

Tour d’horizon : Orientations futures de la coopération pour le développement – Transparence des données et partenariats dans le cadre du Programme de développement durable à l’horizon 2030

Contexte

Le présent document vise à stimuler la réflexion sur l’orientation stratégique future de l’Initiative internationale pour la transparence de l’aide (IITA), à la suite de la décision prise par ses membres en juillet 2018 d’entreprendre un vaste exercice de consultation pour établir l’orientation stratégique de l’initiative à partir de 2020-2023 et au-delà.

Le présent document est l’un de deux textes qui ont été préparés pour lancer le processus d’examen stratégique. Le premier texte passe en revue l’état actuel de l’IITA depuis sa création en 2008 et examine les progrès réalisés et les problèmes qui restent à résoudre. Le présent document d’accompagnement adopte une approche prospective qui recherche et fait intervenir un très large éventail d’intervenants autres que les membres actuels.

Cette vaste consultation reconnaît que l’IITA a atteint un stade où l’on s’attend à ce qu’elle produise plus de résultats pour un plus grand nombre de groupes d’utilisateurs que prévu, tant du côté de l’offre que de la demande de données sur le développement et le travail humanitaire. Le processus vise à confirmer ou à renouveler la réflexion stratégique actuelle et à mettre l’IITA sur la voie d’un succès et d’une croissance futurs qui répondent aux besoins d’un ensemble toujours plus diversifié de parties prenantes.

Ce qui suit est un aperçu de haut niveau de diverses considérations liées au paysage mondial. Suit une réflexion sur les partenariats actuels de l’IITA qui se termine par une série de questions directrices qui peuvent être prises en compte dans le cadre de l’élaboration du plan stratégique de l’IITA.

Les problèmes du développement durable dans le monde

Les problèmes de développement qui se posent à nous aujourd’hui sont de plus en plus pressants, complexes et interdépendants. Plus de 650 millions de personnes dans le monde vivent en dessous du seuil international de pauvreté (1,90 dollar par jour) et 800 millions de personnes se trouvent à proximité de ce seuil¹. Tous sont vulnérables aux chocs sociaux, économiques et environnementaux qui peuvent les plonger dans la pauvreté. Si l’on considère les privations multiples et redondantes auxquelles sont confrontés les individus, les chiffres sont stupéfiants : au total, 1,45 milliard de

¹ PNUD. *Appui à la mise en œuvre de l’objectif 1 du développement durable : réduction de la pauvreté* (New York, 2016).

personnes² sont pauvres dans tous les domaines³. La pauvreté a des effets disproportionnés sur les femmes ; la moitié des personnes vivant dans la pauvreté ont moins de 18 ans⁴ et vivent de plus en plus en milieu urbain⁵. Près de 1,6 milliard de personnes, soit environ la moitié des pauvres dans le monde, vivent dans des pays touchés par la fragilité et les cycles répétés de violence et de conflits.

En outre, la mobilité humaine n'a jamais été aussi grande. Le nombre total de migrants internationaux s'élève à 244 millions et augmente à un rythme plus rapide que celui de la population mondiale. Alors que la plupart d'entre eux se déplacent sans incident, en 2015 on comptait 65 millions de personnes déplacées contre leur gré, dont 21 millions de réfugiés. La gestion du phénomène migratoire est désormais une des épreuves les plus redoutables de la coopération internationale⁶.

Malgré les progrès notables accomplis en matière de développement dans le monde, de vastes poches de pauvreté et d'exclusion persistent. L'inégalité et les conflits augmentent dans de nombreuses localités ; le changement climatique et d'autres préoccupations environnementales affectent le développement. L'augmentation de l'incidence des catastrophes et des conflits, ainsi que les situations d'urgence en matière de santé publique réduisent à néant les progrès du développement dans les pays touchés.

Notre plus grand défi commun est d'éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et dans toutes ses dimensions ; c'est aussi une condition indispensable du développement durable.

Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et les objectifs du développement durable (ODD) répondent à ce défi en mettant l'accent sur les actions collectives, en mesurant les progrès et en explorant les moyens d'apporter à l'échelle des solutions intégrées efficaces et durables aux populations et à la planète. Pour que ce programme devienne réalité, il faudra passer de milliards de dollars à des milliers de milliards de dollars (***en mobilisant un large éventail de ressources publiques et privées***), tirer parti des capacités, des compétences, des technologies et des connaissances de tous les partenaires (***partenariats multipartites***) et explorer des solutions adaptées au contexte pour résoudre des problèmes de développement de plus en plus complexes (***approche ascendante et adaptée au contexte***).

² Sabina Alkire et Gisela Robles. "Global Multidimensional Poverty Index 2017". Séance d'information de l'OPHI 47. <http://ophi.org.uk/global-multidimensional-poverty-index-2017/>.

³ La pauvreté multidimensionnelle identifie les privations au niveau des ménages et des individus en matière de santé, d'éducation et de niveau de vie, mesurée au moyen de 10 indicateurs : niveaux de nutrition, mortalité infantile, années de scolarité, enfants scolarisés, accès au combustible pour la cuisine, aux toilettes, à l'eau, à l'électricité, aux sols et aux biens. Elle complète les mesures monétaires de la pauvreté en prenant en compte les privations qui se chevauchent et que ressentent en même temps les individus. <http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi>.

⁴ Estimations mondiales de l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) de 2018 publiées par le PNUD et Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI).

⁵ Diana Mitlin et David Satterthwaite. *Urban Poverty in the Global South : Scale and Nature* (Londres et New York, Routledge, 2013). La Banque mondiale estime que, d'ici à 2035, la plupart des personnes vivant dans l'extrême pauvreté dans le monde se trouveront dans les zones urbaines. <http://blogs.worldbank.org/governance/governance/more-voices-mean-smarter-cities>.

⁶ Rendre les migrations bénéfiques à tous. Rapport du Secrétaire général, 2018, A/72/643.

Le paysage mondial du financement

Le financement du développement est dynamique et en constante évolution. Au niveau mondial, les ressources publiques intérieures sont le pilier central du financement du développement⁷. L'investissement privé intérieur est la principale source de formation de capital dans la plupart des pays, compte tenu de sa volatilité et malgré sa chute récente. Le volume des financements extérieurs disponibles a connu une augmentation considérable entre 2000 et 2016⁸. Le secteur privé fournit l'essentiel du financement transfrontalier, les investisseurs commerciaux étant les plus gros fournisseurs par le biais des investissements étrangers directs (IED) et des investissements de portefeuille. Les envois de fonds vers les pays en développement ont également considérablement augmenté depuis 2000. Par exemple, les transferts de fonds des travailleurs migrants vers les pays en développement se sont élevés à 466 milliards de dollars en 2017⁹.

L'aide publique au développement (APD), tout en restant stable, ne reflète pas les engagements internationaux. En 2016, l'APD des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'élevait au total à 167 milliards de dollars. Au cours de la même année, on estime que les flux financiers aux fins de la coopération Sud-Sud en provenance de dix grands pays autres que les pays membres du CAD se sont élevés à 60 milliards de dollars ou plus¹⁰.

De nouveaux partenaires de développement, notamment de nouvelles institutions de financement du développement, des fonds verticaux public-privé "à but unique", des organisations philanthropiques¹¹ et des investisseurs privés "à impact" sont également apparus ou se sont accrus ces dernières années et travaillent désormais activement aux côtés des donateurs habituels, tels que les organismes d'aide bilatérale et multilatérale. Ces nouvelles sources de financement et d'expertise complètent de plus en plus la coopération au développement habituelle et créent des possibilités de nouveaux partenariats et collaborations en tirant parti du financement, de l'expertise et des réseaux de chaque acteur particulier¹².

Perspectives de financement par pays et par région

Alors que l'ampleur et la diversité des fonds disponibles augmentent, la gamme des ressources varie considérablement d'une région et d'un pays à l'autre. Par exemple, si les recettes intérieures demeurent les ressources de financement les plus viables, leur augmentation demeure problématique pour de nombreux gouvernements, en particulier dans les pays à faible revenu. Si la

⁷ En 2016, les recettes fiscales des pays en développement se sont élevées à 4,3 milliers de milliards de dollars.

⁸ De 675 milliards de dollars en 2000 à 1 700 milliards de dollars en 2016, selon les Perspectives mondiales du financement du développement durable (OCDE, 2019).

⁹ Perspectives mondiales du financement du développement durable (OCDE, 2019).

¹⁰ Financement du système des Nations Unies pour le développement, Opening Doors, Fonds d'affectation spéciale pluripartenaires (ONU) et Fondation Dag Hammarskjöld, 2018.

¹¹ Les fondations philanthropiques ont fourni 24 milliards de dollars durant la période 2013-2015 (une moyenne de 8 milliards de dollars par an). Perspectives mondiales du financement du développement durable (OCDE, 2019).

¹² Financement du Programme 2030, PNUD 2018.

dette commerciale à long terme et l'IED dominant pour les pays autres que les pays les moins avancés (PMA), l'aide publique au développement (APD) demeure une source majeure de financement international pour les PMA, ainsi que pour les pays en situation fragile et touchés par des conflits.

Par exemple, alors que tous les types de ressources – nationales et internationales, publiques et privées – augmentent en volume dans l'ensemble des pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), les ressources nationales publiques et privées augmentent plus rapidement¹³. Les investissements privés nationaux s'élèvent à 35 % du financement total dans le groupe de pays à croissance rapide ASEAN-5 par rapport à 22 % dans les pays moins développés économiquement que sont les CLMV¹⁴. Toutefois, malgré la croissance des ressources dans l'ensemble, les principaux flux financiers tels que les recettes intérieures, restent rares et augmentent lentement dans certains pays de la région¹⁵. Un autre exemple est le paysage financier du Malawi. Si les recettes intérieures demeurent la principale source de financement du développement, l'investissement privé intérieur reste relativement faible, représentant environ un cinquième des investissements privés réalisés dans le pays. Les principales sources de financement du Malawi sont les recettes publiques, l'aide publique au développement – subventions et prêts concessionnels, investissements privés étrangers et ressources des organisations non gouvernementales (ONG). Dans les pays où la diaspora est nombreuse, les envois de fonds des travailleurs migrants jouent un rôle prépondérant dans le financement. Aux Comores, dont un quart des ressortissants vivent à l'étranger, les envois de fonds sont quatre fois plus importants que l'APD dans la balance des paiements¹⁶. En Gambie, les envois de fonds des travailleurs migrants comptent pour environ 22 % du PIB et représentent l'un des flux financiers qui augmentent rapidement (croissance annuelle moyenne de 15 % au cours de la dernière décennie)¹⁷.

La diversité et la variété des fonds des acteurs du développement durable et leurs ressources se traduisent en possibilités ainsi qu'en complications. Idéalement, chacun des différents acteurs prendrait des décisions en connaissance de cause sur l'endroit, la façon et les types de financement qu'il peut fournir, auquel il a accès ou qu'il peut utiliser pour répondre à ses besoins et atteindre ses objectifs de la manière la plus efficace. L'IITA contient des données sur des milliards de dollars de projets de développement et d'aide humanitaire, publiées par plus de 900 organisations donatrices et de mise en œuvre ; ces données peuvent être consultées et utilisées par les gouvernements pour éclairer leurs décisions et leur planification financière. Néanmoins, trouver le dosage optimal de financement demeure problématique, pour plusieurs raisons¹⁸ :

¹³ Les ressources intérieures, tant publiques que privées, ont augmenté d'environ 200 milliards de dollars entre 2007 et 2015, selon le rapport ASEAN-Chine-PNUD sur le financement des objectifs de développement durable, rapport ASEAN (2017).

¹⁴ CLMV = Cambodge, République démocratique populaire lao, Myanmar, Viet Nam.

¹⁵ Les recettes intérieures augmentent dans tous les pays, mais restent inférieures à 600 dollars par personne dans six pays. Le financement privé national représente 35 % du financement total dans les pays de l'ASEAN-5, contre 22 % dans les pays CLMV.

¹⁶ Rapport d'évaluation sur le financement du développement aux Comores, PNUD 2019, à paraître.

¹⁷ Rapport d'évaluation sur le financement du développement en Gambie (projet), PNUD 2018.

¹⁸ Perspectives mondiales du financement du développement durable, OCDE 2019.

- Les options, les solutions et les instruments de financement disponibles ne cessent d'augmenter et leur applicabilité varie selon les pays et les partenaires. Ces solutions et instruments peuvent être des instruments d'emprunt et des capitaux propres, des subventions, des instruments fiscaux, de marché, réglementaires et des instruments de transfert des risques.
- Il y a une forte corrélation entre, d'une part, les types de financement disponibles et les instruments accessibles et, d'autre part, le niveau de revenu et l'évolution des contextes nationaux.

Les liens entre les ressources et les acteurs créent des synergies et des compromis, et les choix dans un domaine (comme l'aide) peuvent avoir un impact sur le financement dans un autre domaine (comme la fiscalité), ce qui augmente ou réduit les capacités de financement.

Partenariats hors des finances

Si la question du financement des ODD reste essentielle, la réalisation de l'ambitieux Programme 2030 exige également de tirer parti des capacités, des compétences, de la technologie et de l'innovation de tous les partenaires – hors du secteur public et des sources de financement. Les organisations de la société civile (OSC), le secteur privé, les milieux universitaires et autres ont un rôle important à jouer dans ce contexte.

En dehors du transfert transfrontalier de fonds entre pays du Sud, la coopération Sud-Sud offre des possibilités de transfert de technologie, de partage des connaissances et d'apprentissage mutuel à partir des propres expériences de développement. Au sein du système des Nations Unies et en dehors, l'apprentissage Sud-Sud et la coordination des politiques, ainsi que le transfert d'expertise et de technologie font l'unanimité comme moyens efficaces d'accélérer le développement durable.

En outre, les entreprises, qui fournissent environ 60 % du produit intérieur brut (PIB) et 90 % des emplois dans les pays en développement, ont un rôle essentiel à jouer dans la recherche d'une voie de développement durable qui allège le fardeau des ressources limitées et inclut ceux qui sont laissés pour compte. De nombreux efforts et initiatives ont lieu aux niveaux mondial, régional et national à cet effet, notamment : i) en encourageant le rôle central des entreprises, en leur permettant notamment d'assumer la responsabilité d'accroître leur contribution positive à la réalisation des ODD ; ii) en mesurant l'impact des contributions des entreprises et en en rendant compte ; et iii) en incitant les entreprises à élaborer des modèles commerciaux inclusifs.

De plus, un engagement plus large contenu dans le Programme 2030 fait que les OSC servent de promoteurs travaillant à l'intérieur et à l'extérieur des systèmes de développement dirigés par les pouvoirs publics, ainsi que de précurseurs d'approches novatrices visant à ne laisser personne pour compte.

Un accent renouvelé sur les résultats

De toutes parts, l'accent est remis sur l'impact observé des interventions en matière de développement. Dans les pays fournisseurs, les populations demandent un rapport coût-

performance, car elles veulent savoir comment est dépensé l'argent du contribuable. Dans les pays partenaires, il y a un décalage perçu entre l'action au niveau national et les résultats concrets au niveau local, ce qui a entraîné une augmentation de l'audit des programmes et projets de développement. Cela est important, mais le fait de montrer l'impact de la coopération au développement à court terme ne doit pas faire abstraction du rendement de l'investissement à long terme. Cela dit, il est nécessaire de mieux mettre en évidence les progrès cumulatifs et le rôle important que jouent ces petites initiatives dans la réalisation des progrès globaux.

Les objectifs de développement durable (ODD), notamment les cibles, les indicateurs et l'établissement des rapports, ainsi que l'engagement commun de réaliser les ODD, fournissent une possibilité et une base pour une démarche plus coordonnée qui facilite l'harmonisation entre les cadres de résultat des prestataires et des pays partenaires. À ce propos, le CAD de l'OCDE analyse actuellement la manière dont les fournisseurs et les partenaires de la coopération pour le développement peuvent concrètement utiliser le cadre des ODD comme point de départ pour coordonner, investir et utiliser les résultats et les systèmes de données qui sont alignés sur les ODD.

En outre, afin d'établir un lien entre les données relatives au financement et les objectifs et indicateurs des ODD et de souligner les contributions et les lacunes dans leur financement, il a récemment été décidé d'inclure un champ consacré aux ODD dans la base de données du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE. Au sein du système des Nations Unies pour le développement, le PNUD et ONU-Femmes publient désormais des données sur leurs contributions aux ODD et en informent l'IITA.

En outre, on accorde une attention accrue au "comment" des interventions de développement. Alors que la communauté internationale du développement s'efforce d'apporter l'impact escompté des interventions de développement à la vie des populations, de nombreux efforts sont déployés pour repenser la pratique du développement, et de nouvelles stratégies et initiatives sont apparues pour "faire le développement autrement"¹⁹.

La Global Delivery Initiative (GDI) est un exemple d'effort collectif visant à créer une base de données probante et cumulative sur le savoir-faire en matière de mise en œuvre, qui cherche à éclairer les pratiques de développement et améliorer la mise en œuvre. Un autre exemple est l'initiative Global Learning for Adaptive Management (GLAM), une alliance d'apprentissage en réseau à l'échelle mondiale qui vise activement à identifier, rendre opérationnelles et promouvoir des approches rigoureuses et factuelles de gestion adaptée.

Transparence et efficacité de la coopération, des partenariats et du financement

Le Programme 2030 et les ODD reconnaissent le caractère interdépendant des actions menées par tous les pays et toutes les parties prenantes et leur obligation de rendre compte les uns aux autres.

¹⁹ Atelier sur le thème 'Faire le développement autrement', organisé par le programme Building State Capability (BSC) du Center for International Development de l'Université Harvard et l'Overseas Development Institute (ODI).

Alors que 12 ans seulement nous séparent de 2030, il faut d'urgence accélérer tous les efforts pour réaliser les ODD par l'amélioration de la qualité, de l'impact et de l'efficacité de tous les types de coopération, partenariat et financement. On peut donc considérer le programme d'action pour l'efficacité comme une dimension fondamentale du Programme 2030, qui vise à faire une différence durable dans la vie de chacun le plus rapidement et de la manière la plus efficace possible. La transparence des activités de développement dans ce contexte est un élément essentiel lorsqu'on cherche à établir des partenariats plus solides et fondés sur la confiance mutuelle pour réaliser les objectifs du développement durable. Trois éléments essentiels sont nécessaires pour assurer une plus grande transparence dans les activités de développement : 1) des données de meilleure qualité ; 2) une meilleure gestion de l'information ; et 3) un meilleur accès et une utilisation accrue des données²⁰[1].

L'accès en temps voulu à une information de qualité sur la coopération pour le développement aide les gouvernements à planifier et gérer les ressources en vue d'obtenir des résultats et peut aider les partenaires de développement à coordonner leur appui. En outre, la transparence est le fondement d'une responsabilisation accrue, car l'information sur les efforts passés, présents et futurs contribue à responsabiliser les différentes parties prenantes quant aux résultats et à l'utilisation des ressources.

Données ouvertes et transparence

L'accès aux données peut aboutir à de meilleures décisions et de meilleures actions. À l'échelle mondiale, on s'efforce de s'assurer que les données sont ouvertes – c'est-à-dire librement accessibles en ligne pour que chacun puisse les utiliser et les diffuser à toutes fins utiles. Ce mouvement s'étend au-delà de la sphère du développement, mais il est d'une importance vitale à la fois pour la réalisation des objectifs de développement et pour la mesure des progrès accomplis dans leur réalisation.

Les principaux acteurs de l'espace des données ouvertes pour le développement comprennent le Partenariat mondial pour les données du développement durable, l'Open Data for Development Network et le Partenariat pour le gouvernement ouvert, qui ensemble ont aidé à établir la Charte sur les données ouvertes, un ensemble de principes relatifs à la divulgation des données, afin de garantir que les données sont ouvertes par défaut, qu'elles sont publiées en temps voulu et qu'elles sont compatibles avec d'autres programmes. Ces initiatives aident également les gouvernements à renforcer les écosystèmes nationaux de données, notamment en facilitant les partenariats visant à améliorer l'établissement des données et en offrant une formation sur l'utilisation des données.

S'il est reconnu que les données ouvertes sont essentielles à la transparence et à la responsabilisation, leur impact dans le contexte du développement a été plus modeste que dans les économies avancées. On reconnaît de plus en plus qu'il faut changer les méthodes en matière de données ouvertes et se pencher davantage sur les priorités et les besoins locaux et sur les résultats

²⁰ Bulletin du PNUD : Vers une coopération au développement transparente et responsable, 2015.

escomptés dans le domaine du développement durable, au-delà de la simple diffusion d'ensembles de données²¹.

En outre, à mesure que les écosystèmes de données des producteurs et des utilisateurs deviennent plus complexes, on reconnaît que pour améliorer la disponibilité des données il est nécessaire d'envisager une démarche harmonisée ou concertée afin que les données publiées selon des normes concurrentes puissent être utilisables et concevoir, améliorer et gérer les normes de données de développement pour permettre une meilleure interopérabilité. Le projet Joined-up Data Standards est un exemple d'adoption d'une approche concertée des normes de données.

Innovation et technologie

Le progrès technologique renferme d'énormes possibilités de développement durable. Il touche non seulement la croissance économique et la qualité sociale et environnementale de la croissance, il pourrait aussi transformer la manière de mobiliser et dépenser les ressources aux fins du développement durable. L'utilisation de la technologie de la chaîne de blocs dans le transfert transfrontalier en est un exemple ; toutefois, son impact sur le développement, son applicabilité et sa capacité d'adaptation restent à voir, car son utilisation présente d'importants inconvénients et vulnérabilités.

En outre, la complexité des problèmes de développement durable nécessite des ensembles de données beaucoup plus vastes et complexes afin de suivre les progrès réalisés en matière d'ODD et de leurs indicateurs. À ce propos, diverses initiatives examinent des approches novatrices pour renforcer les systèmes de données. Par exemple, la Commission de statistique de l'ONU a créé le Groupe de travail mondial sur l'utilisation des mégadonnées en statistique officielle afin d'examiner les avantages et les problèmes relatifs à l'utilisation des nouvelles sources de données et des nouvelles technologies pour les statistiques officielles et les indicateurs des ODD.

²¹ Rapport sur la révolution des données en Afrique 2018 : The Status and Emerging Impact of Open Data in Africa. PNUD, CEA, UNECA, Open Data for Development Network et World Wide Web Foundation (à paraître).