. Bien que le MINEFI ait commencé à publier des informations au niveau des activités sur data.gouv.fr, cette information n'est pas à jour et n'a donc pas pu être prise en compte pour les besoins de l'Indice. Le MINEFI obtient de meilleurs résultats dans la planification au niveau de l'organisation, obtenant une note pour tous les indicateurs à l'exception de la stratégie pays. Cependant, il ne publie pas les budgets prévisionnels des pays bénéficiaires au niveau de l'organisation.

Ministère des Affaires étrangères

Le MAE obtient 13,3 % et se place ainsi dans la catégorie « très médiocre ». Il se classe 34^{ème} sur 49 agences bilatérales et arrive en 2^{ème} position sur les trois organisations françaises. Bien que le MAE ait récemment ajouté trois ensembles de données sur son site Internet – Fonds d'urgence humanitaire 2012, Fonds de solidarité prioritaire 2012 et aide alimentaire 2012 –, ceux-ci représentent moins d'un dixième de la valeur des dépenses totales signalées pour le MAE en 2011. Même en tenant compte d'un écart entre les dépenses de 2011 et de 2012, ces ensembles de données ne semblent pas complets, ce qui explique le mauvais résultat qu'obtient le ministère au niveau des activités dans le cadre de projets d'aide au développement. Certes, il publie certains documents d'activités mais ne publie pas de manière cohérente d'autres informations au niveau des activités pour tous ses projets d'aide au développement. Le MAE ne publie pas de budgets prévisionnels pour les pays bénéficiaires.

Recommandations

Commencer à publier. Toutes les agences françaises devraient commencer à publier ses données sur l'aide pour certains pays prioritaires conformément à la norme de l'IITA dès début 2014. Le « projet pilote » sur la transparence de l'aide au Mali devrait s'appuyer sur les données de l'IITA en vue de l'élaboration d'un portail pays de l'IITA consacré au Mali en coordination avec le gouvernement malien et d'autres donateurs importants de ce pays.

Planifier ouvertement. Chaque agence française devrait produire ou réviser d'ici la mi-2014 son échéancier de mise en œuvre afin d'y intégrer des plans ambitieux pour accroître la quantité d'informations qu'elle publie dans le registre de l'IITA concernant tous les projets d'aide menés dans tous les pays. Ce processus aide des organisations à mettre des objectifs et des dates spécifiques contre lesquelles ils seront tenus responsable. Il fournit aussi une occasion de discuter des priorités et des approches avec des utilisateurs de données

Assurer la durabilité de la transparence de l'aide. Le gouvernement devrait veiller à inclure ses engagements envers la transparence dans la future Loi d'orientation et de programmation (LOP) sur la politique de développement et la COM 2014-2017 de l'AFD. Ceci permettrait d'assurer un soutien politique et financier à la production pérenne de données de qualité sur l'aide française, en vue d'une utilisation interne et externe.