

4 mars 2005

Henry de Cazotte
Chef de Communication
Agence française de développement

Réunion informelle 2005 du réseau informel des chefs de communication du CAD

Communication et efficacité de l'aide

Session III : Efficacité de l'aide : quels enjeux pour les chefs de communication ?

Débat public sur l'aide au développement : quels enjeux pour les pouvoirs publics ?

Nota : intervention libre et ne reflétant pas nécessairement l'opinion de l'Agence française de développement, réalisée à la demande des organisateurs sur un mode volontairement « provocant », afin de lancer un débat.

1. Enseignements de la catastrophe du tsunami

La catastrophe du tsunami, a été très largement le fait dominant de la presse internationale au cours des deux premiers mois de l'année. Ce qui est intéressant, pour les responsables de communication, c'est que les médias ont assez vite cherché à dépasser le drame et ses conséquences pour élargir leurs commentaires à :

- la problématique de la reconstruction après l'urgence,
- la stratégie, parfois concurrente, des acteurs : ONG, Nations Unies, coopération bilatérale, banques de développement, un questionnement sur la gouvernance,
- l'interaction entre la catastrophe et les biens publics mondiaux, tels le changement climatique,
- l'interrogation sur le mal-développement, induit par un tourisme prédateur,
- la gouvernance des pays frappés et leur gestion locale de la crise.

L'opinion publique est donc prête à débattre de questions qui sont au cœur des métiers des agences d'aide et de coopération. Elle s'interroge sur les bonnes pratiques de coopération et sur la relation entre acteurs de l'aide. Elle intègre de façon croissante l'interdépendance entre le Nord et le Sud.

2. Un calendrier international lourd

Le calendrier international 2005 n'a jamais vu autant d'évènements liés à l'aide : la revue à mi-parcours des objectifs du Millenium (rapport Sachs, rapport du SG des NU), les réunions sur l'efficacité de l'aide, le débat sur le financement du développement (initiatives Chirac/Lula, Gordon Brown, G8), les diverses propositions et campagnes de la société civile. D'autres rencontres doivent traiter de la microfinance (année internationale), du genre, du SIDA, etc... Les ONG et la société civile ont entrepris des campagnes massives, aux USA, en Europe, et dans le cadre du Forum Social Mondial. Des leaders d'opinion prennent des initiatives visibles.

Ce grand « déballage » pourrait induire une certaine forme de confusion dans les médias et les opinions publiques. S'il y a un certain consensus général et diffus, sur plus et mieux d'aide, la surabondance d'information, sa rapidité de traitement par les médias pourraient

conduire à des effets pervers : lassitude, confrontations fautes de réponses claires, incompréhensions du fait de la difficulté des sujets.

Aussi, il paraît nécessaire pour les pouvoirs publics, de nourrir le débat sur le développement de façon posée et transparente, sans attendre, à moins de voir l'opinion se tourner vers d'autres préoccupations. L'année 2005 est donc une occasion à saisir pour bâtir un discours constructif et positif.

3. Le débat sur le développement est complexe et intense

Or les messages sur le développement sont difficiles à formuler, l'accélération de l'histoire conduit les opinions à réclamer des recettes simples et rapides. Ce discours est rendu complexe par nos autorités publiques et par les institutions en charge de l'APD au plan multilatéral : trop de réunions à haut niveau, trop d'initiatives concurrentes, peu de messages crédibles portés par les pays aidés. Ce brouillard cache en sus des divergences de vue, et des philosophies qui parfois s'opposent.

- En ce qui concerne l'efficacité de l'aide, l'opinion publique s'interroge :

- a) les efforts d'harmonisation et d'efficacité cachent-ils un « échec de l'aide » ? Si l'aide-projet laisse la place à l'aide budgétaire et sectorielle ciblée sur les ODM, comment expliquer cette nouvelle méthodologie ? Qui peut comprendre qu'il s'agit d'une solution mieux adaptée aux pays pauvres, alors qu'il y a tant de doutes dans l'opinion sur la gouvernance ? En effet, communiquer sur la « coordination de l'aide » n'a pas de sens, au contraire de la présentation de cas concrets : tracer des pistes rurales, lutter contre le sida, construire des écoles.
- b) L'effort d'harmonisation a été destiné aux agences d'aide pour qu'elles changent leurs pratiques, qu'elles soient multilatérales ou nationales, et non pas aux opinions publiques, ou leurs représentants (parlementaires) qui souhaitent visibilité, mesure d'impact, projets à taille humaine, et à des horizons temporels réduits. Ainsi comment expliquer à l'opinion publique qu'à l'étranger la Commission européenne peine à se coordonner avec les Etats membres, qu'il existe une concurrence entre bailleurs multilatéraux, que les ONG restent pour l'instant le plus souvent à l'écart des aides budgétaires et qu'elles peuvent refuser de traiter avec les pouvoirs publics locaux, et que parfois ce n'est pas plus, mais mieux d'aide dont les pays ont le plus besoin.

- D'autres débats vigoureux traversent la communauté internationale. Voici quelques exemples qui interpellent l'opinion :

- a) les dons doivent-ils se substituer aux prêts ? : le bon sens indique que le développement économique et social nécessite les instruments financiers les plus variés, de façon complémentaire, et surtout adaptés aux pays, régions, partenaires, bénéficiaires,
- b) militer pour la création de fonds dédiés : fonds SIDA, fonds eau, fonds éducation, etc.. ? Ce sont d'excellentes initiatives si cela permet de drainer des ressources nouvelles. Mais comment s'articulent-ils avec les politiques nationales et l'existence déjà foisonnante des bailleurs de fonds et des acteurs ?

Et quid de l'absorption de l'aide ? Est ce compatible avec les nouvelles orientations ?

- c) l'APD a produit des catégories, des normes, des zones prioritaires, des pays avec traitement de la dette ou sans, etc,...où les donateurs appliquent des recettes spécifiques: or, pour l'opinion publique, y a t'il une différence significative entre un paysan sans terre du Brésil, de l'Inde ou du Zimbabwe ? Les bidonvilles de Palestine, de Dakar ou de Manille sont-ils de nature différente ?
- d) si les objectifs du millénaire ont eu le mérite d'entraîner la communauté internationale, il subsiste un doute sur leur impact réel. S'il n'y avait au bout du compte ni croissance additionnelle, ni emplois, ni justice sociale ? Les ODM sont-ils d'ailleurs applicables à tous les pays de la même façon ?

Que dirons nous à l'opinion publique si les résultats restent incertains, même si la communauté internationale est capable de mobiliser des ressources accrues ?

En sus l'opinion est plus sensible au discours exigeant des organisations non gouvernementales, dont le plaidoyer, de plus en plus professionnel est largement relayé par les médias.

4. Orientations pour les responsables de communication

Les pouvoirs publics sont conscients de ces difficultés. Il paraît donc essentiel de prendre à bras le corps ces réalités et construire une politique de communication structurée pluri-annuelle vis à vis des médias, des acteurs de l'aide au développement, et de l'opinion publique :

Celle-ci pourrait retenir quelques idées forces :

- a) **Transparence et redevabilité** : l'opinion publique réclame plus de transparence sur les impacts réels des financements et la coopération mise en place, sur son coût, sur ses objectifs, sur l'efficacité des institutions ; cette exigence touche aussi le monde de la coopération non gouvernementale. En particulier il faut promouvoir l'analyse d'impact et la publication des résultats.
- b) **Vérité** sur les conséquences des nouvelles politiques publiques d'APD. La prise en charge par les programmes d'aide du millénaire des charges sociales des pays les plus pauvres et les plus fragiles peut induire des effets pervers. Cette prise en charge peut être durable, si cela se traduit par une redistribution planétaire sociale, créant de nouvelles dépendances.
- c) **Cohérence** des analyses et des positions gouvernementales: la communication sur l'APD ne doit pas passer sous silence les contradictions internes des politiques gouvernementales externes (par exemple commerce et développement). La réflexion scientifique sur l'aide doit être encouragée et vulgarisée afin de développer un corps conceptuel et des bases sur les politiques. Ceci permettrait de résister aux effets de mode, et donc de se voir entraîné dans des initiatives et des programmes sans issue.

- d) Partenariats** (ou mieux « alliances ») avec la société civile : il ne s'agit pas de transformer les ONG en simples relais ou opérateurs de l'aide publique mais plutôt de les associer clairement à son élaboration stratégique, et à sa mise en oeuvre. Ceci permettrait de rapprocher les messages dirigés vers les opinions et d'élargir le soutien aux politiques publiques.
- e) Communiquer ensemble** : encourager les grands bailleurs, et notamment l'Europe, premier contributeur mondial, et les partenaires bénéficiaires de l'aide à communiquer ensemble sur les objectifs partagés de l'aide.
- f) Etre professionnel** : la communication sur le développement est un métier qui doit être très largement intégré dans les cycles de projet des agences d'aide.

Les responsables de communication des agences d'aide n'ont donc pas la vie facile. Ils dépendent de politiques d'aide qui reposent sur un consensus mou et qui sont confrontées à des questionnements. Or il est clair que l'opinion est sensible aux divergences et aux débats. Les messages publics de communication font aussi face aux campagnes mondiales parfois simplificatrices et globalisantes. Les partenaires du Sud et bénéficiaires de l'APD ne sont-ils pas parfois les premiers à la critiquer ?

L'opinion attend des systèmes publics bilatéraux et multilatéraux d'APD qu'ils soient plus transparents, cohérents et proches. Si la réflexion sur l'efficacité de l'aide peut avoir aussi pour objet de la rendre plus crédible auprès de l'opinion publique, alors tant mieux ! Aux responsables de communication d'œuvrer dans ce sens auprès de leurs organisations respectives.

Henry de Cazotte
Directeur de la Communication
Agence française de développement