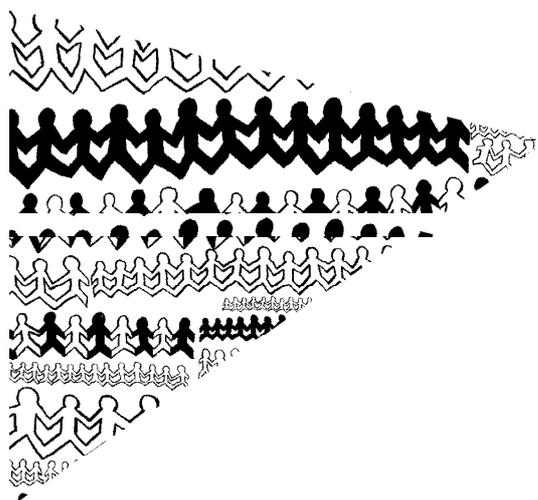


Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010

Ministère des Affaires étrangères
Ministère de l'Economie et des Finances
Agence française de Développement

Décembre 2012
Rapport d'annexes n°1 : BILAN



Sommaire

PREAMBULE	4
1 PRESENTATION DES OBJECTIFS ET DE LA DEMARCHE DU BILAN EVALUATIF.....	5
1.1 OBJECTIFS ET PERIMETRE DU BILAN EVALUATIF	5
1.2 DEMARCHE GENERALE	6
1.2.1 <i>Etapas et calendrier.....</i>	<i>6</i>
1.2.2 <i>Questions informatives et questions évaluatives</i>	<i>7</i>
1.3 LIMITES DE L'ETUDE	8
2 CLARIFICATION DU CHAMP ET DES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DE LA FRANCE 9	9
2.1 DEFINITION DU PERIMETRE DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	9
2.2 VUE SIMPLIFIEE DES ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DE LA FRANCE ET DEFINITIONS CLES...	10
2.3 ARTICULATION ENTRE APD AU SENS DU CAD DE L'OCDE ET EFFORT BUDGETAIRE DE L'ETAT	13
3 LE CONTEXTE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DEPUIS 1998	14
3.1 CONTEXTE INTERNATIONAL : EVOLUTION ECONOMIQUE, DEFIS GEOPOLITQUES ET NOUVEAUX ENJEUX DU DEVELOPPEMENT.....	15
3.1.1 <i>L'émergence d'un monde multipolaire et globalisé, marqué par un creusement des inégalités de développement .</i>	<i>15</i>
3.1.2 <i>Des crises et des conflits qui témoignent de la modification des équilibres mondiaux et influent sur les politiques d'aide au développement.....</i>	<i>16</i>
3.2 L'EVOLUTION DES REFLEXIONS, DOCTRINES ET POSITIONS DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE	18
3.2.1 <i>L'arrivée de nouveaux donateurs qui redessinent la manière dont les Etats membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE doivent travailler</i>	<i>18</i>
3.2.2 <i>Un renforcement de la concertation au sein des enceintes internationales.....</i>	<i>19</i>
3.2.3 <i>Des initiatives et des engagements internationaux en faveur du développement, qui accompagnent une évolution des doctrines de l'APD et des principes d'intervention des bailleurs.....</i>	<i>20</i>
3.3 EVOLUTION DES VOLUMES FINANCIERS DE L'APD AU NIVEAU MONDIAL	22
3.3.1 <i>Un doublement des volumes mondiaux d'APD entre 1998 et 2010, reflet de la remobilisation générale de la communauté internationale pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire</i>	<i>22</i>
3.3.2 <i>Une aide bilatérale concentrée autour des Etats-Unis, de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et du Japon.</i>	<i>24</i>
3.3.3 <i>L'émergence d'acteurs multilatéraux majeurs dans un contexte d'une APD multilatérale qui a plus que doublé entre 1998 et 2010</i>	<i>25</i>
3.3.4 <i>Les pays d'Afrique subsaharienne ont été les premiers bénéficiaires de l'APD mondiale sur la période 1998-2010..</i>	<i>26</i>
3.4 L'APD FRANÇAISE ET LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE SUR LA SCENE INTERNATIONALE	27
3.4.1 <i>La France, acteur majeur de l'aide au développement en volume d'APD.....</i>	<i>27</i>
3.4.2 <i>Un rôle moteur sur certaines thématiques et des engagements pris dans divers secteurs (santé, sécurité alimentaire, etc.)</i>	<i>29</i>
3.4.3 <i>Des engagements spécifiques en faveur de l'Afrique</i>	<i>31</i>
4 LES ACTEURS, LES REFORMES INSTITUTIONNELLES ET LEURS EFFETS	32
4.1 LA REFORME DE 1998 ET SES FONDEMENTS	32
4.2 LA POURSUITE DE LA REFORME APRES 2004	35
4.3 L'ARCHITECTURE ACTUELLE DU DISPOSITIF	38
4.4 LE DISPOSITIF FRANÇAIS DANS LES PAYS BENEFICIAIRES DE L'APD	40

4.5	RESULTATS DES REFORMES SUR LE PILOTAGE ET LA MISE EN ŒUVRE	41
5	L'EVOLUTION DES POLITIQUES.....	44
5.1	LES OBJECTIFS GENERAUX DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	45
5.1.1	<i>Stratégie française de coopération au développement entre 1998 et 2010 : une absence de document stratégique unique et des sources dispersées.....</i>	45
5.1.2	<i>Une politique d'abord articulée autour de principes d'intervention récurrents</i>	46
5.1.3	<i>Des objectifs affichés de manière plus ou moins explicite selon les sources, articulés autour des OMD et de la question de l'influence française</i>	47
5.1.4	<i>Depuis 2010 : les quatre piliers principaux de la stratégie française de coopération au développement par le Document Cadre.....</i>	48
5.2	LES PRIORITES GEOGRAPHIQUES ENTRE 1998 ET 2010	48
5.2.1	<i>La zone de solidarité prioritaire (ZSP)</i>	48
5.2.2	<i>Une progression vers des partenariats différenciés.....</i>	50
5.2.3	<i>Des stratégies déclinées par pays dont les modalités d'élaboration et les résultats apparaissent mitigés</i>	52
5.3	LES PRIORITES SECTORIELLES ENTRE 1998 ET 2010	52
5.4	LA DECLINAISON PAR CANAUX ET INSTRUMENTS, ET LES LIGNES DIRECTRICES PORTANT SUR CERTAINS INSTRUMENTS.....	54
5.5	LE RESULTAT DE L'EVOLUTION DES ORIENTATIONS POLITIQUES DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT DEPUIS 1998	56
6	L'ANALYSE DE L'EVOLUTION DES ALLOCATIONS DE RESSOURCES	58
6.1	NOTE METHODOLOGIQUE PREALABLE : DONNEES DISPONIBLES POUR L'ANALYSE DES ALLOCATIONS DE RESSOURCES	59
6.2	L'EVOLUTION DE LA REPARTITION DE L'APD ENTRE AIDE BILATERALE, AIDE COMMUNAUTAIRE ET AIDE MULTILATERALE	59
6.3	LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DE L'APD	61
6.4	LA REPARTITION SECTORIELLE DE L'APD	63
6.5	LA REPARTITION DE L'APD BILATERALE PAR NATURE DE DEPENSE	65
6.6	ANALYSES SPECIFIQUES PAR INSTRUMENT	67
6.6.1	<i>APD bilatérale générée par l'AFD.....</i>	67
6.6.2	<i>Allègements de dettes</i>	70
6.6.3	<i>Aides budgétaires.....</i>	72
6.6.4	<i>Assistance technique</i>	72
6.6.5	<i>L'appui aux ONG.....</i>	75
6.6.6	<i>Coopération monétaire avec la zone franc</i>	76
6.6.7	<i>La coopération décentralisée</i>	77
7	LE SUIVI DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	81
7.1	PERSPECTIVE HISTORIQUE : LES PROGRES REALISES DEPUIS LE DEBUT DES ANNEES 2000.....	82
7.2	LE POINT SUR LE DISPOSITIF ACTUEL DE SUIVI FINANCIER ET BUDGETAIRE	83
7.3	LE POINT SUR LE DISPOSITIF ACTUEL DE SUIVI DES INTERVENTIONS ET LEURS RESULTATS	84
8	L'EVALUATION DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	87
8.1	LE DISPOSITIF D'EVALUATION, PRODUIT DE LA DISPERSION DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	87
8.2	LES MANDATS, POLITIQUE ET PROGRAMMES D'EVALUATION, MOYENS A DISPOSITION	88
8.3	LES EVOLUTIONS DANS LES EVALUATIONS, TANT EN QUANTITE QU'EN GENRE	91
8.4	L'UTILISATION ET LA DIFFUSION DES RESULTATS	93

Préambule

Ce document constitue le premier tome d'annexe du bilan évaluatif, il présente

- Les objectifs et la démarche du bilan évaluatif ;
- Une clarification du périmètre de la politique de coopération au développement, en relation avec la notion d'aide publique au développement au sens du CAD d'une part, et du champ couvert par les différentes missions budgétaires et par le Document de Politique Transversale de la politique d'aide au développement d'autre part ;
- Le bilan rétrospectif de la politique de coopération au développement entre 1998 et 2010, organisé autour de six sections : 1.le contexte international, 2.le dispositif institutionnel français, 3.les orientations politiques, 4.les allocations financières et instruments mobilisés, 5.l'évolution du dispositif de suivi et 6.l'évolution du dispositif d'évaluation.

Le second tome d'annexes est composé de l'évaluation de la politique de coopération au développement. Il comprend également la liste des principaux sigles, la liste des entretiens réalisés, et la liste bibliographique utilisée pour la réalisation du bilan évaluatif.

1 Présentation des objectifs et de la démarche du bilan évaluatif

1.1 Objectifs et périmètre du bilan évaluatif

Objectifs du bilan évaluatif

Le MAE, le MINEFI et l'AFD ont conjointement mandaté Ernst & Young, en partenariat avec le Bureau des Opérations Internationales (BOI), pour réaliser un bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010.

Ce bilan évaluatif répond à un engagement pris par le Gouvernement de renseigner les Assemblées parlementaires sur les évolutions intervenues depuis la réforme de 1998 aux différents niveaux des orientations politiques de la coopération au développement de la France, de l'adaptation du dispositif institutionnel en charge de leur mise en œuvre, et de l'efficacité de l'aide. L'étude anticipe également le prochain examen par les pairs de l'aide au développement de la France du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) prévu en 2013.

En visant à la fois une prise de recul « contextualisée » par rapport à l'évolution des stratégies, des instruments, et des acteurs de la politique de coopération au développement, et une appréciation argumentée de l'efficacité de son dispositif de mise en œuvre, ce bilan évaluatif poursuit plusieurs objectifs :

- ▶ **Dresser, de manière rétrospective, un panorama de la politique de coopération au développement** de la France depuis le début de la grande réforme entreprise en 1998, à partir d'un inventaire des stratégies, des réformes institutionnelles, des instruments et du dispositif de suivi et d'évaluation des résultats au cours des douze dernières années ;
- ▶ **Porter une appréciation sur la politique actuelle de coopération au développement** et évaluer la cohérence, l'efficacité et l'efficience de son dispositif de mise en œuvre et de ses instruments ;
- ▶ **Permettre, de manière prospective, de dégager des recommandations visant à optimiser les résultats de la politique de coopération** telle qu'elle est définie dans le Document Cadre de la Coopération française au Développement.

Périmètre de l'étude

- ▶ Son périmètre thématique :

Le périmètre de l'étude correspond à la politique de coopération au développement qui renvoie à l'ensemble des stratégies et des interventions entrant dans le champ de l'aide publique au développement au sens du CAD, ajustée pour partie afin de tenir compte de certains « biais ». Ce périmètre est présenté plus en détail dans le chapitre suivant qui précise également son articulation avec le cadre budgétaire actuel de la politique de coopération au développement de la France.

- ▶ Son périmètre temporel :

De nature à la fois rétrospective et prospective, le bilan évaluatif couvre la période 1998-2010 pour sa partie « bilan ». Son volet « évaluation », en s'appuyant sur les conclusions du bilan, se concentre sur la politique de coopération au développement actuellement mise en œuvre, tout en intégrant une dimension prospective en vue d'en améliorer la mise en œuvre au regard des dernières évolutions, et notamment l'adoption du document cadre.

- ▶ Son périmètre géographique :

Si l'étude s'intéresse à l'ensemble des pays bénéficiaires de l'aide française sur la période considérée, elle porte une attention plus particulière aux pays et régions ciblés comme prioritaires dans le Document cadre de la coopération française au développement (DCCD) : pays d'Afrique sub-saharienne, bassin méditerranéen, pays en crise et pays émergents.

1.2 Démarche générale

1.2.1 Etapes et calendrier

La réalisation du bilan évaluatif a suivi quatre phases principales mises en œuvre entre avril et décembre 2012 :

PHASES	ETAPES	Rapports, réunions et dates
Phase 1 : Phase de démarrage – cadrage méthodologique	Réunion de lancement Premiers entretiens et cartographie des sources d'information disponibles Premier référentiel d'évaluation pour la partie évaluative Proposition d'approche générale – rédaction de la note méthodologique	Note méthodologique : 2 mai 2012 Réunion du comité de pilotage : 9 mai 2012
Phase 2 : Bilan	Réalisation du bilan : revue de la politique de coopération au développement et revue des résultats de la politique de coopération au développement d'après les appréciations existantes Proposition de termes de références affinés pour la partie évaluative	Rapport intermédiaire n°1 : 25 mai 2012 Réunion du comité de pilotage : 31 mai 2012
Phase 3 : Bilan (suite) et évaluation	Réalisation du bilan (suite) Collecte de données par entretiens <i>Rédaction des premières analyses de l'évaluation</i>	Rapport intermédiaire n°2 : 25 juin 2012 Réunion du comité de pilotage : 3 juillet 2012 Rapport intermédiaire n°3 : 16 juillet 2012 Réunion du comité de pilotage restreint : 19 juillet 2012
Phase 4 : Finalisation et restitution	Collecte de données par entretiens (suite) Approfondissement des analyses Rédaction du rapport de synthèse, conclusions et recommandations Prise en compte des remarques et remise du rapport final Restitution de l'évaluation	Projet de rapport final (annexes 1 et 2) : 6 septembre 2012 Réunion du comité de pilotage : 13 septembre (suivie d'une réunion du comité de pilotage restreint : 24 septembre 2012) Projet de Bilan évaluatif (y compris annexes 1 et 2): 15 octobre 2012 Réunion du comité de pilotage : 23 octobre 2012 Bilan évaluatif final, annexe 1 (bilan) et annexe 2 (évaluation) : 7 décembre 2012

1.2.2 Questions informatives et questions évaluatives

Le bilan évaluatif s'est proposé de répondre successivement à six questions informatives et cinq évaluatives afin de renseigner dans un premier temps les lecteurs sur le bilan de la politique de coopération au développement entre 1998 et 2010, avant d'en apprécier la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et les impacts.

Questions informatives pour le bilan (objet du présent rapport d'annexes)¹

Le bilan répond à six questions informatives portant chacune sur l'une des thématiques du bilan :

- Question 1 : Quelle a été l'évolution du contexte général de l'APD depuis 1998 ? Quels en sont les principaux défis actuels et futurs ? La politique de coopération au développement de la France s'est-elle correctement alignée avec ces évolutions (notamment les grandes orientations récentes (G8, G20...), la question de l'efficacité de l'aide, les défis à venir en matière de développement...)?
- Question 2 : Comment s'organise le dispositif institutionnel de la politique française de coopération au développement ? Quelle en a été l'évolution depuis 1998 ? quelles ont été les principales réformes engagées sur la période 1998-2010 (par exemple la RGPP, la LOLF, etc.) et quels en ont été les fondements ?
- Question 3 : Quelles ont été les orientations politiques sur 1998-2010 ? Quelles évolutions ont-elles suivi ? Sur quelles bases ont-elles été définies ?
- Question 4 : Quelle a été l'allocation des ressources de l'APD française depuis 1998 ? Ces ressources ont-elles été adaptées pour mettre en œuvre les orientations stratégiques de la politique française de coopération au développement ?
- Question 5 : Comment s'est développé le dispositif de suivi? Le dispositif de suivi a-t-il permis de piloter correctement les interventions ?
- Question 6 : Comment s'est développé le dispositif d'évaluation ? A-t-il permis d'apprécier les résultats et les impacts de la politique de coopération ?

Questions pour l'évaluation (objet du second rapport d'annexes)²

A l'issue des travaux (en cours à la date du rapport n°3), l'évaluation répondra à six questions évaluatives transversales couvrant les critères d'évaluation du CAD (pertinence, efficacité, efficience, impact) et de la Commission européenne (cohérence interne et cohérence externe) :

- Question 1 : Dans quelle mesure les modalités de conception et de validation de la politique de coopération, des stratégies et des interventions (stratégies globales, stratégies multilatérales, stratégie européenne, etc.) permettent-elles d'en assurer la pertinence pour les pays bénéficiaires (alignement) et pour la France (bénéfices) ?
- Question 2 : Dans quelle mesure et comment la France assure-t-elle la cohérence entre sa politique de coopération et ses autres politiques nationales ou européennes ? En particulier, comment s'articule la politique de coopération au développement avec les politiques migratoire, agricole, environnementale, commerciale, de sécurité et vis-à-vis de l'Outre-mer ?

¹ Les questions du bilan sont conformes aux attentes et à la structure demandée dans le cahier des charges de l'évaluation (contexte général, dispositif institutionnel, orientations stratégiques, allocations financières, systèmes de suivi et d'évaluation, et synthèse des impacts). Si elles ne constituent pas des questions évaluatives en tant que telles, elles sont traitées de manière analytique et prennent en compte les principaux éléments d'appréciation formulés dans les rapports et études existants

² Ces questions ont été proposées puis validées par le Comité de pilotage et par le Comité technique du bilan évaluatif à l'issue de la phase 2 de la mission.

Question 3 : Les instruments et les moyens du dispositif français de coopération sont-ils adaptés pour mettre en œuvre les orientations stratégiques de la politique française de coopération au développement telles que définies dans le Document Cadre ? Dans quelle mesure la politique de coopération peut-elle atteindre les résultats de développement attendus ?

- Question 4 : Le dispositif institutionnel actuel assure-t-il une répartition efficiente des rôles, des moyens et des compétences entre les différents acteurs impliqués ? Quels progrès les différentes réformes et initiatives engagées depuis 1998 ont-elles permis sur la productivité des acteurs ?
- Question 5 : Quels ont été les résultats et les impacts de la politique de coopération au développement au cours des dernières années ?

1.3 Limites de l'étude

- ▶ Le bilan évaluatif ne constitue pas une évaluation exhaustive des douze dernières années de la politique de coopération au développement. Alors que les analyses de nature rétrospective sont essentiellement basées sur les documents et appréciations existantes, le volet évaluatif et les travaux complémentaires menés dans ce cadre privilégient une dimension prospective qui s'appuie nécessairement sur le bilan des évolutions passées. Ils ciblent plus particulièrement l'analyse des forces et faiblesses de la politique en place, de ses instruments et de son système de mise en œuvre actuel. L'évaluation ne propose pas d'appréciation nouvelle quant aux résultats et impacts des interventions du passé, mais vise plutôt une appréciation des conditions d'efficacité de la politique de coopération au développement telle qu'elle est actuellement en place (gouvernance, dispositifs, instruments, allocation des moyens).
- ▶ L'exhaustivité et la fiabilité des analyses dépendent directement des informations et documents communiqués à notre équipe par les différents acteurs consultés, mais aussi de la qualité de ces données mises à la disposition des évaluateurs.
- ▶ Les données relatives aux ressources financières de la politique de coopération au développement sont diverses en fonction des sources et des périmètres couverts (OCDE, documents budgétaires (DPT/ PAP), systèmes de suivi internes...) et ne constituent pas un ensemble homogène et articulé. A cet égard, les évaluateurs n'ont pas procédé à un travail de reconstitution ou de réconciliation de ces données.

Des limites plus spécifiques aux différentes questions évaluatives sont formulées en introduction de chacun des chapitres de la partie évaluation (rapport d'annexes 2).

2 Clarification du champ et des éléments constitutifs de la coopération au développement de la France

2.1 Définition du périmètre de la politique de coopération au développement

La politique de coopération au développement de la France : une politique aux frontières encore floues

Les termes de références de l'évaluation définissent le **périmètre thématique** de l'étude comme celui de la politique française de coopération au développement prise dans sa globalité, mais aussi comme celui pris en compte par le Document Cadre³, « à savoir celui de l'**aide publique au développement (APD) de la France au sens du Comité d'aide au développement (CAD)** de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) ». Le champ de la politique française de coopération au développement et celui de l'APD au sens du CAD renvoient cependant à des périmètres différents.

Le terme de l'APD a une double signification :

- Il désigne d'une part le transfert des ressources publiques aux pays en développement dont le but essentiel est de favoriser le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays concernés. Au-delà des capitaux financiers sont également transférées des compétences, des pratiques, des technologies, voire des valeurs.
- Il renvoie d'autre part à un agrégat statistique précis qui repose sur certaines conventions définies par le Comité d'aide au Développement de l'OCDE. Tous les ans, les pays membres du CAD déclarent leur APD conformément au cadre établi par ce dernier. Selon la définition du CAD, l'APD est constituée par l'ensemble des ressources qui sont décaissées en faveur des pays et territoires figurant sur la « Liste des bénéficiaires d'APD » établie par le CAD, éventuellement via des institutions multilatérales, et qui *émanent d'organismes publics*, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics. Les opérations financées doivent avoir pour but essentiel de favoriser le *développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement* ; et être assorties de conditions favorables et comporter un *élément de libéralité* au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10%). L'agrégat « APD » est sujet à de nombreuses critiques parmi lesquelles les plus communes concernent : des directives qui laissent une place à de nombreuses interprétations de la part des bailleurs de fonds, des chiffres déclarés dont la réalité n'est pas suffisamment contrôlée, un agrégat davantage conçu pour mesurer le coût supporté par les donateurs que les ressources transférées in fine aux pays en développement, etc.

Par rapport à ces deux définitions, le champ de la politique de coopération au développement renvoie en réalité à un périmètre différent qui englobe également des éléments non strictement financiers et qui ne sont pas valorisés dans l'APD au sens du CAD. C'est le cas des garanties apportées par l'AFD⁴, des

³ A noter que le périmètre du Document Cadre n'est pas explicitement défini et sujet à interprétations différentes selon les interlocuteurs rencontrés (trois interprétations sont possible : périmètre de la mission APD seule, périmètre du document de politique transversale ou périmètre de l'APD au sens du CAD)

⁴ Les garanties ne sont pas prises en compte par le CAD. Le sujet a néanmoins été introduit par l'AFD auprès du Comité des statistiques depuis 2003 afin de déterminer une règle de comptabilisation des garanties.

dotations privées des ONG bénéficiant de réductions fiscales, et des prises de participation de Proparco⁵.

A l'inverse, un débat subsiste quant à l'impact de certains éléments pris en compte dans l'APD sur le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays concernés : c'est le cas de l'écolage⁶, aides à Mayotte et Wallis & Futuna et coût d'accueil des réfugiés issues de pays en voie de développement⁷. D'autres éléments méritent d'être discutés, et en particulier les dépenses liées à la diffusion de la francophonie dans les pays en voie de développement.

Suivant l'objectif de redevabilité, de lisibilité et de transparence que nous poursuivons, le périmètre de la coopération au développement sera entendu par l'étude de la façon la plus large possible.

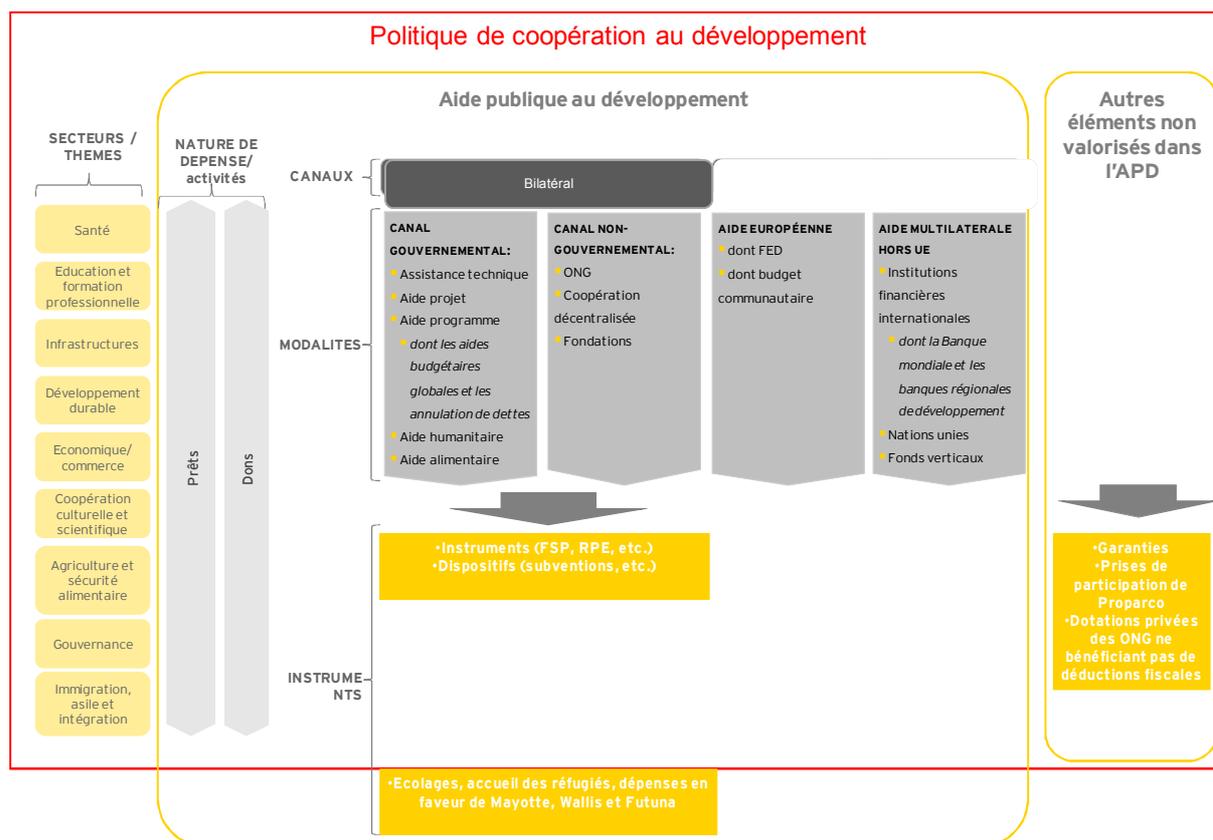
2.2 Vue simplifiée des éléments constitutifs de la politique de coopération au développement de la France et définitions clés

La politique de coopération au développement peut être mise en œuvre au travers **différents canaux, instruments, activités et financements** dont on présente ci-après une structure et une catégorisation simplifiée. Le schéma proposé permet une vue d'ensemble des principales composantes de la politique de coopération.

⁵ Les règles de comptabilisation du CAD permettent une déclaration de ces participations en APD. Toutefois la France a fait le choix de ne pas les notifier afin de ne pas générer des flux d'APD négative dus à la revente du stock important des participations issues des indépendances (NB : l'APD négative est plus importante que l'APD positive enregistré lors de la prise de participation en raison de la plus-value générée).

⁶ Certains observateurs indiquent que les dépenses d'écolage sont l'expression du coût de transfert de compétences et de savoirs en faveur de ressortissants de pays en développement qui profitent à ces derniers sous réserve d'un retour dans le pays d'origine à l'issue de la formation.

⁷ Source : rapport n°108 du Sénat.



La coopération au développement est structurée autour de plusieurs axes, qui constituent des axes d'analyse du bilan évaluatif :

- ▶ Trois canaux principaux :
 - bilatéral : la coopération française au développement entretient des relations bilatérales avec les pays partenaires. Cette coopération bilatérale peut être indirecte lorsque la France octroie des financements aux organisations non gouvernementales (ONG) et à d'autres acteurs non étatiques (fondations privées). Les collectivités territoriales françaises contribuent également à l'effort d'APD de la France.
 - multilatéral : une partie de l'APD de la France est mise en œuvre par les organisations et programmes internationaux : organisations du système des Nations unies (ex. PNUD, HCR, l'UNICEF), institutions financières internationales (IFI) ou encore des fonds verticaux (ex. Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose).
 - communautaire : une autre partie de l'APD de la France (souvent également considérée comme relevant du canal multilatéral) est mise en œuvre par l'Union européenne (la France contribue au Fonds européen de développement – FED – et au budget de l'Union européenne qui financent des programmes d'aide géographiques et thématiques)
- ▶ Deux natures d'activités : ces apports peuvent prendre principalement la forme de dons ou de prêts. Par don, on entend un transfert en espèce ou en nature qui n'entraîne pas d'obligation de remboursement, à l'inverse des prêts. Pour entrer dans l'APD, un prêt doit comporter certaines conditions financières avantageuses (un degré de « concessionalité »), en l'occurrence 25% d'élément don au moins.
- ▶ On distingue traditionnellement cinq modalités d'APD regroupant un ensemble varié d'instruments :

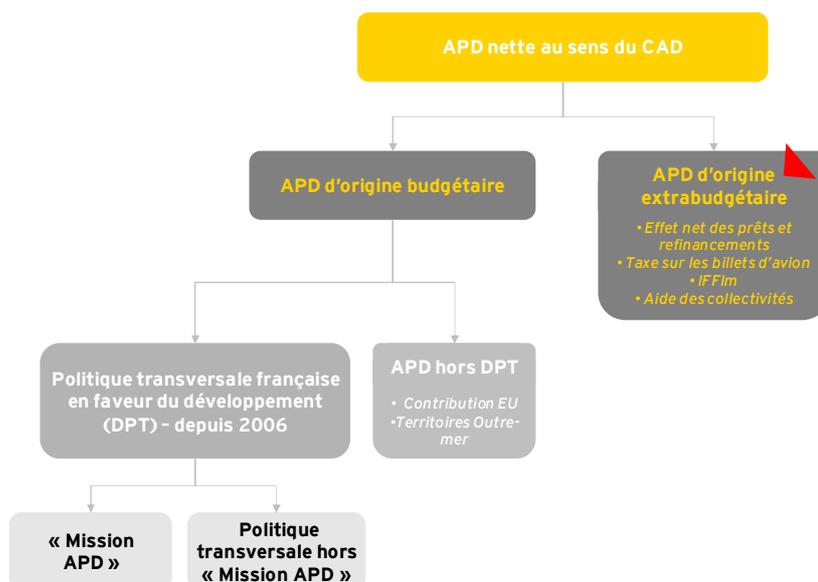
- l'aide-projet : octroyée sous forme de subventions ou de prêts, elle est l'outil par lequel la France finance des opérations précises et limitées et en vérifie chaque étape.
 - l'aide-programme : elle regroupe notamment le soutien à la balance des paiements, l'aide budgétaire globale ou sectorielle (affectée ou non), le soutien aux importations ou encore les allègements de dettes. Tous ces instruments ont en commun de s'insérer dans les mécanismes budgétaires des pays partenaires et d'être liés à des conditionnalités macroéconomiques ou sectorielles.
 - l'assistance technique : appelée également « coopération technique », elle repose sur le financement des formations (de haut fonctionnaires ou d'étudiants par exemple) ou sur la mise à disposition d'experts (auprès de ministères, d'autorités locales, d'agences publiques, etc.). L'assistance technique doit permettre d'accroître le stock de capital humain des pays partenaires et de faciliter le transfert de compétences et de technologies. La coopération peut renforcer les capacités de gestion d'une politique publique ou appuyer la mise en œuvre d'un projet spécifique.
 - l'aide humanitaire d'urgence qui vise à atténuer les souffrances des populations affectées par des désastres d'origine humaine ou naturelle.
 - l'aide alimentaire qui, en dehors des situations d'urgence, apporte un appui aux pays connaissant des problèmes chroniques d'alimentation.
- Différents instruments de l'aide bilatérale :
- Aide budgétaire
 - Assistance technique résidentielle
 - Concours financiers de l'AFD
 - Appui à la coopération décentralisée
 - Appui aux ONG
 - Coopération monétaire
 - Financement des instituts de recherche
 - Activités en matière d'allègement de la dette
 - Financements innovants pour le développement (taxe sur les billets d'avion, la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm), la Garantie d'achats futurs (AMC), etc.)
 - Instruments de la coopération financière du MINEFI : RPE, FASEP
 - Codéveloppement
 - Francophonie et coopération culturelle.
 - Autres instruments.

2.3 Articulation entre APD au sens du CAD de l'OCDE et effort budgétaire de l'Etat

Le lien entre l'agrégat statistique du CAD et l'effort budgétaire de l'Etat en faveur du développement n'est pas direct : l'indicateur CAD inclut des éléments extrabudgétaires non repris dans les documents budgétaires établis annuellement dans le cadre des PLF. Ainsi, le budget de la mission APD examiné par les parlementaires⁸ représente environ un tiers des crédits que la France déclare à l'OCDE au titre de l'APD, tandis que le document de politique transversale élargit le champ à environ deux tiers de ces crédits.

L'articulation entre les documents budgétaires et la manière dont les crédits qu'ils retracent sont comptabilisés en APD au sens du CAD de l'OCDE est complexe. Les difficultés tiennent en particulier au fait que :

- ▶ l'APD retrace à la fois des dépenses budgétaires et des dépenses extrabudgétaires
- ▶ la structure du budget de l'État ne concorde qu'imparfaitement avec les normes de comptabilisation du CAD de l'OCDE. La nouvelle présentation du budget de l'État imposée par la LOLF depuis 2006 permet d'améliorer la lisibilité de la fraction de l'APD française qui est constituée de crédits budgétaires. Ainsi, un document de politique transversale (DPT) embrasse l'ensemble des programmes qui concourent à la politique française en faveur du développement, à l'exception de certaines dépenses publiques, notamment les financements du budget européen, qui sont pourtant inclus dans de l'aide publique au développement française.
- la mission APD, directement affectée à la politique de coopération composée des trois programmes budgétaires gérés par le MAE, le MINEFI et le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.
- les autres programmes du DPT : le reste de la politique transversale est partagé entre plusieurs programmes dont seulement une partie des moyens est destinée à des actions de développement, dont une partie est géré par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.



⁸ (Programmes 110, 209 et 301)

3 Le contexte de l'aide au développement depuis 1998

Quelle a été l'évolution du contexte général de l'APD depuis 1998 ? Quels en sont les principaux défis actuels et futurs ? La politique de coopération au développement de la France s'est-elle correctement alignée avec ces évolutions (notamment les grandes orientations récentes (G8, G20..), la question de l'efficacité de l'aide, les défis à venir en matière de développement) ?

Cette partie du bilan présente, de manière synthétique, le contexte historique mondial de la politique de coopération au développement depuis 1998.

Après avoir évoqué les nouveaux enjeux de développement, liés notamment aux changements du contexte économique, démographique et géopolitique international, elle présente une analyse des doctrines de l'APD apparues depuis 1998 (enjeux, valeurs, priorités), des stratégies bilatérales et des agendas des institutions multilatérales. Elle présente aussi l'évolution des volumes financiers de l'APD au niveau mondial (poids relatif des bailleurs, poids relatifs des bénéficiaires, flux financiers vers les pays en développement). Enfin elle analyse, dans ce contexte, l'implication de la France dans les réformes et les initiatives internationales et résume ses principaux engagements qui influencent et encadrent sa politique de coopération au développement.

Ce chapitre permet de situer le contexte et le cadre dans lequel s'inscrit la politique française de coopération au développement actuellement menée et définie dans le Document Cadre adopté en 2010.

Synthèse

Le contexte international a fortement évolué depuis le début des années 1990 avec l'émergence d'un monde multipolaire et globalisé, marqué par un creusement des inégalités de développement : malgré une grande réduction générale de la pauvreté au niveau mondial, l'augmentation des inégalités entre pays et à l'intérieur des pays mêmes s'est confirmée.

Cette modification des équilibres mondiaux a conduit avec la mise en place d'un nouveau paradigme en matière d'approche de l'aide publique au développement : le partenariat entre pays a remplacé la notion d'aide et d'assistanat qui prévalait jusqu'alors.

L'ensemble de l'appareil d'APD a évolué : une multiplicité d'acteurs est apparue dans le paysage de l'aide publique internationale, ce qui a incité au renforcement de la concertation au sein des enceintes internationales. La mise en place des OMD a permis de passer d'une logique de moyens, dont font partie les seuils des 0,7% du PIB en contribution à l'APD, à une logique de résultats et d'impacts : atteindre des objectifs quantifiés d'amélioration des conditions de vie des populations pauvres.

L'évolution de l'APD s'est également caractérisée par des volumes d'aide en forte augmentation, reflet de remobilisation de la communauté internationale à la suite d'une période de repli relatif pendant les années 1990. Depuis, l'aide est restée concentrée sur les pays d'Afrique subsaharienne

La France a accompagné ces divers changements, même si sa position dans l'ensemble de l'appareil d'aide internationale a pu être remise en cause par l'émergence d'une multiplicité d'autres acteurs, privés comme publics.

3.1 Contexte international : évolution économique, défis géopolitiques et nouveaux enjeux du développement

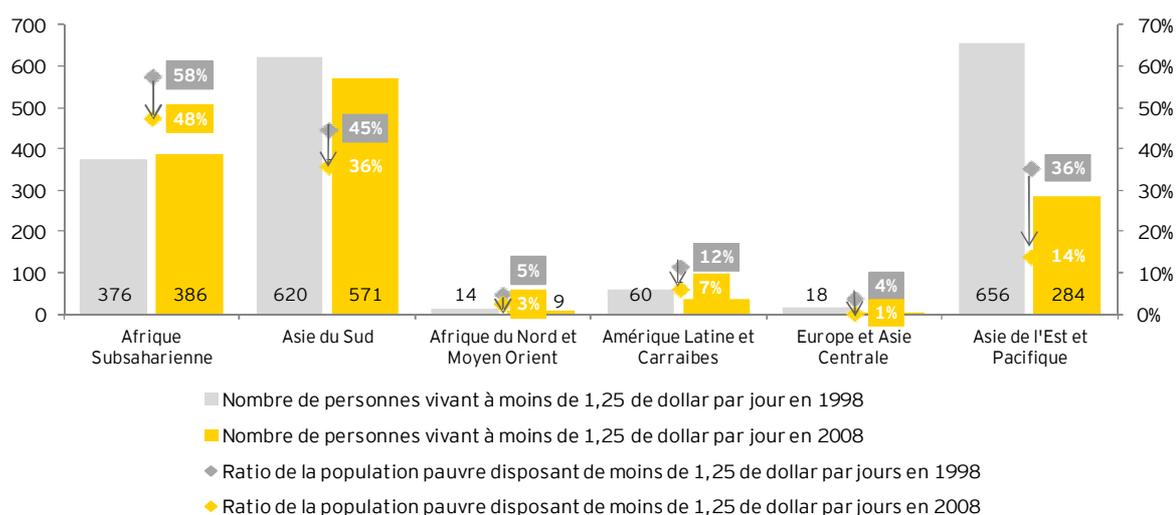
3.1.1 L'émergence d'un monde multipolaire et globalisé, marqué par un creusement des inégalités de développement

Les années 2000 ont été le théâtre d'évolutions extrêmement rapides qui se sont manifestées par des **progrès économiques importants**, notamment en Asie (Chine et Inde en premier lieu), en Europe de l'Est et en Amérique latine, et une **réduction globale de la pauvreté dans le monde**.

D'après les données de la Banque mondiale, le ratio de la population disposant de moins de 1,25 de dollars par jour est ainsi passé de 43,1% de la population globale en 1990 (1,9 milliards de personnes) à 22,4% en 2008 (1,3 milliards de personnes).

Des progrès significatifs ont été réalisés dans les domaines de la santé et de l'éducation dans la plupart des pays en voie de développement, et ils se sont généralement accompagnés d'une réelle amélioration du niveau de vie, comme en témoignent les chiffres des Nations Unies sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (voir tableau ci-après).

Graphique 1 : Nombre de personnes (en millions) et ratio de la population disposant de moins de 1,25 de dollar par jour entre 1998 et 2008



Source : Banque mondiale, site : <http://donnees.banquemondiale.org/theme/pauvrete>

Ce développement à l'échelle mondiale cache cependant des réalités très disparates : s'il a permis à des centaines de millions de femmes et d'hommes de sortir de la pauvreté, dans le même temps il a mis en lumière un accroissement des inégalités entre pays, entre régions (zone urbaines et rurales) et entre individus (hommes, femmes) d'une même zone géographique.

- ▶ L'Afrique (et notamment l'Afrique sub-saharienne) reste le continent où la question du sous-développement se pose avec le plus d'acuité : malgré une hausse moyenne de PIB par habitant de 29% entre 2000 et 2010 (nettement supérieure aux 7,6% de croissance de l'Amérique du Nord et aux 11% de l'Union européenne pour la même période), le sous-développement y est présent sur une grande partie du continent. Le ratio de la population pauvre disposant de moins

de 1,25 de dollar par jours d'Afrique Sub-saharienne demeure le plus élevé au monde (48% de la population, soit 386 millions de personnes en 2008). De nombreux pays africains figurent aussi parmi les plus mal classés sur l'indicateur du développement humain (IDH)⁹, victimes de l'impact du SIDA, des conflits, du bouleversement économique et d'autres facteurs. Ainsi, certains pays du sud de l'Afrique, où la pandémie du SIDA est élevée, ont connu des taux de mortalité plus élevés dans les années 2000 que dans les années 1990 : c'est le cas de pays comme le Swaziland, le Botswana, le Lesotho, l'Afrique du Sud, la Zambie ou encore le Zimbabwe.

- ▶ Au contraire, depuis les années 1990, un certain nombre de pays ont connu une croissance rapide, parfois à deux chiffres, qui contraste à la fois avec la croissance plus lente des pays industrialisés mais également avec celle des pays pauvres. **Plusieurs pays ont ainsi fait leur entrée dans la catégorie des pays « émergents », aux côtés des "BRIC" (Brésil, Russie, Inde et Chine)** : Indonésie, Mexique, Pakistan, etc. Ces pays se distinguent des pays moins avancés par différentes caractéristiques telles qu'une rénovation juridique et institutionnelle, un passage d'un type de production agricole à un type industriel, ainsi qu'une ouverture au marché mondial des produits et services et aux flux internationaux de capitaux. Ils se caractérisent aussi par des exportations importantes et des nouvelles opportunités de croissance liées au développement d'un fort marché intérieur et à leur atout démographique. Portée par les progrès économiques de l'Inde et de la Chine, l'Asie a connu la croissance la plus importante entre 2000 et 2010 avec une hausse de PIB par habitant de 72,4 % en Asie du Sud, et de 62% en Asie de l'Est et Pacifique. **Malgré ces progrès, il existe toujours pour ces pays un décalage important entre pauvreté et résultats économiques**, et les écarts de niveaux de vie entre les différentes catégories de population se sont parfois accentués. C'est en Asie que l'on trouve, en valeur absolue, la plus grande population vivant dans l'extrême pauvreté (à moins de 1,25 dollar par jour) : la Banque mondiale estime que près de deux tiers des personnes pauvres dans le monde vivent aujourd'hui en Asie.

Les trajectoires distinctes des pays en développement et les différences de besoins entre pays émergents et pays moins avancés appellent l'ensemble des acteurs internationaux à adopter des positions adaptées pour donner du sens aux partenariats dans le cadre de la solidarité mondiale et de l'aide au développement. Ces réponses différenciées sont également la conséquence des évolutions économiques et des progrès qu'ont connus certains pays depuis les années 1990.

3.1.2 Des crises et des conflits qui témoignent de la modification des équilibres mondiaux et influent sur les politiques d'aide au développement

Si des progrès économiques importants ont été réalisés dans certaines régions du monde, la croissance a aussi engendré des crises et des déséquilibres qui mettent en danger notre avenir global ; **les évolutions démographiques conjuguées au changement climatique ont renforcé les incertitudes sur la capacité de la communauté internationale à fournir des réponses face à de nouveaux facteurs de tensions. Ils soulignent aussi que les réponses à apporter au sous-développement doivent désormais être globales et davantage concertées entre les différents acteurs de la communauté internationale.**

Le respect de l'environnement est devenu un des sujets majeurs du développement. Les effets du changement climatique, notamment les sécheresses, les inondations, ou les phénomènes météorologiques violents sont porteurs de risques majeurs pour le développement, et de menaces qui affectent de façon disproportionnée les pays et les populations les plus pauvres. Dans le même temps le modèle technique et énergétique de croissance, qui a notamment permis aux pays émergents de se

⁹ L'indice de développement humain (IDH) est un indice statistique composite, créé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en 1990 pour évaluer le niveau de développement humain des pays du monde. L'IDH se fonde sur trois critères majeurs : l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le niveau de vie.

développer, ne pourra pas se généraliser à l'échelle du monde qui comptera, selon les estimations des Nations Unies, près de 10 milliards d'habitants à horizon 2050.

La famine récente dans la corne de l'Afrique est venue également souligner l'importance des enjeux liés à l'insécurité alimentaire et au sous-développement agricole. De façon plus générale, la reprise de famines que l'on pensait oubliées a souligné l'importance des enjeux agricoles. L'envolée des prix agricoles de 2007-2008, les tentatives de régulation autour de la volatilité des matières premières ou encore les « émeutes de la faim » ont montré l'importance que ces questions de sécurité alimentaire devaient prendre sur la scène internationale.

L'ensemble des évolutions intervenues au cours de la dernière décennie ont mis sur le devant de la scène de nouvelles thématiques de développement en lien avec une croissance plus durable, plus solidaire, à la fois productrice et respectueuse des « biens publics mondiaux »¹⁰. Désormais il ne s'agit plus seulement de lutter contre la pauvreté, mais aussi de maîtriser les effets du développement sur notre environnement, et contribuer au « bien commun ».

Récemment, la crise financière et économique de 2008 mais aussi les évolutions liées au printemps arabe 2011 ont de nouveau rappelé l'impérieuse nécessité de dessiner une autre croissance, plus juste, plus respectueuse des individus et s'inscrivant dans la durée.

- ▶ Marqueur de la fin des années 2000, **la crise financière** mondiale trouve son origine dans le dégonflement de bulles de prix (dont la bulle immobilière américaine des années 2000) et les pertes importantes des établissements financiers, notamment provoquées par la crise des subprimes aux Etats-Unis. L'automne 2008 amplifie le mouvement déjà amorcé. La crise provoque une chute des cours des marchés boursiers et la faillite de plusieurs établissements financiers. Les Etats doivent intervenir pour sauver leurs banques : les dettes publiques augmentent, les déficits publics se creusent et les PIB des nations diminuent. Cette crise financière frappe avec d'autant plus de dureté les pays les plus pauvres que ces derniers ont déjà à subir les conséquences d'autres crises. Ainsi, comme le rappelle le rapport de la Députée Henriette Martinez sur l'aide publique au développement française¹¹ « le G20, réuni en sommet à Londres début avril 2009, a reconnu dans son communiqué final l'impact disproportionné [de la crise] sur les personnes vulnérables dans les pays les plus pauvres' et s'est engagé à mieux protéger les pays les plus fragiles, dont les populations sont les premières victimes des effets de la crise ».
- ▶ L'année 2011 a été marquée par les évolutions à la suite du **printemps arabe**. Elles s'expliquent par de multiples facteurs : aspiration démocratique des peuples, insuffisante création d'emplois qualifiés, chômage élevé chez les jeunes populations, etc. Si les situations des différents pays concernés sont singulières, les réponses apportées s'inscrivent toutes dans l'aspiration qu'ont les peuples à plus de justice et de liberté. L'avenir de ces dynamiques dépendra fortement des réponses apportées à la question des inégalités socioéconomiques (entre les générations et entre les sexes) ainsi qu'à celle des transitions politiques. Les questions de gouvernance et de développement seront donc au centre des enjeux. En outre, selon le rapport 2011 sur le développement humain du PNUD, les pays de la région sont confrontés à de nombreux enjeux environnementaux communs, qui nécessitent une attention prioritaire. Ainsi, la région arabe est la plus aride de la planète ; les problèmes liés à l'eau sont

¹⁰ Les biens publics mondiaux sont de façon plus générale définis comme des biens, services, ou ressources qui bénéficient à tous et se caractérisent par la non-rivalité (la consommation de ce bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre) et la non-exclusion (personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien).

¹¹ *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*, Henriette Martinez, 31 juillet 2009

fréquents dans de nombreux endroits et touchent plus de 60% des personnes vivant dans l'extrême pauvreté.

- ▶ **Enfin plus globalement, les conflits des dernières décennies** ont également mis sur le devant de la scène un nombre important de pays exclus de la croissance par cette instabilité chronique. **Pour les pays du Sahel, cette instabilité** demeure un frein aux actions de développement qui peuvent être initiées. La question d'interlocuteurs fiables se pose également dans ce contexte : au délitement de l'Etat doivent répondre une société civile et un réseau d'ONG organisés, interlocuteurs fiables dans le cadre d'une coopération avec des partenaires tiers. La **menace terroriste** reste aussi une réalité pour la zone sahélienne et qui entrave fortement les politiques d'aide au développement. C'est dans ce cadre ces pays du Sahel, mais aussi des acteurs plus isolés comme l'Afghanistan, ont et continueront de bénéficier d'une attention particulière : et si l'objectif de croissance reste identifié au sein de ces pays, des thématiques comme la reconstruction, la stabilité et la lutte contre les trafics sont apparues comme des priorités absolues.

3.2 L'évolution des réflexions, doctrines et positions de la communauté internationale

La communauté de l'aide au développement a progressivement adapté ses priorités et positions à ces nouvelles problématiques et défis du développement.

Les évolutions de ces doctrines trouvent leur origine, en grande partie, dans la chute du mur de Berlin et dans la disparition du système communiste qui a occasionné toute une remise en cause tant des paradigmes du développement que de ceux de l'aide au développement. D'un côté, on a vu l'application généralisée du Consensus de Washington. De l'autre côté on a vu l'émergence d'une nouvelle exigence de gouvernance de la part des pays donateurs, dans un contexte d'avancée générale du processus démocratique. Le résultat de ce double changement de paradigme a été l'émergence de ce monde multipolaire et globalisé tel qu'il apparaît au début de la période concernée par ce bilan.

3.2.1 L'arrivée de nouveaux donateurs qui redessinent la manière dont les Etats membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE doivent travailler

L'émergence de nouveaux bailleurs de fonds depuis quelques décennies a ouvert de nouvelles perspectives à l'aide au développement gérée jusque là par les donateurs traditionnels regroupés au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Ainsi, de nombreux pays, comme la Chine, l'Inde, le Brésil, le Mexique, l'Afrique du Sud et la Thaïlande disposent désormais d'un double statut de pays à la recherche de moyens pour financer leur développement, et de puissances économiques contribuant au développement des pays plus pauvres. Ils sont de ce fait en mesure d'exercer des poids et des pressions tant économiques que politiques sur ces pays, et ceci pas uniquement sur la base de leurs contributions financières de plus en plus importantes.

Des nouveaux acteurs multilatéraux, notamment les fonds verticaux tout comme des acteurs privés (fondations, ONG...) sont venus également rejoindre la liste des contributeurs de la coopération.

Ces nouveaux bailleurs apportent des financements complémentaires pour les pays en développement, leur permettant d'atteindre plus facilement les Objectifs du Millénaire pour le Développement (cf. ci-dessous). Cependant, ils transforment également l'architecture de la coopération et les pratiques dans les pays en développement, soulignant de nouveaux défis notamment quant à l'harmonisation et

l'alignement de l'aide. Par ailleurs, les données fiables sont rares pour mesurer l'ampleur de l'aide en provenance de ces nouveaux bailleurs¹².

3.2.2 Un renforcement de la concertation au sein des enceintes internationales

La concertation entre bailleurs de fonds, pays bénéficiaires de l'aide et acteurs de l'aide s'est fortement renforcée dans les enceintes internationales au cours des années 2000. A ce titre, le CAD-OCDE a joué un rôle moteur à travers ses différents groupes de travail.

La concertation a permis de définir dans un premier temps des modalités de gestion de l'efficacité de l'aide qui ont débouché sur la mise en place de bonnes pratiques communes dans l'acheminement de l'APD. Dans un second temps, c'est la question des résultats que l'aide permet d'atteindre qui a été posée. Cette préoccupation est importante également dans le cadre de la responsabilité mutuelle entre bailleurs et partenaires en développement, et de redevabilité sur les résultats de l'aide vis-à-vis des sociétés civiles du Nord et du Sud.

- ▶ **La Déclaration de Paris en 2005** a mis la priorité sur la recherche d'une meilleure efficacité de l'aide. Ses signataires, pays bénéficiaires et bailleurs bi et multilatéraux de coopération au développement, prennent l'engagement de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide à travers cinq engagements de partenariat :
 - **Appropriation** : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ;
 - **Alignement** : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires ;
 - **Harmonisation** : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective ;
 - **Gestion axée sur les résultats** : gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats ;
 - **Responsabilité mutuelle** : les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.
- ▶ Après Rome (2003) et Paris (2005), **le programme d'action d'Accra de 2008** a permis d'identifier un ensemble d'actions permettant d'accélérer la mise en œuvre pratique de l'efficacité de l'aide dans le cadre des politiques de coopération. Concernant **le 4^e Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide qui a eu lieu à Busan en 2011**, ce dernier a mis en avant la nécessité d'une meilleure appropriation des politiques soutenues par les pays bénéficiaires et d'un renforcement de la gestion par les résultats. Un des succès de Busan a été la participation des pays émergents, dont le poids dans la gouvernance mondiale est croissant, à la négociation et à la signature de la déclaration finale (notamment la Chine).
- ▶ Le Forum sur la coopération pour le développement (FCD) est un autre forum qui réunit tous les deux ans depuis 2008 les bailleurs de fonds dans le cadre des Nations unies.
- ▶ La concertation a également progressé au niveau européen avec l'adoption du « Consensus européen » de 2005 ou encore du « Code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement » en 2007.

¹² Les fonds arabes de développement ont eux aussi fortement étendu leurs interventions pendant cette période. Néanmoins, il n'y a que peu de données fiables disponibles.

- ▶ Enfin, la concertation et la coordination n'ont cessé de progresser dans le cadre du G20 – avec le « Consensus de Séoul » et le groupe de travail sur le développement et dans le cadre des institutions financières internationales : comité du développement et comité monétaire et financier des institutions de Bretton Woods, négociations des reconstitutions des fonds concessionnels des banques multilatérales de développement.

Cette diversité des instances de dialogue enrichit la concertation entre les bailleurs de fonds, mais la multitude des réunions se trouve parfois critiquée car elle se traduit également par des coûts financiers importants et par une charge non négligeable pour les responsables des politiques de développement des pays donateurs et des pays partenaires.

Cette évolution de l'approche internationale de l'aide publique au développement reste encore à mettre en place sur le terrain, mais devrait se vérifier dans les prochaines années.

3.2.3 Des initiatives et des engagements internationaux en faveur du développement, qui accompagnent une évolution des doctrines de l'APD et des principes d'intervention des bailleurs

Les objectifs d'une autre croissance se manifestent aussi dans les initiatives prises dans l'agenda international. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont été, en 2000, une étape décisive dans les engagements de la communauté internationale à définir la trame d'une nouvelle croissance qui faisait écho aux récentes évolutions des années 1990. Ces OMD sont 8 objectifs que la communauté internationale s'est engagée à atteindre d'ici à 2015 :

- éliminer l'extrême pauvreté et la faim ;
- assurer l'éducation primaire pour tous ;
- promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes ;
- réduire la mortalité infantile ;
- améliorer la santé maternelle ;
- combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ;
- assurer un environnement durable ;
- mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Dans sa présentation du rapport 2011 de suivi annuel des OMD, le Secrétaire général des Nations Unies soulignait les avancées constatées depuis l'adoption des OMD : dans son ensemble, le monde est en voie d'atteindre la cible de réduction de la pauvreté. D'ici 2015, le taux mondial de pauvreté devrait passer sous la barre des 15 %, soit nettement en dessous de la cible de 23%, en dépit de revers dus aux récentes crises économique, alimentaire et énergétique.

Ce sont certains des pays les plus pauvres qui ont connu les plus grandes avancées dans le domaine de l'éducation. Ainsi, le Burundi, le Rwanda, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, le Togo et la Tanzanie ont atteint l'objectif de l'éducation primaire pour tous ou sont sur le point de l'atteindre.

Ces progrès sont dus en partie à une croissance économique soutenue dans certains pays en développement et à des efforts ciblés dans des domaines cruciaux des OMD, comme la santé. Un financement accru et des contrôles plus intensifs ont fait baisser de 20 pour cent les décès liés au paludisme dans le monde : ils sont passés de près de 985 000 en 2000 à 781 000 en 2009. Les nouvelles infections au VIH diminuent avec régularité. En 2009, on a recensé quelque 2,6 millions de nouvelles infections au VIH, soit une chute de 21 pour cent depuis 1997, année où les nouvelles infections ont atteint leur sommet.

Malgré ces progrès le Secrétaire général des Nations Unies mettait également en avant en 2011 d'importantes faiblesses en précisant que les populations les plus vulnérables constituaient toujours un défi important dans l'optique de la réalisation globale des objectifs du millénaire d'ici à 2015. Les disparités entre pays ou au sein de ceux-ci restent importantes, notamment les disparités entre zones rurales et urbaines. Les progrès en matière d'assainissement ne touchent généralement pas les

pauvres ni ceux qui vivent en zone rurale et plus de 2,6 milliards de personnes n'ont toujours pas de toilettes ou autres formes d'assainissement amélioré. De plus en 2009, près d'un quart des enfants du monde en développement souffraient d'insuffisance pondérale, les plus pauvres étant les plus touchés. En outre, l'objectif de l'autonomisation des femmes et de l'égalité des chances entre hommes et femmes est encore loin d'être atteint. Les possibilités de trouver un emploi productif à temps plein restent particulièrement minces pour les femmes.

Les préoccupations mondiales en matière de développement se reflètent aussi dans les engagements pris à l'occasion des différents sommets du G8 et, depuis 2008, du G20, qui abordent notamment la question du financement de l'aide et des moyens d'assurer une croissance durable dans le respect des biens publics mondiaux.

- ▶ Ces événements internationaux ont permis de faire évoluer les doctrines d'aide au développement concernant d'abord les thématiques de l'aide : le remplacement de la lutte contre la pauvreté au cœur des préoccupations (ce qu'attestent notamment les différentes Déclarations sur l'efficacité de l'aide) a été complété par la mise en avant des questions de bonne gouvernance (respect de l'Etat de droit, des droits de propriété, lutte contre la corruption...), de la croissance et une montée en charge de la thématique environnementale dans les discours collectifs et dans les stratégies et les activités de développement des bailleurs de fonds. Concernant les types d'instruments mobilisés, ceux-ci sont autant de manières pour les pays de la coopération de choisir la méthode de financement qu'ils estiment la plus adéquate. A ce titre, des instruments comme l'aide budgétaire font partie de cette nouvelle approche de l'aide au développement qui se base sur les notions d'appropriation, d'alignement, de coordination et d'harmonisation, qui sont au cœur du processus de coopération.
- ▶ Face au surendettement de certains pays et à leur incapacité à faire face aux échéances, différents mécanismes ont été mis en place par la communauté internationale, tels que le Club de Paris qui regroupe, de manière informelle, la plupart des créanciers bilatéraux parmi les pays industrialisés. Malgré les différents traitements appliqués, la situation au regard de l'endettement des pays pauvres ne s'est guère améliorée, d'où l'élaboration de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)¹³. Décidée en 1996 par le sommet du G7 de Lyon, renforcée en 1999 lors du sommet de Cologne, cette initiative s'applique depuis 2000. Elle consiste en une action coordonnée de la communauté financière internationale, créanciers bilatéraux et institutions multilatérales, visant à réduire à un niveau soutenable le poids de la dette extérieure de vingt-huit pays pauvres très endettés¹⁴. La communauté internationale a souligné la nécessité de s'assurer que les économies budgétaires dégagées dans les pays en développement par les allègements de la dette sont efficacement utilisés par ces pays pour réduire la pauvreté. L'initiative de l'allègement de la dette multilatérale adoptée en 2005 par le FMI, l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale et le Fonds africain de développement (FAfD) va également dans ce sens : elle vise à alléger les créances des pays qui ont atteint ou vont atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).
- ▶ Les engagements en faveur du financement du développement, y compris au travers du développement de modes de financement innovants se sont multipliés : le Consensus de Monterrey de 2002 a joué un rôle central dans la mobilisation des bailleurs dans le financement

¹³ Jusqu'à la fin des années 80, le problème de la dette était considéré comme une crise de liquidité, et les mesures adoptées consistaient en un rééchelonnement des échéances. A partir de la fin des années 80, devant l'enlisement de nombreux pays dans la crise de la dette, les objectifs du Club de Paris ont évolué : il ne s'agit plus uniquement de rééchelonner la dette, mais aussi de la réduire et d'apporter de l'aide aux pays les plus pauvres. Les créanciers du Club de Paris ont donc adopté des programmes de réduction de dette : termes de Toronto (1988), de Londres (1991), de Naples (1994) et de Lyon (1996)

¹⁴ L'objectif de l'initiative PPTE est de traiter la totalité de la dette d'un pays débiteur, y compris celle due aux institutions multilatérales, de manière à ramener le ratio de dette sur exportation du pays à un niveau cible correspondant à une dette soutenable.

du développement en rappelant **l'objectif d'accorder 0,7% du RNB à l'aide au développement à l'horizon 2015**. Il a été confirmé lors du G8 de Geneagles en 2008.

Le terme « financements **innovants** » désigne plusieurs types de mécanismes permettant de lever des ressources complémentaires aux canaux habituels (parmi lesquels l'aide publique au développement) en faveur du développement. Les plus connus sont la taxe sur les billets d'avion qui finance UNITAID ou la facilité de financement internationale pour la vaccination (IFFim), mais il en existe beaucoup d'autres : partenariats public-privé, mécanismes de garantie, contributions citoyennes. La France joue un rôle central en faveur des financements innovants. La France assure le Secrétariat permanent du Groupe Pilote sur les financements innovants, enceinte informelle regroupant 63 pays d'horizons divers, des organisations internationales, des fondations et des ONG. L'idée d'une taxe sur les transactions financières (TTF) a été portée par le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy au sommet du G20 de Toronto, le 27 juin 2010 et à la tribune des Nations Unies le 20 septembre 2010. La question des financements innovants ont été l'un des « marqueurs » de la présidence française du G20, la France exprimant sa préférence pour une taxe sur les transactions financières en faveur du financement du développement (OMD et changement climatique), en particulier en Afrique, sans néanmoins exclure d'autres options telles qu'une contribution sur les secteurs maritime et aérien, sous la forme d'une taxe ou d'un marché de permis d'émissions (« bunkers »).

- ▶ La montée en charge de la thématique environnementale s'est illustrée dans la multiplication des grands rendez-vous internationaux comme, dès 2002, le Sommet de Johannesburg mais aussi, plus récemment le G8 d'Aquila en 2009 et le G20 de Séoul en 2010. Les rencontres spécialisées autour du réchauffement climatique ou de la préservation des ressources se sont structurées dans le même temps. Dès 1992 et la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique signée à Rio, tous les pays du monde se sont fixé l'objectif de « maintenir un niveau de concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère qui permette d'éviter toute interférence anthropique dangereuse sur le système climatique ». Pour atteindre cet objectif, a été signé à Kyoto en 1997 un protocole de mise en œuvre, prévoyant des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2012 pour 40 pays industrialisés. Entre la convention-cadre de Rio en 1992 et le Sommet Rio+20 de 2012, de nombreux rendez-vous ont réuni les acteurs internationaux du développement sur des thèmes aussi variés que la gouvernance environnementale, la lutte contre le changement climatique ou encore la mise en place de nouveaux financements.
- ▶ De nombreux sommets internationaux ont par la suite mis la question de la sécurité alimentaire au centre des échanges internationaux sur le développement et posé le principe d'un partenariat mondial pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, articulé autour de trois piliers (gouvernance, connaissance et finance). Il est possible de citer à cet égard le Sommet du G8 de L'Aquila (9 juillet 2009), le Sommet du G20 de Pittsburgh (24 au 25 septembre 2009) et le Sommet mondial sur la sécurité alimentaire (Rome, 16-18 novembre 2009).

3.3 Evolution des volumes financiers de l'APD au niveau mondial

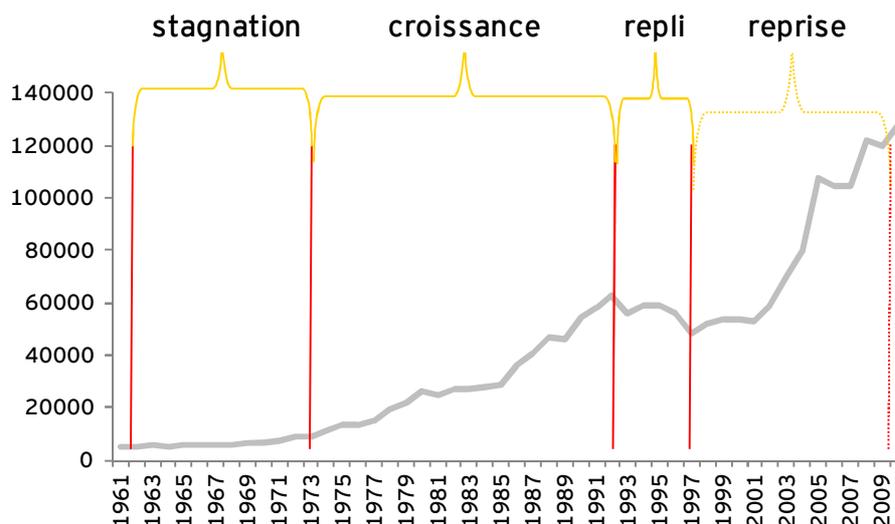
3.3.1 Un doublement des volumes mondiaux d'APD entre 1998 et 2010, reflet de la remobilisation générale de la communauté internationale pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire

Après une croissance relativement lente et discontinue depuis les années 60, les volumes financiers de l'aide publique au développement mondiale ont explosé au cours des années 2000.

Le doublement du montant de l'aide au cours de la décennie, passée pour les pays membres du CAD de 52 milliards de dollars en 2000 à près de 128 milliards de dollars en 2010, fait suite à différentes

périodes successives¹⁵ : d'abord une période de relative stagnation, entre 1960 et 1973, au cours de laquelle les flux nets d'APD ont peu augmenté (moins de 1% en moyenne par an sur cette période). Entre 1973 et 1992, les flux ont connu une croissance régulière d'environ 4% par an, qui s'est accompagné d'une stabilisation de la part représentée par l'APD dans les RNB (autour de 0,33%). A partir de 1992, l'APD traverse une période de repli, aussi appelée « fatigue des donateurs », au cours de laquelle les volumes d'aide baissent et la part dans les RNB diminue, probablement du fait de la disparition du bloc communiste¹⁶ qui a fait effacer des enjeux de maintien de la propagation des idées communistes dans les pays en développement et aussi avec la montée en puissance de l'aide en faveur des pays en transition.

Graphique 2 : Evolution de l'APD nette totale des pays du CAD (1960-2010)



Source : OCDE. Stat

La hausse des crédits consacrés à l'aide au développement depuis la fin des années 1990 est la conséquence directe de la prise de conscience, par la communauté des bailleurs, de la nécessité de soutenir un développement durable et équilibré dans un monde où les interdépendances entre nations développées et pays en développement sont de plus en plus marquées, mais aussi du poids croissant des allègements de dette.

Alors que les OMD ont également été un important vecteur de remobilisation de l'aide publique au développement, la croissance de l'APD s'est accompagnée par une multiplication des engagements internationaux pris par les pays donateurs pour atteindre la cible de 0,7% du RNB consacrée à l'APD, définie en 1970 par l'Assemblée générale des Nations Unies et sans cesse réaffirmée depuis, sans toutefois de calendrier spécifique.

Pourtant, les évolutions sont restées en deçà des promesses puisque si la part de l'APD dans le RNB des pays membres du CAD a augmenté en passant de 0,23% en 1998 à 0,32 % en 2010, **seuls 5 pays ont dépassé ce taux de 0,7%** : le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède. Outre ces cinq pays et la Finlande, qui l'a atteint une seule fois en 1991, aucun autre pays du CAD n'a atteint l'objectif depuis qu'il a été défini. La moyenne pondérée de l'APD des membres du CAD est passée de 0,23% en 1998 à 0,32% en 2010 et n'a jamais dépassé 0,4 % du PNB.

¹⁵ Ces périodes ont été notamment identifiées par le Conseil d'analyse économique dans le rapport *La France et l'aide publique au développement*, 2006

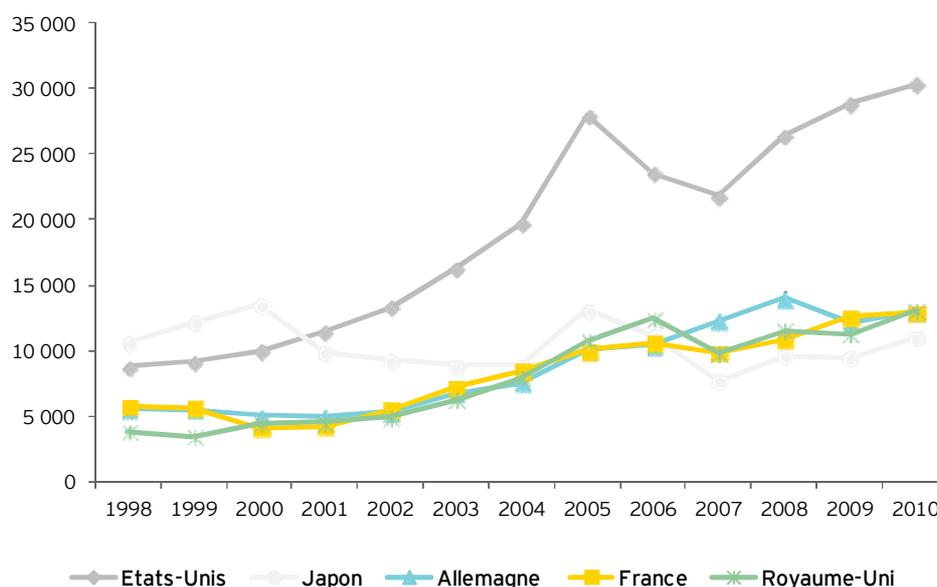
¹⁶ Même si cette théorie peut être contestée, elle apparaît comme faisant partie d'un courant de pensée suffisamment important pour qu'il soit utile de la faire paraître dans ce rapport.

3.3.2 Une aide bilatérale concentrée autour des Etats-Unis, de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et du Japon

L'origine de l'APD est relativement concentrée sur un petit nombre de donateurs : les cinq plus grands donateurs bilatéraux sur la période représentent à eux seuls, en cumulé, près des deux tiers de l'APD totale. En 2010, les principaux contributeurs d'APD en termes de volume financier sont les États-Unis (30 milliards de dollars), le Royaume-Uni (13 milliards de dollars), l'Allemagne (12,9 milliards de dollars), la France (12,9 milliards de dollars) et le Japon (11 milliards de dollars).

Sur la période 1998-2010, les Etats-Unis figurent en tête des pays donateurs membres du CAD avec une APD de 247 milliards de dollars, en cumulé (soit 22% de l'APD sur la période par rapport aux autres pays membres du CAD). L'aide américaine¹⁷ a connu une augmentation remarquable de 1998 à 2005, se démarquant de l'aide des quatre autres donateurs bilatéraux, tandis que l'aide de la France a progressé plus lentement, à l'image de ses partenaires allemands et britanniques.

Graphique 3 : Principaux pays donateurs (versements nets en millions de dollars US)

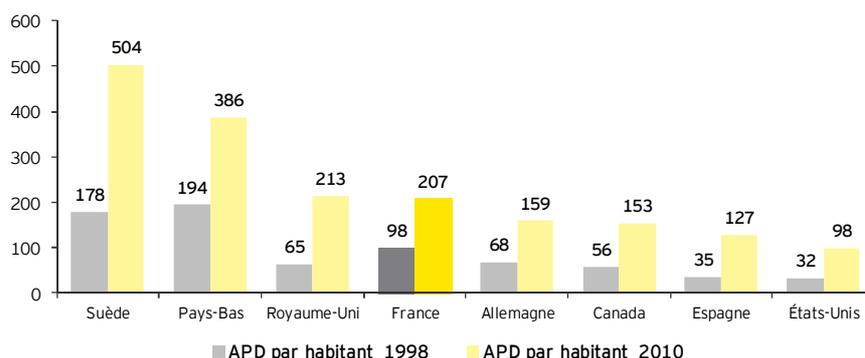


Source : OECD.Stat

Au même titre que l'APD ramenée au RNB, ces chiffres dissimulent aussi d'importantes disparités en termes d'effort ramenée à la population des pays concernés entre 1998 et 2010. Ainsi, les plus grands donateurs en volume ne sont pas les plus généreux. Des pays comme les Pays-Bas et la Suède présentent un montant d'APD par habitant plus de deux fois supérieur à celui des Etats-Unis ou de la France.

¹⁷ Aide très ciblée s'agissant des pays

Graphique 4 : Evolution de l'effort d'APD par habitant par pays (en dollar US)

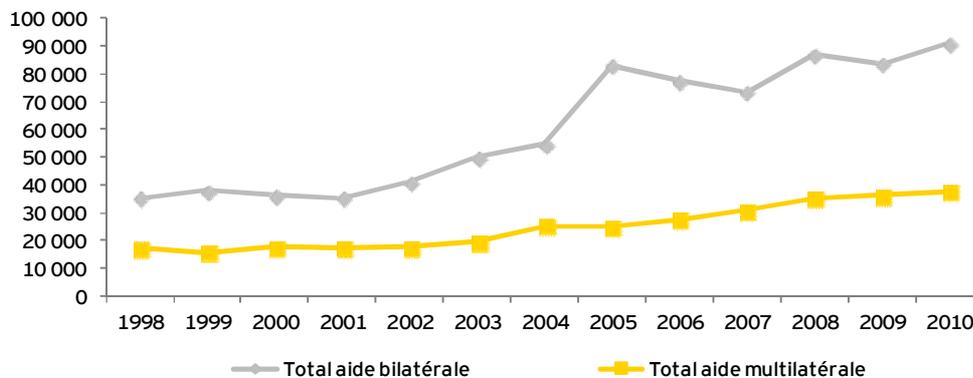


Source : OECD.Stat

3.3.3 L'émergence d'acteurs multilatéraux majeurs dans un contexte d'une APD multilatérale qui a plus que doublé entre 1998 et 2010¹⁸

Si l'aide bilatérale demeure le canal privilégié de l'aide au développement, l'aide multilatérale a également augmenté de manière régulière sur la période, en écho au nombre important d'engagements internationaux pris ces dernières années. L'APD multilatérale des pays membres du CAD a été multipliée par 2 entre 1998 et 2010, passant de 17 milliards de dollars en 1998 à plus de 37 milliards de dollars en 2010. La part de l'APD totale des pays membres du CAD transitant par le canal multilatéral est cependant demeurée stable, oscillant entre 26 et 33%.

Graphique 5 : APD bilatérale et multilatérale des pays membres du CAD sur la période 1998-2010 (en millions de dollars US)



¹⁸ Dans cette section, le canal communautaire est intégré dans le canal multilatéral. Il fait l'objet d'un traitement particulier dans les sections suivantes portant plus spécifiquement sur l'APD de la France, pour laquelle le bailleur européen ne peut pas être considéré comme un bailleur multilatéral comme un autre.

APD bilatérale et multilatérale des pays membres du CAD en 1998 **APD bilatérale et multilatérale des pays membres du CAD en 2010**

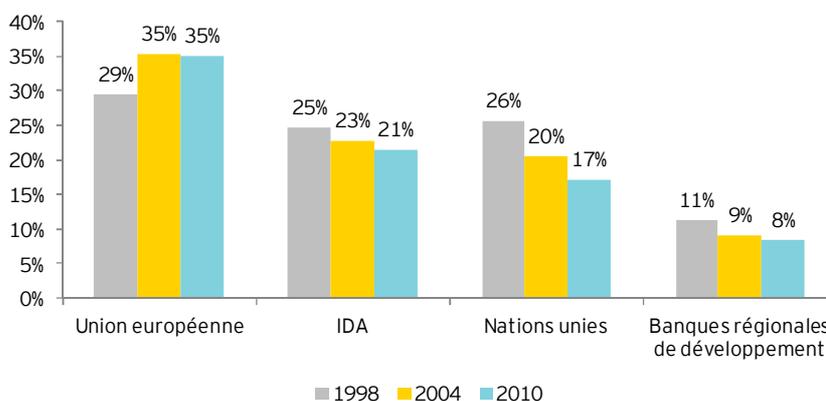


Source : OECD.Stat

Sur la période 1998-2010, 88 % de l'APD multilatérale s'est concentrée sur quatre « groupes » d'organismes multilatéraux : les institutions européennes (35 %), l'Association Internationale de Développement (IDA) de la Banque mondiale (21 %), les fonds et programmes des Nations unies (21 %) et les banques régionales de développement (9%).

- ▶ Le 8e FED (1995-2000) a permis à la Commission européenne de dépasser la Banque mondiale et les organismes onusiens par les volumes d'APD déclarée. L'APD multilatérale dirigée vers les institutions de l'UE en fait de cette dernière l'organisation multilatérale qui absorbe la plus grande part de l'APD multilatérale, soit 13 milliards de dollars US en 2010.
- ▶ En parallèle, le rythme de croissance des flux d'APD transitant par la Banque mondiale a ralenti au début des années 2000, tandis que le montant des flux transitant par les Nations unies a même baissé au début de la décennie 2000.

Graphique 6 : Evolution de la répartition de l'aide multilatérale entre 1998-2010



Source : OECD.Stat

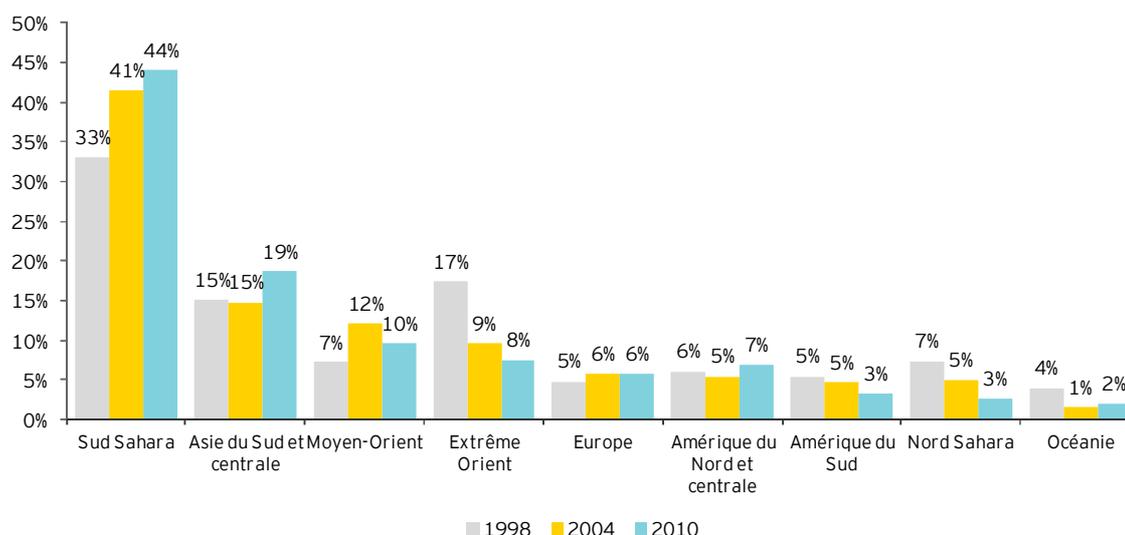
3.3.4 Les pays d'Afrique subsaharienne ont été les premiers bénéficiaires de l'APD mondiale sur la période 1998-2010

Sur la période 1998-2010, l'Afrique subsaharienne est à la fois le premier bénéficiaire de l'APD, en volume ou en proportion du total de l'APD, et le premier destinataire de l'accroissement de l'APD observé depuis le début des années 2000.

Sur un montant total cumulé de 904 milliards de dollars jusqu'en 2010, les pays du Sud Sahara ont reçu près de 357 milliards de dollars, soit 39,5% du montant total.

Parmi ces pays, ce sont le Nigéria, l'Éthiopie, la Tanzanie et la République démocratique du Congo qui occupent respectivement les quatre premiers rangs des pays bénéficiaires de l'aide avec un montant d'APD cumulée sur la période 1998-2010 excédant les 20 milliards de dollars chacun. Les évolutions par pays suivent toutefois des évolutions très contrastées d'une année sur l'autre, notamment en fonction des décisions prises par le Club de Paris en matière d'allègement de la dette (cas du Nigéria dont l'APD des années 2005 et 2006 a atteint respectivement 6 et 11 milliards de dollars).

Graphique 7 : Evolution de la répartition géographique de l'APD (1998-2010)



Source : OECD.Stat

3.4 L'APD française et les engagements de la France sur la scène internationale

Nota bene : les analyses s'appuient sur les montants d'APD au sens du CAD. Elles sont à considérer avec toutes les limites afférentes à cet agrégat, décrites dans le chapitre 2, et mentionnées ultérieurement dans le présent rapport (chapitre sur l'allocation des ressources et chapitre relatif au dispositif de suivi).

3.4.1 La France, acteur majeur de l'aide au développement en volume d'APD

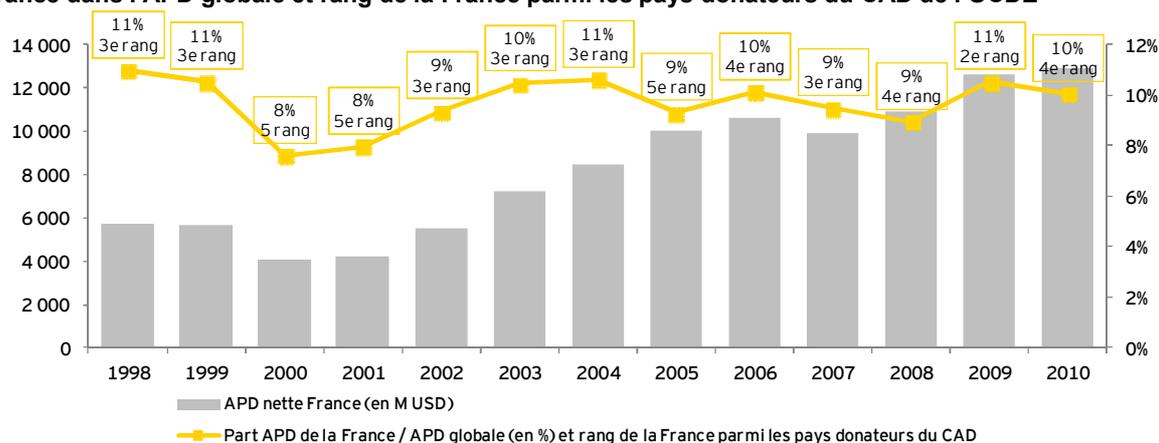
Avec une APD d'un montant total net de **12,9 milliards de dollars en 2010**, la France est un contributeur majeur de l'aide au développement. Placée entre le deuxième et le cinquième rang des bailleurs bilatéraux entre 1998 et 2010, elle se situe en 2010 au **quatrième rang mondial en volume global de l'aide** (derrière les États-Unis, et juste derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne), et son APD représente près de 10 % de l'aide publique au développement nette consentie par les pays membres du CAD de l'OCDE.

En 2010, la France contribue de la manière suivante à différents fonds et autres organismes¹⁹ :

¹⁹ G8 et développement, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, M AEE, 2010

- 2e contributeur mondial au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ;
- 2e contributeur mondial à l'Alliance globale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) via la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) ;
- 1er contributeur à UNITAID ;
- 2e contributeur mondial au Fonds africain de développement (FAD) ;
- 5e contributeur mondial à l'Association internationale de développement (AID) ;
- 5e contributeur mondial au Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Graphique 8 : Evolution de l'APD de la France : volume (en millions de dollars US), part de l'APD de la France dans l'APD globale et rang de la France parmi les pays donateurs du CAD de l'OCDE



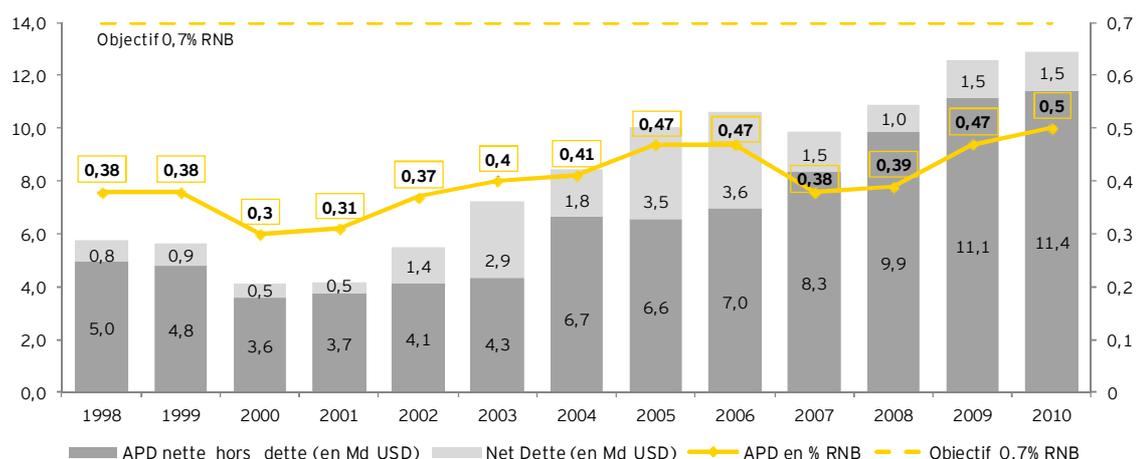
Source : OECD.Stat

L'augmentation de l'APD française s'inscrit dans un contexte d'engagements financiers successivement réaffirmés au sein des enceintes internationales. C'est à la conférence de Monterrey en 2002 que la France (avec les autres bailleurs internationaux) a pris l'engagement de consacrer 0,7 % de son RNB à l'aide publique au développement à l'horizon 2015.

En 2005, à Gleneagles, la France a précisé cette promesse en annonçant un calendrier pour atteindre un ratio d'APD en termes de RNB de 0,5 % en 2007 (ce qui devait représenter un doublement de l'APD depuis 2000), avant d'atteindre un taux de 0,7 % dès 2012. En 2007, la France a par ailleurs adhéré au consensus européen qui précisait que « les Etats membres qui [n'avaient] pas encore atteint le rapport APD/RNB de 0,51 % [s'engageaient] à le faire d'ici à 2010 »²⁰. Cet engagement de 0,7% a été ensuite réitéré lors du sommet du G8 d'Heiligendamm en juin 2007, dans le communiqué conjoint du sommet France-Royaume Uni en mars 2008 ou bien encore lors de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement à Doha en novembre 2008 ».

Alors qu'en 2010, la France a atteint un rapport d'APD en fonction du RNB de 0,50%, atteignant donc presque son objectif intermédiaire de 0,51%, elle ne semble pas encore en mesure, en 2012, d'atteindre l'objectif de 0,7% fixé pour 2015.

²⁰ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2012

Graphique 9 : APD nette de la France sur la période 1998-2010 (en volume et en % RNB)

Source : OECD.Stat

3.4.2 Un rôle moteur sur certaines thématiques et des engagements pris dans divers secteurs (santé, sécurité alimentaire, etc.)

Parallèlement à la croissance des volumes d'APD, la France a également joué un rôle moteur dans la définition des grands thèmes qui ont animé et animent encore en 2012 la communauté internationale en termes de développement.

Des engagements en faveur du financement de la santé

Dès la Déclaration du Millénaire en septembre 2000, la santé a fait partie des principaux engagements internationaux sur lesquels la France s'est fortement positionnée. Par l'intermédiaire du MAE, elle participe à la définition et au pilotage d'initiatives multilatérales de type nouveau comme le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, l'Alliance mondiale entre secteurs public et privé pour les vaccins et la vaccination « GAVI » en cherchant une articulation étroite entre le niveau global et l'action de terrain mise en œuvre à travers les instruments bilatéraux.²¹

Lors de la première réunion de reconstitution du Fonds Sida à Oslo en mars 2007, la France a confirmé sa pleine adhésion aux objectifs et à l'action de ce Fonds. La France a également confirmé sa montée en puissance pour 2008-2010 considérant qu'il doit être le principal instrument de financement de la lutte contre les pandémies dont il s'occupe (Sida, tuberculose et paludisme).

En 2007, lors du Sommet du G8 d'Heiligendamm, la France s'est engagée à affecter 1 milliard de dollars par an au secteur de la santé en Afrique²².

Au sommet du G8 de Muskoka de juin 2010, la France a réaffirmé son engagement en faveur des problématiques liées à la santé et notamment l'initiative sur la santé maternelle et infantile : engagement de 500 millions d'euros sur la période 2011-2015.²³ Cet engagement de la France s'inscrit dans le cadre de l'initiative de Muskoka : pour combler le retard dans l'atteinte des OMD 4 et 5, les pays donateurs (membres du G8 et autres partenaires) ont décidé de prévoir un financement additionnel de 7,3 milliards de dollars US.

²¹ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2006

²² En 2009, la France y aurait consacré 810 millions de dollars d'APD brute d'après le Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2012

²³ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2012

Enfin lors du Sommet sur les OMD aux Nations-Unies de septembre 2010, la France a augmenté de 20 % sa contribution annuelle au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, pour la porter à un total de 1,4 milliard de dollars jusqu'en 2013, soit 60 millions additionnels par an. La France appuie également de manière annuelle à hauteur de 19 millions d'euros le programme concerté des Nations-Unies impliquant quatre agences (OMS, UNFPA, ONU Femmes et UNICEF) sur les leviers permettant d'améliorer la santé maternelle et infantile (accès aux soins, qualité de l'eau, alimentation...)

Des engagements en faveur du financement de l'agriculture et de la sécurité alimentaire

Lors du Sommet du G8 de l'Aquila en 2009, la France s'est engagée à porter sa contribution à hauteur de 2 milliards de dollars, soit 1,5 milliard d'euros, concernant la sécurité alimentaire sur une période de trois ans, de 2009 à 2011. En 2010, la France avait déjà engagé 924 millions d'euros.²⁴ La France s'est également engagée sur les questions alimentaires avec la participation en 2010 à la reconstitution du Fonds international de développement agricole - FIDA²⁵

Des engagements en faveur du financement de la lutte contre le changement climatique

La France a participé, dès sa création en 2008, au nouveau Fonds sur les technologies propres hébergé à la Banque mondiale. Elle s'est engagée à hauteur de 500 millions de dollars²⁶. La contribution française se décompose de la manière suivante : un prêt concessionnel de 300 millions de dollars US (octroyé par l'intermédiaire de l'AFD) et 200 millions de cofinancements de projets par l'AFD.

Lors de la conférence sur le climat tenue à Copenhague en décembre 2009, la France a pris l'engagement d'aider les pays en voie de développement à réduire leurs émissions de CO² pour un montant de 1,26 milliard d'euros sur la période 2010-2012,²⁷ et ceci au titre de financements précoces / d'urgence (aussi appelés « fast start »), soit une moyenne annuelle de 420 millions d'euros. En 2010, la France a mobilisé 425, 9 millions d'euros de financement climat, en utilisant des canaux bilatéraux (AFD et Fonds français pour l'environnement mondial FFEM) et des canaux multilatéraux (FEM et fonds pour les technologies propres de la Banque mondiale).

Enfin en 2010, la France a annoncé qu'elle souhaitait contribuer au FEM dans le cadre de sa cinquième reconstitution, pour un montant de 215,5 millions d'euros.

Des engagements en faveur du secteur privé et du commerce

Avec sa stratégie d'aide au commerce approuvée en 2009, la France vise l'appui au développement de politiques commerciales régionales connectées aux marchés internationaux et le développement d'une offre compétitive. Elle s'est fixée un objectif d'aide de 850 millions d'euros par an en moyenne à partir de 2010.²⁸

- La France a lancé à partir de 2008 une « Initiative de soutien à la croissance économique » (l'Initiative du Cap) en Afrique qui mobilise 2,5 milliards d'euros de financements d'appui au secteur privé sur la période 2008-2012. Ces crédits permettent de soutenir environ 1900 entreprises (pour la plupart des PME) et d'assurer la création (voire le maintien) de plus de 300000 emplois (il s'agit toutefois d'engagements financiers publics complémentaires en faveur du développement de l'Afrique mais qui ne sont pas comptabilisés en APD).²⁹ Trois axes sont développés :
- les engagements du groupe AFD en faveur du secteur privé sont doublés, pour atteindre 1,5 milliard d'euros d'engagements sur la période 2008-2012 (fin juin 2012, 1,2 milliard d'euros avaient déjà été accordés) ;

²⁴ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2012

²⁵ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2009

²⁶ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2009 et 2012

²⁷ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2011

²⁸ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2012

²⁹ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2009

- le fonds d'investissement FISEA est créé. Il cible les entreprises africaines et a un objectif de 250 millions d'euros d'engagements sur trois ans (fin juin 2011, 147 millions d'euros avaient déjà été atteints) ;
- les activités du fonds de garantie ARIZ en Afrique subsaharienne sont renforcées, avec l'objectif d'apporter 750 millions d'euros de garanties sur 2008-2012 (fin juin 2011, 315 millions d'euros avaient déjà été octroyés).

Des engagements en matière de financement des ONG

En 2004, la France a pris l'engagement de doubler en 5 ans la part de l'APD française transitant par les ONG (de 1,09 % en 2004 à 2,18 % en 2009). Ce doublement constitue aussi un objectif sous tendu par une volonté de mieux mobiliser la société civile et de répondre au plaidoyer national.

3.4.3 Des engagements spécifiques en faveur de l'Afrique

La France a pris de nombreux engagements en faveur de l'Afrique qui vont dans le sens d'un accroissement général de l'aide au développement vers les pays Africains. Pour la période 2008-2012 (cinq ans), la France avait annoncé que les engagements financiers de l'AFD sur l'Afrique atteindraient dix milliards d'euros, soit un doublement par rapport à la période 2002-2007.³⁰

Les engagements pris sur l'Afrique recourent différents secteurs de l'aide :

- santé : à l'occasion du sommet d'Heiligendamm (2007), puis du Sommet de Toyako (2008), les pays du G8 se sont engagés à consacrer 60 000 millions de dollars, au cours des 5 prochaines années (suivant le sommet) à la santé en Afrique. La France, sous la Présidence de Nicolas Sarkozy a précisé qu'elle y consacrerait pour sa part un milliard de dollars.
- éducation : lors du sommet France-Royaume-Uni en mars 2008, les deux pays ont annoncé le lancement d'un partenariat en faveur de l'éducation en Afrique. Pour chaque pays, l'engagement consistait à scolariser 8 millions d'enfants en Afrique subsaharienne, d'ici à 2010.
- agriculture : la France s'est engagée en 2008 à investir 1 milliard d'euros dans l'agriculture africaine dans les 5 prochaines années.

³⁰ Document de Politique transversale, Politique française en faveur du développement, PLF 2009

4 Les acteurs, les réformes institutionnelles et leurs effets

Comment s'organise le dispositif institutionnel de la politique française de coopération au développement ? Quelle en a été l'évolution depuis 1998 ? Quelles ont été les principales réformes engagées sur la période 1998-2010 (par exemple la RGPP, la LOLF, etc.) et quels en ont été les fondements ?

Cette partie du bilan analyse dans un premier temps l'évolution du dispositif institutionnel de la coopération au développement sur la période 1998-2010. Elle rappelle les principales réformes engagées, les objectifs recherchés ainsi que les résultats de leur mise en œuvre.

Dans un deuxième temps, le dispositif actuel est décrit, notamment la répartition de rôles des différents acteurs au niveau central et sur le terrain. Ce chapitre résume également les évolutions institutionnelles et juridiques ayant trait à la coopération décentralisée et aux relations avec les acteurs non étatiques.

En mettant en évidence les éléments d'appréciation du dispositif actuel issus des différents travaux (tels que les rapports de la Cour des comptes ou de l'Inspection générale des finances, les avis des parlementaires, les examens par les pairs du CAD de l'OCDE), ce chapitre pose les principales questions soulevées par les observateurs en ce qui concerne la gouvernance de la politique de coopération au développement, ses instances et la clarté des rôles et attributions des différents acteurs.

Synthèse

La dernière grande réforme du dispositif français de coopération au développement date de 1998, ses volets ont été déployés par à-coup, à des moments clés : 1998, puis 2004, et 2008, à l'occasion de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et l'élaboration d'un livre blanc. Ces réformes visaient notamment **la rationalisation du dispositif institutionnel**, la restructuration de l'appareil administratif en charge de l'aide au développement étant perçue comme un élément incontournable pour rénover la coopération et permettre une utilisation plus efficace des ressources.

Le dispositif de coopération au développement a été également impacté par d'autres grandes réformes de l'Etat, comme la mise en application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006.

Après plusieurs années d'évolution, le modèle français d'organisation de l'aide se caractérise par la responsabilité politique partagée entre plusieurs centres de décision, l'existence d'un opérateur dominant (AFD) et l'importance des acteurs publics centraux. Le réseau de mise en œuvre locale de la politique de coopération au développement demeure largement celui qui préexistait il y a dix ans.

Malgré les progrès effectués, le dispositif institutionnel français semble être confronté à certaines faiblesses ayant trait au pilotage politique incertain et au partage des rôles inachevé entre les différents acteurs de la politique de coopération au développement.

4.1 La réforme de 1998 et ses fondements

Un dispositif en profonde évolution depuis la fin des années 1990

Le dispositif français de coopération au développement est le fruit d'une longue histoire et de l'évolution des structures administratives. Il faut en distinguer : i) la **fonction stratégique** de conception et d'orientation de l'aide et la **fonction opérationnelle** de mise en œuvre et de gestion des instruments, ii)

les **structures centrales** et celles présentes sur le **terrain**, iii) les compétences exercées directement par l'administration et celles externalisées dans les agences.

La dernière grande réforme du dispositif français de coopération au développement date de 1998. Alors que ses premiers axes ont été définis dès 1996 (gouvernement Juppé), les différents volets de la réforme ont été déployés par à-coup, à des moments clés : 1998 (gouvernement Jospin), puis 2004, et 2008, à l'occasion de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et l'élaboration d'un livre blanc.

Ces réformes visaient notamment la **rationalisation du dispositif institutionnel**, la restructuration de l'appareil administratif en charge de l'aide au développement étant perçue comme un élément incontournable pour rénover la coopération et permettre une utilisation plus efficace des ressources.

Le dispositif de coopération au développement a été également impacté par d'autres grandes réformes de l'Etat, comme la mise en application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006.

Président	Jaques Chirac			Nicolas Sarkozy	François Hollande
Gouvernement	1995-1997 (gouvernement Juppé)	1997-2002 (gouvernement Jospin)	2002-2007 (gouvernements Raffarin – De Villepin)	2007- 2012 (gouvernement Fillon)	2012-à ce jour (gouvernement Ayrault)
Chef de fil pour l'APD	Ministre délégué rattaché au MAE		Secrétaire d'Etat	Ministre délégué rattaché au MAE (à partir de 2008)	
Grands moments stratégiques	Réforme 1996	Réforme 1998	Réforme 2004-2005 LOLF (2006)	Réforme 2008 (RGPP) Livre blanc 2008	

La réflexion sur la politique de coopération en France a été également suscitée par une conjoncture internationale, avec notamment la réduction de l'aide consécutive à la fin de la Guerre froide et un cycle de réformes lancées dans la plupart des pays donateurs. Il s'agissait de rénover la politique d'aide au développement, dont l'efficacité a été mise en doute avec plusieurs pays en voie de développement ne constatant pas un décollage effectif.

Une réforme conduite en 1998 dans un objectif d'efficacité et de meilleure lisibilité du dispositif de coopération au développement

Créé en 1961, le dispositif d'aide français s'organisait à l'origine autour d'un ministère de la Coopération (héritier du ministère des Colonies, puis de l'Outre-mer), autonome administrativement et budgétairement, qui gérait les dons, le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et une « Caisse centrale de coopération économique » qui fonctionnait comme une banque et octroyait les prêts.

Les réformes de structures étaient attendues depuis longtemps. Ainsi, entre 1960 et 1995, plusieurs rapports avaient été élaborés, appelant notamment à une meilleure coordination des ministères de la Coopération, des Affaires étrangères et des Finances.

Dès 1996, des axes de réforme de la coopération au développement ont été définis par le gouvernement Juppé. Afin d'améliorer la cohérence entre les différents acteurs du dispositif, le Comité interministériel de l'aide au développement (CIAD) a été institué en 1996. Présidé par le Premier ministre, le CIAD avait un rôle de décision et d'arbitrage sur les priorités géographiques et les politiques

par pays ainsi que sur les positions françaises dans les enceintes multilatérales. La question de la fusion entre le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires étrangères a alors déjà été étudiée.³¹

Après l'alternance de 1997, le gouvernement Jospin (1997-2002) a adopté une réforme complémentaire, officialisée le 4 février 1998, qui visait à conférer **davantage d'efficacité et de lisibilité à la coopération** qui « *ne bénéficiait pas suffisamment aux populations, en raison des nombreux effets pervers qui l'accompagnaient – projets dispendieux et inutiles, multiples prêts non affectés* »³².

Les trois principaux axes de cette réforme ont été les suivants :

► **La fusion entre le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires étrangères :**

- Le dispositif français de coopération a été intégré en 1998 au sein du ministère des Affaires étrangères (effectif à partir du 1^{er} janvier 1999), ce qui a mis un terme à l'existence d'un ministère de la Coopération de plein exercice. Au sein du MAE, les services chargés de la politique culturelle, scientifique et technique et ceux chargés de la coopération ont été fusionnés au sein de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)³³. L'objectif était de rassembler sous une même direction les différents réseaux français à l'extérieur et de lier les logiques d'« influence » et de « solidarité », avec l'idée que la première ne peut pas s'obtenir dans le monde sans un effort de la seconde. A ses côtés, le ministère des Finances a conservé toutes ses compétences, dont la représentation de la France au sein des institutions financières internationales.

► **La dissociation de la fonction stratégique de conception et d'orientation de l'aide** (deux grands pôles) et de **la fonction opérationnelle** de mise en œuvre et de gestion des outils (« opérateur pivot ») :

- La Caisse centrale de coopération économique, devenue Caisse française de développement (CFD) en 1992, est depuis 1998 l'Agence française de développement (AFD). Elle est devenue un « opérateur pivot », chargé de gérer des projets et programmes d'aide sous la tutelle des deux ministères, l'Etat conservant toutefois le domaine régalien (défense, police, justice, culture) et les appuis institutionnels. Le MAE, héritier du fonds d'aide et de coopération (FAC) et intervenant exclusivement sous forme de dons, a conservé une fonction de gestion uniquement dans un nombre limité de domaines dans le cadre du fonds de solidarité prioritaire (FSP) (Cf. décret n°2000-880 du 11 septembre 2000).

► **L'évolution des dispositifs d'orientation, d'arbitrage et de coordination** entre les acteurs concernés par la politique de coopération au développement :

- Le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) a succédé au CIAD en 1998. Ainsi, contrairement à des pratiques d'autres pays donateurs, aucune institution ne s'est vue attribuer la responsabilité de coordination de l'ensemble du système, laquelle relève du CICID.
- Un Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), placé auprès du premier ministre, a été créé en 1999 pour assurer un lieu de débat entre la coopération publique, la coopération décentralisée, les organisations non gouvernementales (ONG), les parlementaires et membres du Conseil économique et social (CES, devenu en 2008 Conseil économique, social et environnemental, CESE), les représentants de la recherche et de l'université, des syndicats et du secteur privé.

³¹ Le rapprochement des ministères des affaires étrangères et de la coopération a été expérimenté entre 1982 et 1986 (gouvernement Mauroy), un Ministère des relations extérieures ayant été créé, avec un ministre délégué à la coopération et au développement (Jean-Pierre Cot).

³² Discours de M. Jospin, Premier ministre, en clôture du CICID du 14 février 2002 dans lequel le premier ministre revient sur les fondements de la réforme engagée en 1998.

³³ Créée par décret n°98-1124 du 10 décembre 1998,

De l'avis général, cette première réforme a permis d'entreprendre une refonte nécessaire du dispositif français de coopération au développement. Cependant elle n'a répondu que partiellement à ses objectifs **de renforcement de l'efficacité et de la lisibilité de la coopération française**. Afin d'éclairer cette réforme, le Premier ministre Lionel Jospin a confié en juin 1998 à Yves Tavernier la conduite d'un bilan global et d'une évaluation de l'efficacité de l'APD française³⁴. Le rapport publié en 1999 a souligné les progrès accomplis grâce à l'articulation de l'aide au développement autour des deux pôles – les affaires étrangères et les finances – et un opérateur pivot, mais a aussi jugé la réforme comme trop timide, car elle ne s'attaquait pas aux déficits majeurs du dispositif, tels que le manque d'une stratégie mobilisatrice autour d'objectifs largement partagés (cf. chapitre 4), la pluralité et la discordance des centres de décisions³⁵ ou encore la faiblesse du dispositif d'évaluation des activités de l'aide au développement (cf. chapitre 7).

4.2 La poursuite de la réforme après 2004

Un approfondissement de la réforme en 2004, destiné à compléter le dispositif de pilotage et renforcer l'AFD comme opérateur-pivot de la coopération française

Face au bilan mitigé de cette première réforme, la réforme institutionnelle a été poursuivie en 2004. Cette réforme s'est inscrite dans les débats internationaux sur l'efficacité et l'harmonisation de l'aide (Déclaration de Rome de 2003 et Déclaration de Paris de 2005).

Le gouvernement a présenté de premières pistes pour approfondir la réforme lors du CICID de décembre 2002 et ses grandes orientations ont été définies lors du CICID du 20 juillet 2004 et précisées lors du CICID du 18 mai 2005.

Cette seconde réforme s'est inspirée notamment des recommandations de l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE de 2004. Ce dernier a souligné notamment le partage inachevé entre pilotage stratégique et exécution, avec l'AFD responsable de la gestion d'environ 10 % seulement de l'APD totale en 2004, le MAE et le MINEFI en contrôlant 29 % et 40 % respectivement. Selon le rapport, le partage des tâches entre le MAE et l'AFD méritait d'être clarifié pour faire de leur complémentarité un facteur de synergie plutôt que de concurrence. En outre, le rapport a noté une amélioration de la coopération interministérielle avec la création du CICID, mais elle pourrait être renforcée si le comité se réunissait plus souvent.

- ▶ La réforme de 2004-2005 a confirmé le rôle central du CICID comme instance de définition des orientations de la politique française d'aide publique au développement : contours de la ZSP, objectifs et modalités de l'APD, cohérence des priorités géographiques et sectorielles, suivi et évaluation des politiques et instruments d'APD. En complément, sur le plan institutionnel, la réforme de 2004 a confié le rôle nouveau de pilote de l'aide publique au développement à un secrétaire d'Etat / ministre délégué qui doit veiller à la réalisation des objectifs, et préside la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) qui coordonne l'action de l'ensemble des ministres en matière d'aide publique au développement.
- ▶ **Le renforcement du rôle de l'AFD comme opérateur-pivot** de la coopération a été poursuivi à la suite des décisions du CICID de 2004 et 2006. Ainsi, la réforme a réparti les rôles par secteur. Le MAE a conservé la mise en œuvre, sur le terrain, de la coopération en matière de

³⁴ *La coopération française au développement. Bilan, analyses, perspectives*, Yves Tavernier, 1999.

³⁵ J.-M. Debrat, J. -J. Gabas et Ph. Hugon, « La politique française d'aide au développement (1957-2004) », in J. -J. Gabas, *L'aide publique française au développement*, La Documentation française, 2005, p.39 : « Trois cultures coexistent de fait : celle de la diplomatie, incarnée par le personnel du MAE et en particulier les ambassadeurs, qui ont la responsabilité de la mise en œuvre des crédits de coopération dans les pays récipiendaires pour lesquels la Francophonie et le rayonnement culturel sont essentiels ; celle centrée sur l'équilibre macroéconomique et le rayonnement commercial, avec le ministère de l'Economie et des Finances ; enfin, plus marginalement de fait, celle du développement, [le personnel] des services de la DGCID et de l'AFD ».

gouvernance, de justice, de police, de sécurité, des affaires culturelles, de la recherche et de l'enseignement supérieur, alors que les projets touchant au développement économique et social (agriculture et développement rural, santé, éducation de base, formation professionnelle, environnement, infrastructures et développement urbain) ont été transférés à l'AFD. Ce transfert de compétences de l'Etat vers l'AFD s'est accompagné d'un encadrement des relations entre l'Etat (MAE et MINEFI) et l'AFD par l'adoption **d'une convention cadre**, signée le 4 janvier 2007, pour une durée indéterminée, qui porte sur la participation de l'AFD à l'aide au développement de la France, les relations financières avec l'Etat, les opérations gérées par l'AFD mais décidées par l'Etat à ses risques, les autres opérations gérées pour le compte de tiers. Par ailleurs **deux premiers contrats d'objectifs et de moyens (COM)** avec chaque ministère de tutelle et portant sur trois ans ont été signés le 12 janvier 2007 pour le MAE et le 23 janvier 2007 pour le MINEIE. Ces deux COM ont depuis été remplacés par un COM unique finalisé et signé entre l'Etat et l'AFD en 2011 pour la période 2011-2013.

Le CICID de 2004 a renforcé le pilotage stratégique par la publication de **stratégies pays et sectorielles**, objets de larges concertations, ainsi que par une programmation annuelle, facilitée par la mise en place de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (voir le paragraphe ci-dessous).

En outre, en 2004 est intervenue **la fusion entre la direction du Trésor, la direction des relations économiques (DREE) et la direction des prévisions du ministère des Finances**, avec un objectif d'unifier le traitement des sujets de développement et de commerce bilatéral et multilatéral et de favoriser une approche adaptée entre commerce et développement.

La poursuite de la réforme depuis 2007 au travers de deux exercices menés en parallèle : la RGPP et le Livre blanc

Dans un avis rendu au mois de **mai 2007**, au début du quinquennat du Président Nicolas Sarkozy, le HCCI a proposé de mener à son terme la réforme institutionnelle de la coopération française, de doter la coopération française d'un pilotage politique, et de créer une délégation parlementaire à la coopération internationale.

L'année 2007 a été marquée par le lancement parallèle de deux exercices qui ont accéléré le processus de modernisation de la coopération au développement, la réalisation d'un Livre blanc sur la politique étrangère et européenne et le lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Une commission indépendante du Livre blanc, co-présidée par Alain Juppé et Louis Schweitzer, a été constituée afin de veiller à bien articuler les travaux de ces deux chantiers.

Remis en août 2008, le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France³⁶ propose plusieurs réformes majeures pour l'action extérieure de la France, y compris pour la coopération au développement, et notamment : i) la poursuite du transfert de la mise en œuvre des actions de coopération et d'aide au développement du ministère à l'AFD, ii) le renforcement des compétences, la modification de l'organisation du MAE afin d'être en mesure de développer une fonction économique élargie et renouvelée, dans le cadre d'une nouvelle direction des Affaires économiques et globales. Le rattachement du réseau des missions économiques du ministère des Finances au MAE a été également étudié.

En ce qui concerne la RGPP, la politique de coopération au développement a fait partie d'un des trois axes de la politique étrangère de la France passés au crible du Conseil de modernisation des politiques publiques. Cinq mesures visant à adapter l'APD aux nouveaux enjeux de développement ont été formulées : i) Compléter les instruments de pilotage existant, ii) renforcer le ciblage de l'aide ; iii) parachever la réforme du dispositif institutionnel ; iv) rechercher les effets de levier, en particulier à travers les financements innovants ; et v) contribuer à mettre en place une politique européenne fédérant les interventions des agences des Etats membres.

A la suite des propositions issues du Livre blanc et des décisions de la RGPP :

³⁶ Juppé A., Schweitzer L., *La politique étrangère et européenne de la France 2008-2020. La France et l'Europe dans le monde*, 2008.

- ▶ La DGCID, devenue en 2009 la Direction générale de la mondialisation et des partenariats (DGMP), a intégré divers autres services du MAE pour donner au ministère les moyens de jouer son rôle de conception stratégique d'une réponse globale à l'ensemble des enjeux liés à la mondialisation ;
- ▶ Le HCCI a été supprimé ; il était prévu en décembre 2011 de le remplacer par un Conseil stratégique de l'aide publique au développement, aux ambitions moindres, qui a été constitué au sein du MAE³⁷ ;
- ▶ Les missions et la gouvernance de l'AFD ont été revues par le décret du 5 juin 2009. L'AFD a ainsi reçu la plupart des moyens opérationnels de l'aide au développement (une des dernières étapes du processus a été le transfert, à compter du 1^{er} janvier 2009, du cofinancement des initiatives des ONG du MAE à l'AFD). Ce texte prévoit la création d'un conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre chargé de la coopération et composé des représentants de l'Etat au conseil d'administration de l'AFD (voir 4.3). En outre, le Contrat d'objectifs et de moyens unique entre l'Etat et l'AFD, prévu par le décret du 5 juin 2009, a été approuvé par le COS du 23 juin 2011.

Une réforme des finances publiques impactant surtout les modalités de suivi du budget de l'aide au développement

En parallèle du processus de rationalisation institutionnelle de la politique d'aide au développement, la réforme globale de l'Etat avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances - appelée « LOLF » s'est opérée à partir de l'année 2001.

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, la LOLF a réformé en profondeur la gestion publique en transposant au secteur public certains outils propres au secteur privé (comptabilité générale, contrôle des coûts et contrôle de gestion). Le budget de l'Etat est désormais organisé en missions, programmes et actions. Substituant à l'ancienne logique de moyens une logique de résultats, la LOLF permet d'assigner des objectifs précis aux différentes politiques publiques pour permettre au Parlement de contrôler l'efficacité de la dépense. Les parlementaires votent désormais non seulement les masses financières dans leur ensemble mais également les stratégies proposées par le gouvernement, à l'aune des résultats obtenus.

En raison du grand nombre d'acteurs publics impliqués dans la coopération française, la politique française d'APD souffrait d'un manque de lisibilité et d'un éclatement au niveau de sa gestion. Les crédits d'APD sont en effet dispersés dans une dizaine de ministères, qui financent de nombreux opérateurs publics, et une partie substantielle de ces fonds n'est pas inscrite au budget de l'Etat. La nouvelle présentation du budget de l'Etat a permis d'améliorer la lisibilité d'une fraction de l'APD française constituée de crédits budgétaires, en insistant sur la complémentarité des actions des trois plus grands ministères en charge de la gestion de l'APD qui, traditionnellement, travaillent de manière indépendante.

Ainsi, **un document de politique transversale (DPT)** embrasse l'ensemble des programmes qui concourent à la politique française en faveur du développement, à l'exception de certaines **dépenses publiques**, notamment les contributions au budget européen et au FED. La politique transversale regroupe ensuite deux ensembles :

- La mission APD, directement affectée à la politique de coopération composée des trois principaux programmes budgétaires relatifs à l'APD gérés par le MAE, le MINEFI et le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.
- Les autres programmes du DPT : le reste de la politique transversale est partagé entre plusieurs programmes dont seulement une partie des moyens est destinée à des actions de

³⁷ La constitution de ce comité a été confirmée par un des membres du comité de pilotage, même si aucune trace de ce comité n'a pas pu être retrouvée dans la documentation disponible.

développement et dont une partie est gérée par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Placé sous la responsabilité d'un cadre supérieur de l'administration centrale, chaque programme est associé à un projet annuel de performance (PAP) comprenant une stratégie et des objectifs dont le ministère rend compte. La mission est présentée au Parlement par le secrétaire d'Etat / ministre délégué chargé de la coopération.

4.3 L'architecture actuelle du dispositif

Après plusieurs années d'évolution, le modèle français d'organisation de l'aide se caractérise par :

- i) la responsabilité politique partagée entre plusieurs centres de décision ce qui nécessite la mise en place d'une étroite collaboration entre les acteurs concernés ;
- ii) l'absence d'un ministère de référence, la coopération relevant d'entités distinctes qui ont des missions les amenant à assumer des responsabilités dans des domaines autres que celui du développement,
- iii) l'existence d'un opérateur dominant (AFD) et ;
- iv) l'importance des acteurs publics centraux.

Ainsi, la responsabilité de la politique de coopération au développement de la France est aujourd'hui partagée entre le Président de la République, son Premier ministre, le secrétaire d'Etat ou ministre délégué à la Coopération, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie et Finances.

Président	Le chef de l'Etat n'a pas d'attributions institutionnelles explicites dans le domaine de l'aide publique au développement, mais il lui revient de fixer les objectifs principaux de la politique nationale en matière d'aide, souvent dans le cadre de réunions internationales consacrées au sujet et où sont prises les déclarations d'engagement.
Premier ministre	Assure le pilotage interministériel de la politique de la coopération au développement ; il préside le CICID.
Ministre délégué chargé du développement	Chef de fil du gouvernement pour la politique de coopération au développement. Il coordonne les différents acteurs de la coopération ; il veille à la réalisation des objectifs, en informe le gouvernement et le président de la République et préside la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) qui coordonne l'action de l'ensemble des ministres en matière d'aide publique au développement.
MAE (DGM)	En charge de la coordination et du pilotage politique de l'aide au développement. Assure le co-secrétariat du CICID. Responsable de la mise en œuvre opérationnelle pour les secteurs « régaliens » (par exemple la gouvernance), de la coopération culturelle, des contributions aux organisations du système des Nations Unies et aux fonds verticaux de la santé.
MINEFI (DG Trésor)	Traite les questions multilatérales (dette, coopération monétaire, commerce) et assure le co-secrétariat du CICID. Responsable pour les banques de développement, le Fonds monétaire international, certains fonds thématiques, et certains instruments de l'aide bilatérale (tutelle AFD et mise à disposition de ressources, RPE et FASEP)

L'AFD est aujourd'hui le principal opérateur français de l'aide au développement. L'agence gère pour le compte de l'Etat certains dons et subventions et accorde des prêts dits "concessionnels" en contrepartie

de dotations financières de l'Etat. En 2009, l'agence représentait 22% de l'APD française au sens du CAD, soit une part quadruplée depuis 2004. L'agence concentre aussi 80% de l'aide bilatérale programmable contre seulement la moitié de celle-ci il y a quelques années.

Pour atténuer les effets de cette multiplicité des centres de décision, des efforts ont été faits pour **institutionnaliser une collaboration** entre tous les acteurs administratifs de la coopération. C'est le sens de la création du Comité interministériel de Coopération Internationale au Développement (CICID), de la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) ou encore du Conseil d'orientation stratégique (COS) de l'AFD.

Tableau 1 : Les instances interministérielles de gestion de la politique de coopération au développement

Instance	Présidé	Composition	Rôle	Fréquence de réunions
CICID (décret n° 98-66 du 4 février 1998)	Premier Ministre	<ul style="list-style-type: none"> - 12 membres du gouvernement les plus directement concernés³⁸ - autres membres du gouvernement invités en fonction de l'ordre du jour - un représentant du Président de la République 	<ul style="list-style-type: none"> - définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'APD - jouer un rôle directeur dans la définition, la gestion et le contrôle de la coopération française 	Théorique : une fois par an (l'article 6 de son décret constitutif)
				Réelle : 9 réunions depuis 1998
Co-secrétariat du CICID (CICID de juillet 2004)	Ministre délégué chargé de la coopération	<ul style="list-style-type: none"> - MAE - MINEFI - Ministère de l'Intérieur (depuis 2007) - AFD 	<ul style="list-style-type: none"> - s'assurer de la mise en œuvre des décisions du CICID - suivre les prévisions d'évolution de l'aide au développement de la France, pour l'année en cours et les années à venir. 	Théorique : une fois par mois
COSP (CICID de juillet 2004)	Ministre délégué chargé de la coopération	<ul style="list-style-type: none"> - Les acteurs publics de l'aide française au développement - SGAE - OSI - Collectivités territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> - établir une programmation indicative des ressources allouées par pays et par secteur - veiller à la cohérence entre les aides bilatérales, européennes et multilatérales, sur la base d'une revue de la qualité des opérations réalisées et en prenant en compte les critères d'allocation d'aide 	Théorique : Une fois par trimestre
				Réelle : deux COSP se sont réunies en 2005, des réunions annuelles ont eu lieu en 2006 et 2007
COS (décret n° 2009-618 du 5 juin 2009)	Ministre délégué chargé de la coopération	<ul style="list-style-type: none"> - MAE, MINEFI, outre-mer, Intérieur (ministères partageant la tutelle de l'AFD, siégeant également au sein de son Conseil d'administration) 	<ul style="list-style-type: none"> - préparer les orientations stratégiques que l'Etat souhaite fixer à l'Agence 	quatre fois depuis 2009

³⁸ Affaires étrangères et européennes ; Finances ; Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire ; Éducation ; Recherche ; Intérieur ; Défense ; Environnement ; Coopération ; Budget ; Commerce extérieur ; Outre-mer.

4.4 Le dispositif français dans les pays bénéficiaires de l'APD

Le réseau de mise en œuvre locale de la politique de coopération au développement demeure largement celui qui préexistait il y a dix ans, même si ses effectifs ont décliné. Il est composé :

- ▶ Des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), logés à l'intérieur de l'ambassade, qui relèvent du MAE et qui s'appuient sur le réseau des établissements culturels français, des Alliances françaises subventionnées et des centres de recherche³⁹ (également bénéficiaires de subventions pour mettre en œuvre des projets dans les pays). A la suite des différents transferts de compétences sectorielles vers l'AFD, les SCAC gèrent des crédits relatifs à la coopération culturelle et un montant déclinant de crédits d'aide directe, principalement dans les domaines de la gouvernance démocratique, et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ils gèrent également l'octroi de bourses, et l'assistance technique affectée dans les ministères ;
- ▶ Des services économiques du MINEFI, qui conservent la gestion de quelques instruments spécifiques, parallèlement à leur mission générale d'analyse macro-économique ;
- ▶ Des agences de l'AFD, qui demeurent le plus souvent physiquement distantes des ambassades, et qui couvrent la plupart des secteurs d'intervention de la France.

La coordination de ces différents acteurs s'effectue sous l'autorité de l'Ambassadeur en tant que représentant de l'ensemble du gouvernement. Le rôle de l'Ambassadeur est central, car il est responsable du dialogue avec le pays récipiendaire (notamment en ce qui concerne la négociation des DCP). Il est informé et exerce un contrôle sur l'instruction et le suivi de l'aide-projet, des aides-budgétaires et des C2D. Par ailleurs, la mise en place des DCP devait servir également comme un outil de coordination entre les différents acteurs français présents sur le terrain (cf. voir la partie 5.2.3).

Les deux ministères gèrent également un certain nombre d'opérateurs qui apportent un soutien technique dans le domaine de coopération au développement. En ce qui concerne la coopération technique, le choix politique au moment de la réforme de 1998 a été de ne pas se doter d'un opérateur public dominant qui aurait pu permettre de développer les synergies entre aide bilatérale et expertise technique internationale. En effet, le dispositif public d'expertise technique internationale est aujourd'hui investi par une trentaine d'opérateurs publics d'expertise à l'international, des « opérateurs métiers » (proches des viviers d'expertise) et un opérateur généraliste (FEI - France Expertise Internationale).

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, Campus France (établissement public avec double tutelle MAE et Éducation nationale qui a repris les missions exercées par Egide, par Edu France et par une partie du CNOUS) est chargé de l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers.

Enfin un autre opérateur, Cultures France⁴⁰, opérateur délégué du MAE et du ministère de la Culture chargé des échanges culturels internationaux, a été remplacé en 2010 (la loi du 27 juillet 2010) par un nouvel EPIC appelé « Institut français ». La question du rattachement du réseau culturel à l'Institut français fait débat à la date du présent bilan, au point que la loi (article 11) a proposé une période intermédiaire de trois ans permettant de faire l'expérience de ce rattachement pour un minimum de dix missions diplomatiques ; le titre IV du décret d'application du 30 décembre 2010 est venu en préciser le cadre. La liste des postes dans lesquels cette expérience sera conduite a été déterminée par un arrêté du 6 janvier 2011.⁴¹

³⁹ Centres ou représentations de l'institut de recherche pour le développement (IRD) et du centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) principalement.

⁴⁰ Issue de la fusion en 2006 de deux associations vouées à la promotion des échanges artistiques et à la diffusion du livre à l'étranger : l'AFAA, Association française d'action artistique, fondée en 1922, et l'ADFP, Association pour la diffusion de la pensée française.

⁴¹ Il s'agit des postes établis au Cambodge, Chili, Danemark, dans les Émirats arabes unis, en Géorgie, au Ghana, en Grande-Bretagne, Inde, au Koweït, Sénégal, en Serbie, à Singapour et en Syrie.

4.5 Résultats des réformes sur le pilotage et la mise en œuvre

Après plusieurs années de réformes, le dispositif institutionnel français semble être confronté à certaines faiblesses ayant trait au pilotage et au partage des rôles entre les différents acteurs de la politique de coopération au développement.

La multiplication des instances de pilotage dont le fonctionnement apparaît d'une efficacité inégale

► Un CICID qui ne parvient pas à jouer pleinement son rôle

Depuis sa création en 1998 le CICID a rempli un rôle d'instance de définition des objectifs de la politique d'APD, en en fixant les grandes orientations et les objectifs communs. Il a ainsi permis d'améliorer la coopération interministérielle, en particulier à travers la création de groupes de travail interministériels chargés de préparer les CICID. Cependant, **la tenue des CICID s'est avérée très irrégulière** et ceci malgré le rappel de principe par le Premier Ministre en 2004 et en 2009.⁴² Par ailleurs, il n'a validé ni la stratégie française à l'égard de la Banque mondiale, ni celle à l'égard de la politique européenne de développement, ni même le Document cadre qui définit la stratégie française d'aide au développement pour les dix ans à venir. Au-delà du respect du principe, une fréquence régulière de réunion d'une instance politique de pilotage apparaît être l'une des conditions d'un pilotage efficace de l'APD française.

Afin d'en améliorer **le fonctionnement, le co-secrétariat du CICID⁴³ a été renforcé** par le CICID de juillet 2004 qui prévoyait que des moyens humains soient mis à sa disposition. Notamment, chaque ministère concerné devait désigner un correspondant CICID. Afin de garantir une régularité des travaux, le principe d'un rythme mensuel de réunion a été posé. Il a été à peu près respecté entre 2004 et 2008, mais ne l'est plus depuis (seulement deux réunions en 2009 et deux en 2010). L'absence de réunions du CICID entre 2006 et 2009 a conduit à en faire une instance de substitution pour le copilotage de la politique de coopération, ce qui l'a amené à traiter de questions qui auraient dû relever directement des ministres (affectation du résultat AFD par exemple).

► Le fonctionnement sous-optimal de la COSP⁴⁴

La COSP n'a pas tenu de réunion depuis décembre 2007 (deux COSP se sont réunies en 2005, des réunions annuelles ont eu lieu en 2006 et 2007). Par ailleurs, ce mécanisme n'a pas pu fonctionner de façon optimale en raison du calendrier de ces réunions qui intervenaient tard dans l'année et ne permettaient pas à la COSP de véritablement influencer sur les allocations géographiques de l'aide – mais également du fait d'affrontement non résolu entre différentes logiques, tenant notamment aux instruments prêts et dons qui sont affectés à des lignes budgétaires distinctes gérées par des ministères différents, et pour cette raison non fongibles.

► L'utilisation du COS⁴⁵ redondante avec le CICID

⁴² Le CICID s'est, à ce jour, réuni à neuf reprises, les 28 janvier 1999, 22 juin 2000, 14 février, 11 décembre 2002, 20 juillet 2004, 18 mai 2005, 19 juin 2006, 5 décembre 2006 et le 5 juin 2009.

⁴³ Il réunit les représentants du ministère des Affaires Etrangères, du ministère de l'Economie et des Finances, du ministère de l'Intérieur et de l'Outre-Mer, du MIIDS, et de l'AFD

⁴⁴ La Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation préparée par le co-secrétariat du CICID, réunit, sous la présidence du ministre chargé de la coopération, les acteurs publics de l'aide française au développement. La COSP établit une programmation indicative des ressources allouées par pays et par secteur et veille à la cohérence entre les aides bilatérales, européennes et multilatérales, sur la base d'une revue de la qualité des opérations réalisées et en prenant en compte les critères d'allocation de l'aide. (DPT 2011)

⁴⁵ Conseil d'Orientation Stratégique : présidé par le ministre en charge de la coopération et rassemblant les représentants des administrations de tutelle, chargé de renforcer l'articulation entre les orientations politiques définies par les services de l'État et leur déclinaison opérationnelle par l'AFD (DPT 2011)

Le COS de création récente (2009) a pour l'instant été convoqué régulièrement (quatre fois depuis 2009), mais dans une formation non prévue par les textes, c'est-à-dire au niveau des ministres. Ainsi, le COS était censé être présidé par le secrétaire d'Etat chargé de la coopération, en pratique, c'est en présence directe des ministres des affaires étrangères et de l'économie qu'il a tenu ses réunions. Cette instance de coordination a donc pris une dimension gouvernementale qui ne répond pas entièrement aux intentions initiales. Si cette pratique devait être poursuivie, se poserait la question de l'éventuelle redondance entre le CICID et le COS, instances qui rassemblent pour l'essentiel les mêmes participants, sans pour autant pallier l'insuffisante fréquence du CICID. En effet le COS ne concerne que l'exercice de la tutelle de l'opérateur-pivot bilatéral, et pas l'ensemble de la politique de coopération dans toutes ses dimensions bi et multilatérales, qui relève du CICID. Il n'a par définition ni la composition interministérielle étendue ni le même champ de responsabilité ni le même pouvoir de décision.

Ainsi, le dispositif de coordination actuel ne permet pas toujours de surmonter les divergences et impose le recours fréquent à des arbitrages du Premier ministre et du Président de la République, ce qui explique les délais de plus en plus importants pour prendre des décisions. Ainsi, des exemples suivants sont cités dans la documentation existante : le budget pour l'année 2011 de l'AFD a été adopté avant le mois de mai de cette même année d'après le rapport du Sénat 2012.

Une certaine confusion des rôles persiste

- ▶ Le transfert d'activités et la clarification des rôles des différentes instances impliquées dans la politique d'APD ont constitué une ambition importante de la réforme. Toutefois, les réformes poursuivies n'ont pas permis de dissocier complètement la fonction stratégique et la fonction opérationnelle et de remédier à sa fragmentation. Ainsi, le MAE a conservé deux domaines « régaliens » de l'aide au développement où il intervient directement comme opérateur : celui de la gouvernance et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche (les domaines de la justice, la police, la sécurité et les affaires culturelles restant également gérés par le MAE).
- ▶ Des quatre grands acteurs de la coopération au développement d'avant la réforme de 1998 (MAE, Secrétariat d'Etat à la Coopération, AFD, MINEFI), le MINEFI a été le moins touché par la rationalisation du dispositif de la coopération, hormis le transfert progressif de certains crédits qui transitent désormais par le budget de la DGM (contribution au FED et C2D). Le MINEFI a même bénéficié d'un transfert des aides budgétaires globales à caractère macro-économique gérées par le MAE, dans le cadre des plans d'ajustement structurel, désormais intégrées à l'article « Aide budgétaire à destination des Etats d'Afrique et de l'Océan indien ». L'examen par les pairs du CAD du 2004 a d'ailleurs souligné à ce sujet que les prérogatives du MINEFI allaient « au-delà du rôle traditionnel d'un ministère des Finances en comparaison avec d'autres membres du CAD » (il gérait 40% de l'APD française en 2002), et ce constat semble toujours d'actualité. Ainsi, malgré l'affirmation du rôle de chef de file du ministre délégué de la coopération, le MINEFI exerce toujours un rôle clé à tous les stades du dispositif : co-secrétariat du CICID, co-tutelle de l'AFD, mise en œuvre de l'aide macro économique, représentation de la France au sein des institutions financières internationales, banques multilatérales de développement et au CAD, ainsi que la gestion des allègements de dettes.
- ▶ La capacité d'expertise reconnue de l'AFD sur les questions de développement en fait un interlocuteur doté d'une forte notoriété sur le plan international et national. Forte de ses activités de production intellectuelle, l'AFD a pu jouer un rôle actif dans les réunions visant à définir la stratégie de l'Etat, comme par exemple le co-secrétariat du CICID ou encore le COS. Ce dialogue peut-être considéré comme une bonne pratique qui favorise un enrichissement des stratégies en matière d'aide au développement, mais il ne devrait pas conduire à ce que les autorités publiques se remettent au seul opérateur dans la réflexion sur les orientations stratégiques de la coopération au développement.
- ▶ Certaines analyses de la réforme soulignent l'existence de rivalités entre acteurs liées à la défense de « territoires » qui auraient pu être préjudiciables à la réalisation de certains objectifs de la réforme. Malgré les efforts de coordination interministérielle, les différents acteurs en

charge de l'APD française ne poursuivent pas forcément les mêmes objectifs. L'AFD se caractérise par ses objectifs de banque de développement. Le MAE est marqué par une cohabitation entre une culture du développement, de plus en plus marginale, d'un côté, et une culture d'influence diplomatique et de rayonnement culturel de plus en plus importante, de l'autre ; culture que l'on retrouve bien entendu du côté des ambassades. Le MINEFI, quant à lui, vise des objectifs de stabilisation macro-économique et relations économiques extérieures.⁴⁶

- ▶ Enfin, la répartition actuelle des rôles entre les deux ministères repose sur des fondements historiques (ex. reprise des compétences du ministère de la Coopération par le MAE, etc.). D'autres logiques auraient pu permettre une articulation véritablement rationnelle des compétences, comme par exemple la distinction entre aide au développement et politique de rayonnement ou d'influence, une séparation entre prêts et dons, une division entre aide bilatérale et aide multilatérale.

⁴⁶ Coordination Sud, *L'APD française et la politique de coopération au développement : Etat des lieux, analyses et propositions*, 2006.

5 L'évolution des politiques

Quelles ont été les orientations politiques sur 1998-2010 ? Quelles évolutions ont-elles suivi ? Sur quelles bases ont-elles été définies ?

Le bilan des orientations politiques pour la période 1998-2010 s'attache à :

- *Présenter les textes de références actant les objectifs poursuivis par la politique française de coopération au développement et la façon dont ces orientations ont été définies et formalisées ; cette revue autorise un bilan critique des modes de définition et d'affichage de nos objectifs, mais aussi des efforts réalisés en termes de clarification et de présentation des orientations de notre politique.*
- *Clarifier l'évolution des objectifs et des priorités entre 1998 et 2010, en distinguant autant que possible les orientations réellement affichées des objectifs sous-jacents. Certaines orientations « de fait » qui découlent des instruments effectivement utilisés et des secteurs privilégiés du point de vue des enveloppes financières mobilisées sont plus particulièrement analysées dans le cadre de la question 4 concernant la cohérence entre objectifs et moyens de notre politique.*
- *Présenter les lignes directrices portant sur certains instruments particuliers : aide budgétaire, assistance technique, coopération décentralisée, coopération des ONG.*

Ce chapitre situe le contexte des orientations actuelles de la politique de coopération au regard des évolutions et des progrès constatés depuis 1998, notamment en matière de définition stratégique et de déclinaison géographiques, sectorielles et en termes d'instruments, et souligne à cet égard les questions qui subsistent susceptibles d'impacter la pertinence, la cohérence et l'efficacité de la politique de coopération au développement actuellement menée.

Synthèse

Entre 1998 et 2010, la coopération française a davantage reposé sur des sources dispersées, incluant un ensemble d'annonces et d'engagements ponctuels, que sur un document stratégique unique. Fixées par le CICID et formalisées dans ses différents relevés de décision, certaines orientations ont été reprises dans la présentation stratégique de la politique transversale en faveur du développement des Documents de Politique Transversale (DPT) successifs de 2006 à aujourd'hui. Depuis 2010, la stratégie française de coopération au développement est définie dans le Document Cadre.

Les orientations de la politique française au développement ont évolué progressivement pour intégrer, aux côtés des deux piliers principaux de lutte contre la pauvreté et de promotion des intérêts français (non exprimés de manière explicite), les nouvelles thématiques de l'aide en réponse à de nouveaux enjeux globaux : la protection des biens publics mondiaux, la croissance durable et équilibrée, et la stabilité et l'Etat de droit.

Les priorités géographiques de l'APD française ont évolué : les principes de concentration et de sélectivité de l'aide ont conduit tout d'abord à définir une zone de solidarité prioritaire, composée depuis 2002 de 54 pays bénéficiaires privilégiés de l'aide française. Le CICID de 2009, puis le Document cadre, ont acté l'orientation progressive de la coopération française vers des partenariats « différenciés » ciblant quatre catégories de pays permettant de mieux préciser une doctrine d'intervention en fonction d'enjeux particulier : les pays pauvres prioritaires, les pays de la zone Méditerranée, les pays émergents, et les pays en crise ou en sortie de crise.

Entre 1998 et 2010, la « stratégie » d'allocation de l'aide et de déclinaison par instruments est de fait peu définie et non articulée en pratique avec les orientations générales, géographiques et thématiques fixées.

5.1 Les objectifs généraux de la politique de coopération au développement

5.1.1 Stratégie française de coopération au développement entre 1998 et 2010 : une absence de document stratégique unique et des sources dispersées

Entre 1998 et 2010, la coopération française au développement a davantage reposé sur des fondements généraux, des niveaux d'engagements financiers, et des principes d'intervention, que sur une stratégie clairement énoncée déclinée en actions concrètes.

Plusieurs sources critiques ont fait le constat, tout au long de la décennie, d'un manque de lisibilité et de clarté des objectifs réellement poursuivis par la France dans le cadre de sa politique d'aide au développement. A une date récente, la Cour des Comptes déplorait encore l'absence de document permettant de renseigner sur la stratégie globale de la France.

Dès 2002 et devant cette absence de stratégie claire, le CICID a souhaité commander un Livre Blanc sur le thème de « La politique française d'aide au développement : pour une mondialisation plus solidaire », afin de proposer une présentation unifiée des orientations de la politique française dans ce domaine ; celui-ci n'a jamais vu le jour en tant que tel. En 2004, le CICID constatait de nouveau, dans la continuité des résultats de la revue de la politique française de coopération au développement par le CAD, un déficit dans le pilotage stratégique de l'APD par la France : « *Notre aide, composante de l'action extérieure de la France, doit être plus claire dans ses objectifs. Des efforts doivent ainsi être accomplis dans la définition de nos priorités (...).* ». Enfin en 2008, la nouvelle revue par les pairs de l'OCDE a regretté le défaut de prise en compte de sa recommandation visant à mettre en œuvre une formalisation de ses orientations stratégiques.

En l'absence de document stratégique cadre permettant d'en avoir une vision unifiée jusqu'en 2010, les orientations officielles de la politique française de coopération au développement ont d'abord été déterminées par le CICID dans ses relevés de décision successifs. Créé en 1998 et réuni à neuf reprises entre janvier 1999 et 2009, il a conservé son rôle directeur dans la définition de la coopération française et a permis d'arrêter, lors de ses réunions successives, certaines des grandes orientations stratégiques, géographiques et sectorielles à suivre dans le cadre de la politique d'aide au développement. Les huit comptes-rendus de réunions du CICID répertoriés ne permettent pourtant pas d'avoir une vision pleine et entière des objectifs de la politique d'aide au développement, de ses fondements et de ses déclinaisons concrètes et opérationnelles. Ils posent surtout des enjeux d'actualité, rappellent quelques principes fondamentaux (concentration, cohérence, sélectivité de l'aide), actent certaines initiatives ciblées et permettent l'émergence de nouvelles thématiques, mais ne sont pas autosuffisant pour comprendre la stratégie de coopération

Quelques progrès, limités et dispersés, méritent néanmoins d'être soulignés dans la manière dont les orientations françaises ont été définies et formalisées entre 1998 et 2010 :

- La période a d'abord vu l'élaboration, à partir de 2004, de documents de stratégies par pays (intitulés Documents stratégiques pays (DSP), puis Documents Cadres de Partenariat (DCP)), ainsi que la définition de stratégies sectorielles qui traduisent la contribution de la France à la réalisation des OMD ;
- La période a aussi vu la mise en place de documents de programmation budgétaire annuelle dans le cadre de la LOLF à compter de 2006, et en particulier les documents de politique transversale (DPT) annexés à chaque projet de loi de finances qui incluent une tentative de présentation stratégique des objectifs de la politique française en faveur du développement (cf. chapitre 6 sur le suivi) ;
- Enfin, la construction du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, intitulé « La France et l'Europe dans le monde », préparé en 2007 et portant sur la période

2008-2020, a identifié « les missions prioritaires assignées à notre appareil diplomatique dans le contexte d'un monde en pleine évolution ». Si ce document, élaboré sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer, va bien au-delà du périmètre couvert par la coopération au développement en s'intéressant à l'ensemble de l'action extérieure de la France, il propose toutefois un cadre général dans lequel inscrire les interventions en matière d'aide au développement.

Ce n'est qu'en 2010 que la France a initié une avancée dans la détermination de ses orientations stratégiques en préparant un document cadre de sa politique de coopération au développement destiné à en préciser les objectifs à moyen terme et permettre une vision commune partagée des priorités à mettre en œuvre. Adopté à l'automne 2010 (aux côtés de la stratégie française pour la politique européenne de développement), **le Document Cadre intitulé « Coopération au développement : une vision française » sert aujourd'hui de référence aux autres documents stratégiques et de cadrage budgétaire.**

5.1.2 Une politique d'abord articulée autour de principes d'intervention récurrents

L'absence de vision stratégique unifiée et formalisée a conduit certains observateurs à qualifier l'approche française de « pragmatique », fonctionnant au cas par cas. Elle est surtout établie au regard (i) d'un certain nombre d'objectifs généraux permanents sur la période 1998-2010, affichés ou non affichés, (ii) des engagements internationaux pris par la France dans les enceintes internationales, (iii) de contraintes nationales, de nature économique et budgétaire, ou plus organisationnelle (réforme de l'Etat) et (iv) des nouveaux enjeux de la solidarité dans la mondialisation.

► Des objectifs chiffrés, des engagements internationaux ambitieux

Les objectifs officiels de la France, tels que présentés dans les relevés de décision du CICID, portent d'abord sur des niveaux d'engagements financiers et des moyens que la France s'est engagée à consacrer à cette politique. Dès 1998 et la réforme globale de la coopération, la France a communiqué, par la voix du CICID, sur sa volonté de maintenir des flux d'aide substantiels et d'augmenter sa part du PIB consacrée à l'aide publique au développement, avec une contrainte de meilleure efficacité, de cohérence accrue et de plus grande sélectivité. Au fil des années, ces engagements ont été réitérés de manière chiffrée au plus haut niveau de l'Etat :

- En 2002, les engagements ont concerné un effort d'aide de 0,51% du revenu national brut (RNB) en 2007 en vue d'atteindre l'objectif de 0,7% en 2012.
- En 2005, la France, par la voix de son Président de la République, a confirmé ce principe d'augmentation du volume de l'aide posé par le sommet du G8 de Gleneagles.
- En 2008, lors du sommet du G8 de Toyako, l'objectif de 0,7% du RNB a été reporté à 2015.

Ces engagements, fondés sur un « agrégat statistique international à l'aune duquel chaque pays est évalué par rapport aux autres donateurs » guident nécessairement l'action de la France. Cependant, ils ne sont pas déclinés de manière concrète, et ils ne se reflètent pas réellement dans les objectifs et priorités diverses que la France s'est assignée au fil du temps et dans les diverses sources de référence en matière d'APD (cf. actions en matière de traitement de la dette). Cet objectif de moyens plus que de résultat et d'impact n'a pas de réalité concrète et peut inciter à des manipulations des statistiques de l'aide.

► Des principes fondamentaux

La politique de coopération au développement s'est aussi caractérisée par des tendances générales et des principes d'intervention actés dès le premier CICID de 1999 et qui ont pour la plupart été confirmés dans les réunions suivantes. Deux grands principes ressortent :

- Une recherche permanente de plus grande concentration de l'aide ;
- Une recherche continue de meilleure cohérence et d'une efficacité croissante de l'action française.

5.1.3 Des objectifs affichés de manière plus ou moins explicite selon les sources, articulés autour des OMD et de la question de l'influence française

La politique d'APD française semble poursuivre un ensemble d'objectifs principaux et secondaires, plus ou moins explicites, peu hiérarchisés, et croisés avec des priorités géographiques et sectorielles. Ce constat se vérifie sur l'ensemble de la période 1998-2010 au cours de laquelle les objectifs principaux (ou généraux)⁴⁷ ont peu varié en dépit de l'apparition de nouveaux chantiers, notamment un accent croissant mis sur la croissance et la préservation des biens publics mondiaux, et de l'existence de certaines nuances dans la hiérarchisation de ces objectifs en fonction des sources et des acteurs. C'est l'analyse de ces différentes sources qui permet de dresser le bilan des objectifs principaux réellement poursuivis par la coopération française sur 1998-2010, en dépassant la vision souvent partielle de certains documents et la priorisation affichée ou interprétée de manière variable selon les acteurs et selon les observateurs.

L'APD française s'inscrit d'abord dans la politique extérieure de la France dont elle constitue un volet spécifique. A cet égard et depuis la clarification de ses objectifs en 2008, la politique de coopération au développement doit être cohérente avec les cinq priorités du Livre Blanc :

- « assurer la sécurité de la France et des Français, défendre et promouvoir leurs intérêts »
- « construire avec nos partenaires une Europe forte, démocratique et efficace »
- « agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'homme »
- « contribuer à l'organisation d'une mondialisation qui assure un développement durable et équilibré de la planète »
- « assurer la présence des idées, de la langue et de la culture françaises tout en servant la diversité culturelle ».

Au niveau de l'APD, les orientations précédemment formulées de manière dispersée et parfois peu explicite dans les comptes-rendus du CICID ont été regroupées et clarifiées dans la présentation stratégique de la politique transversale en faveur du développement des Documents de Politique Transversale (DPT) successifs de 2006 à aujourd'hui. Ces DPT ont permis de donner une vision d'ensemble de la politique, malgré des carences en termes de dimension stratégique (axes peu lisibles, et mêlant plusieurs niveaux d'objectifs aux niveaux à la fois stratégique et opérationnel) et en termes d'articulation avec la stratégie globale. Les DPT successifs retiennent deux axes prioritaires principaux (auxquels s'ajoute un troisième axe transversal visant le renforcement de la culture du résultat), réitérés chaque année depuis 2006 :

- Mettre en œuvre les objectifs du Millénaire pour le développement, adoptés par les Nations unies
- Promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français

Enfin, le dernier CICID de juin 2009 vient lister trois défis principaux qui préfigurent le futur Document Cadre adopté en 2010 :

- Le défi de la pauvreté et l'atteinte des OMD
- Le défi de la croissance
- Le défi de la préservation des biens publics mondiaux.

Au regard de ces différents éléments, les orientations de l'aide au développement de la France semblent s'être articulées autour de trois axes essentiels entre 1998 et 2010 :

⁴⁷ L'évaluation considère comme « principaux » les objectifs stratégiques généraux qui dépassent l'approche spécifiquement sectorielle (sous-objectifs définis par secteur) et qui renvoient aux impacts attendus de la politique de développement. Les objectifs « secondaires » sont des objectifs intermédiaires qui renvoient aux résultats attendus et aux objectifs opérationnels correspondant aux leviers d'actions.

- ▶ **La lutte contre la pauvreté et la contribution à la réalisation des OMD.** Cet objectif principal apparaît clairement sur toute la période 1998-2010 au travers des priorités sectorielles établies (cf. 5.3), mais aussi dans les déclarations de la France au sein de la communauté des bailleurs, et dans les DPT établis depuis 2006.
- ▶ **Le rayonnement français et la promotion des intérêts français :** influence française, prise en compte des intérêts économiques et politiques de la France et promotion des idées et du savoir-faire français. Cet objectif, qui transparaît rarement dans les relevés de décisions du CICID, est pourtant la déclinaison directe des priorités de la politique extérieure de la France définies dans le Livre Blanc, tandis qu'il se retrouve de manière explicite dans les documents de politique transversale établis à partir de 2006 qui soulignent la promotion d'un développement à *travers les idées et le savoir-faire français*.
- ▶ Des thématiques transversales apparues et affichées plus tardivement: **la protection des biens publics mondiaux, et la question de la croissance durable et équilibrée** (objet d'une nouvelle priorité sectorielle en 2009 : cf. 5.3).

5.1.4 Depuis 2010 : les quatre piliers principaux de la stratégie française de coopération au développement par le Document Cadre

Face à la dispersion des sources et des objectifs qui y sont formulés, le Document cadre adopté en 2010 a constitué une avancée notable en permettant de clarifier la vision française de la coopération au développement. Il met en évidence quatre grandes orientations stratégiques en réponse à quatre enjeux complémentaires :

- ▶ 1. La promotion d'une croissance durable et équilibrée
- ▶ 2. La lutte contre la pauvreté et les inégalités
- ▶ 3. La préservation des biens publics mondiaux
- ▶ 4. La stabilité et l'Etat de droit.

5.2 Les priorités géographiques entre 1998 et 2010

5.2.1 La zone de solidarité prioritaire (ZSP)

La mise en œuvre des principes de concentration et de sélectivité de l'aide à partir de la réforme de 1998 : la mise en place d'une « zone de solidarité prioritaire »

Alors que l'on parlait jusque là de « champ » de coopération qui regroupait les anciennes colonies françaises ainsi que d'autres pays, principalement africains, le principe de concentration qui a accompagné la réforme de 1998 s'est décliné dans la définition de priorités géographiques désignées comme « zones de solidarité prioritaire » (ZSP).

Conformément aux principes arrêtés le 10 janvier 1998 et dont les contours ont été précisés lors de l'allocation du Premier ministre, Lionel Jospin, dans le cadre du CICID de janvier 1999, « la ZSP comprend les pays les moins développés en termes de revenus et n'ayant pas accès aux marchés de capitaux (...) où [l'aide] peut produire un effet significatif en termes économiques ou politiques. ». Partant du constat selon lequel l'aide bilatérale, si elle est saupoudrée, ne peut pas contribuer efficacement au développement des pays bénéficiaires, la ZSP est apparue comme un outil d'aide sélective qui cible, en 1999-2000, l'essentiel de l'Afrique, la péninsule indochinoise, le Maghreb, le Liban et la Palestine. **Initialement, seuls les pays de la ZSP avaient vocation à bénéficier de l'aide**

bilatérale française et des instruments de l'AFD, à l'exception de la coopération culturelle, scientifique et technique, restée ouverte à tous les pays.

La ZSP a été définie comme évolutive. Le CICID prévoyait, en 1999, d'en redessiner chaque année les contours:

- Alors que le « champ » au ministère de la Coopération comptait 37 pays en 1998, la ZSP comptait 61 pays en 1999 après l'entrée du Yémen et du Soudan (principe de « respiration ») et la sortie de 10 pays insulaires des Caraïbes et de l'Océan indien (dans lesquels une autorisation a été conférée à l'AFD d'intervenir dans le cadre de la coopération régionale pour les DOM-TOM).
- La liste en vigueur depuis 2002 et reprise dans les DPT de 2006 à 2011 compte 54 pays (auxquels s'ajoute, « à titre provisoire » l'Afghanistan) :

Encadré 1 : Pays de la ZSP entre 2002 et 2011

- Proche Orient : Liban, Territoires autonomes palestiniens, Yémen
- Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie
- Afrique sub-saharienne et Océan indien :
 - o sub-saharienne "La Zone franc": Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Cameroun, Gabon, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo
 - o sub-saharienne: Afrique du Sud, Angola, Burundi, Cap-Vert, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Ghana, Gambie, Guinée, Kenya, Libéria, Madagascar, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, São Tomé-et-Príncipe, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Zimbabwe.
- « Péninsule indochinoise » : Cambodge, Laos, Vietnam.
- Caraïbes et Amérique latine : Cuba, Haïti, République dominicaine, Surinam.
- Pacifique : Vanuatu.

Source : Site MAE

En complément : une « zone de partenariat économique » réservée aux instruments du Trésor

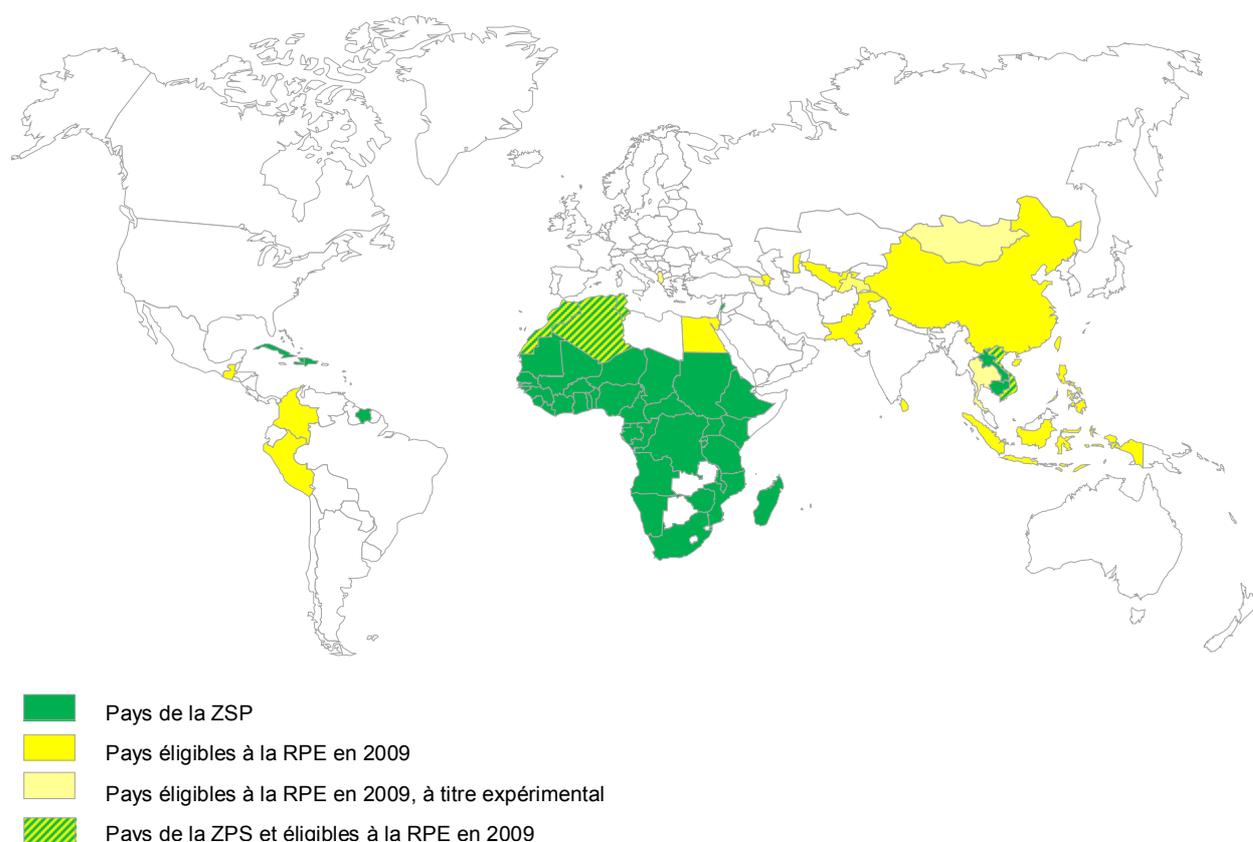
La réforme des « protocoles financiers » du Trésor⁴⁸ intervenue en 1998 s'est appuyée sur la définition, à côté de la ZSP, d'une « Zone de partenariat économique » (ZPE) distincte où sont mis en œuvre les protocoles financiers rénovés, ainsi qu'un Fonds d'aide au secteur privé (FASEP), qui répondent davantage aux modes de financement du développement des pays émergents. Le mode de gestion des protocoles financiers a été rénové à travers la création d'une Réserve pays émergents (RPE) qui finance des prêts concessionnels pour la mise en œuvre de projets d'infrastructures dans les pays émergents à fort potentiel. La liste des pays éligibles au programme RPE fait l'objet, chaque année, d'une décision du Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi⁴⁹.

En 2009 et d'après les listes présentées dans le DPT, la superposition de la ZSP et de la ZPE fait apparaître peu de recouvrements hormis l'Algérie, le Maroc, la Tunisie et le Vietnam.

⁴⁸ Prêts du Trésor français sous forme d'enveloppes de prêts concessionnels mises à leur disposition par un protocole d'accord pour y imputer ensuite le financement de différents projets

⁴⁹ D'après l'annexe budgétaire du programme RPE, « En 2009, les pays suivants étaient éligibles : Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Égypte, Indonésie, Maroc, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tunisie et Vietnam, ainsi que six autres pays éligibles de préférence en cas de cofinancement (notamment avec un bailleur de fonds multilatéral ou régional) : Colombie, El Salvador, Guatemala, Ouzbékistan, Pérou. En outre, l'éligibilité de certains pays décidée à titre expérimental (Albanie, Arménie, Mongolie, Tadjikistan, Thaïlande -notamment en liaison avec d'autres bailleurs-), a été reconduite en 2009 ».

Figure 1 : Carte des pays appartenant à la zone de solidarité prioritaire et/ou à la zone de partenariat économique



Source : Ernst & Young, d'après le DPT 2009

5.2.2 Une progression vers des partenariats différenciés

Une priorité affichée à l'Afrique et aux pays les moins avancés (PMA), continuellement réaffirmée depuis 2004

Au-delà de la ZSP qui constitue une liste de pays prioritaires, la France, par la voix du CICID, a tenté de mieux préciser ses zones de concentration. Le CICID de juin 2004 a ainsi donné une nouvelle impulsion vers une programmation plus sélective en prévoyant qu'au sein de la ZSP, la France maintiendrait la **part prépondérante de l'Afrique** et augmenterait la part consacrée aux PMA.

La priorité donnée à l'Afrique a été confirmée lors du CICID de mai 2005 avec une première déclinaison en un engagement chiffré (deux tiers de l'aide bilatérale doit bénéficier à l'Afrique et doit être orientée vers la réalisation des OMD), puis lors du CICID de juin 2006, qui a introduit des dominantes sectorielles dédiées et notamment une initiative de soutien au secteur privé. Depuis 2009, le ciblage sur l'Afrique reste au cœur des priorités géographiques, et privilégie explicitement l'Afrique sub-saharienne. Le CICID de juin 2009 a acté ce ciblage géographique de manière très claire, et l'a accompagné d'un objectif chiffré cohérent en prévoyant que 60% de l'effort budgétaire lui soit attribué par le biais de dons et de bonifications de prêts.

Cette priorité africaine de la politique de coopération, qui se retrouve également dans des engagements spécifiques en faveur de l'Afrique formulés lors des différents sommets internationaux (*cf. chapitre 4*), résulte en très grande partie de l'histoire de la France avec ses anciennes colonies, de l'influence de la francophonie dans ces pays et des mécanismes de coopération monétaire de la zone Franc qui justifient une solidarité.

Plus globalement, aux côtés de l'Afrique, le CICID a également défini des engagements en direction des PMA (relevant d'un engagement pris dans le cadre des Nations Unies) en visant un objectif de 0,15% du RNB à destination des PMA formulé en 2002 puis réitéré en 2004 et 2005.

Une extension progressive des zones d'intervention géographiques vers les pays émergents, les pays méditerranéens et les pays en crise

En dépit d'une volonté affichée de plus grande concentration de l'aide, la politique française de coopération au développement a progressivement étendu son champ de priorités géographiques, en réponse à des enjeux politiques ou économiques émergents :

- ▶ En 2005, en même temps qu'il soulignait ses efforts vers une programmation plus sélective, le CICID a introduit une priorité méditerranéenne (liée au processus de Barcelone), pour laquelle il était prévu d'adopter une stratégie spécifique.
- ▶ Parallèlement, le CICID a acté le choix de développer une intervention dans les pays émergents fondée sur le renforcement de l'influence française et la prise en compte des intérêts économiques et politiques de la France. Cette ouverture aux pays émergents a été entamée lorsque le CICID de 2002 a décidé d'étendre le champ d'activité de l'AFD à des pays ne faisant pas partie de la ZSP. En 2006, l'aide aux pays émergents a été présentée comme une orientation découlant directement de la prise en compte des biens publics mondiaux et le CICID a alors accordé un mandat spécifique à l'AFD pour intervenir sur ce champ dans un nombre défini de pays.
- ▶ Enfin, la France a mis l'accent, de fait, sur l'aide post-crise et post-conflit qui l'a conduit à intégrer ce champ en tant qu'axe spécifique au sein de son périmètre stratégique.

L'apparition en 2009 du concept de partenariats différenciés ciblant quatre catégories de pays

Au regard de l'extension géographique de l'action française, le CICID a abordé en 2009 la question des partenariats différenciés par catégorie de pays afin de mieux préciser sa doctrine d'intervention en fonction des enjeux particuliers de ces pays. Quatre groupes de pays ont alors été définis : les pays pauvres prioritaires (groupe composé de 14 pays cité nominativement), les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France, les pays émergents à enjeux globaux, et les pays en crise ou en sortie de crise.

Ce principe des partenariats différenciés a été confirmé par le Document Cadre adopté en 2010, qui retient de nouveau quatre catégories de pays faisant la synthèse des vagues d'extension opérées au cours de la période 1998-2010 :

Encadré 2 : Les partenariats différenciés du Document cadre

- 1. **Les pays pauvres prioritaires**, essentiellement d'Afrique sub-saharienne, cible privilégiée de longue date ; de même que défini lors du CICID de 2009, cette catégorie privilégie une liste nominative de 14 pays⁵⁰.
- 2. **Les pays à revenu intermédiaire** entretenant des relations privilégiées avec la France, qui incluent en particulier les pays du Maghreb dont la priorité a été ponctuellement affichée sur la période (2005 notamment) ;
- 3. **Les pays émergents** à enjeux globaux ;
- 4. **Les pays en crise ou en sortie de crise.**

⁵⁰ Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo (RDC), République Centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo. A noter que cette liste de 14 pays a été complétée par 3 nouveaux pays après l'adoption du Document cadre : Djibouti, Rwanda, Burundi.

Il est à noter que la catégorie des pays à revenu intermédiaire retenue par le Document Cadre diffère partiellement, dans sa définition, de celle plus large proposée par le CICID de 2009 : elle en restreint le contour aux pays du bassin méditerranéen.

5.2.3 Des stratégies déclinées par pays dont les modalités d'élaboration et les résultats apparaissent mitigés

Alors que le CICID a souligné, dès 2000, la nécessité de procéder à des programmations par pays pour les pays de la ZSP, un certain nombre de « stratégies pays » ont été élaborées dans le courant de la décennie. Ces stratégies se sont inscrites dans la continuité des procès verbaux des commissions mixtes et les OMT (« orientations à moyen terme ») qui préexistaient.

- ▶ Les orientations stratégiques de la France ont d'abord été déclinées dans des documents stratégiques pays (DSP), dont il a été approuvé le principe d'un examen tous les trois ans : 12 DSP ont ainsi été approuvés par le CICID de février 2002.
- ▶ En juin 2004, le CICID a substitué aux DSP la préparation de documents-cadres de partenariat (DCP), d'abord prévus pour une durée de 3 ans avant que cette durée ne soit prolongée à 5 ans par le CICID de juin 2006. A la différence des DSP, les DCP doivent faire l'objet d'une approbation par les pays bénéficiaires. Développés progressivement en ciblant d'abord les 30 premiers bénéficiaires de l'aide dans la ZSP, avant d'être généralisés à l'ensemble des pays de la ZSP, la France compte, au 30 juin 2010, 38 DCP.

Les questionnements autour des documents de stratégies pays sont nombreux. Ces derniers sont d'abord perçus comme insuffisants pour traduire les priorités de la France et rendre réellement prévisibles les financements et les instruments d'aide bilatérale mobilisée. Les moyens d'assurer leur cohérence avec les autres stratégies (globales, sectorielles ou CIP de l'AFD) et les documents de programmation budgétaire ne sont pas véritablement déployés, et la logique partenariale devant prévaloir à la conception d'un tel document ne semble pas effective. Comme le soulignent le CAD et la Cour des Comptes en 2008 et en 2010, la méthode et les moyens de rendre opérationnelles les priorités et d'en évaluer l'impact ne sont pas suffisamment précisés.

5.3 Les priorités sectorielles entre 1998 et 2010

Entre 1998 et 2010, des priorités sectorielles autour de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'environnement, et du soutien à la croissance. Elles traitent aussi de la gouvernance, du soutien au secteur privé et du secteur de l'eau et de l'assainissement

Les priorités sectorielles définies dans le cadre de la politique de coopération au développement de la France entre 1998 et 2010 ont couvert une liste limitée de domaines qui ont fait l'objet de stratégies sectorielles à partir de 2004. Cette liste a été en partie révisée en 2009, avec l'intégration d'une nouvelle priorité en matière de croissance, considérée comme sectorielle, mais en réalité très vaste et à caractère transversal. Enfin, une série de chantiers thématiques sont venus compléter ces orientations sectorielles, en lien avec les nouveaux enjeux de développement apparus au fil des années.

- ▶ Les priorités sectorielles de la coopération française depuis 1998 sont restées centrées sur certains des OMD, en s'articulant autour de cinq à sept domaines principaux, avant qu'ils ne soient rassemblés autour de **cinq secteurs clés lors du CICID de 2009** (santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, environnement et développement durable, et soutien à la croissance). A ces cinq secteurs finalement retenus, il est également prévu en 2009 d'intégrer pleinement l'objectif de **promotion de la gouvernance démocratique**, de l'Etat de droit et de respect des droits de l'homme parmi les priorités sectorielles de la politique de coopération de la France, et bien qu'il ait déjà été mentionné comme thème majeur lors du CICID de 2005 .

Tableau 2 : Tableau d'évolution des priorités sectorielles de la politique française de coopération entre 1998 et 2010

	A partir de 2002	A partir de 2005	A partir de 2009
5 secteurs clés du CICID 2009	Santé	_____→	_____→
	Education et formation professionnelle	_____→	_____→
	Agriculture et sécurité alimentaire	_____→	_____→
	Environnement et développement durable	_____→	_____→
			Soutien à la croissance
		Gouvernance et consolidation de l'Etat de droit*	
	Développement du secteur privé**		
	Eau et assainissement**		

* apparue en 2005

** porte plus spécifiquement sur l'Afrique

- ▶ D'après les éléments obtenus, six déclinaisons sectorielles ont fait l'objet de stratégies pluriannuelles de référence qui ont été élaborées et soumises dans leur version « projet » au CICID de juillet 2004 (parmi lesquels les 5 secteurs prioritaires pour l'Afrique tels que définis par le CICID de décembre 2002) : éducation, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructures, et environnement.

De nouveaux chantiers apparus progressivement dans le cadre de la nouvelle gouvernance mondiale

- ▶ **C'est dès 1999 que l'environnement** est devenu une priorité sectorielle à part entière débattue lors des CICID successifs. Le secteur de l'environnement et du développement durable, en tant que priorité sectorielle de la coopération française, a constitué d'ailleurs l'un des chantiers « de modernisation » en vigueur après la réforme de 1998 et qui a été mené notamment au travers d'un programme de travail interministériel spécifique et d'un rapport d'étape sur l'intégration de l'environnement et du développement durable dans l'aide française approuvé par le CICID de février 2002.
- ▶ **En 2006, les biens publics mondiaux sont devenus une thématique majeure.** Le CICID de 2006 a acté l'intégration des biens publics mondiaux à la stratégie de développement de la France au travers de trois sous priorités claires : la lutte contre les maladies transmissibles et émergentes, la lutte contre le changement climatique, et la préservation de la biodiversité. A ces priorités ont été affectés des modes d'interventions spécifiques au travers de la mobilisation de l'aide multilatérale (SIDA, GAVI, Unitaid, IFFIm...) et bilatérale dans les pays prioritaires de l'aide, mais aussi dans les pays émergents (instituts de recherche, AFD, ...)
- ▶ **La recherche de financements innovants du développement** est apparue comme un chantier sur lequel la France a joué un rôle moteur sur la scène internationale (cf. chapitre 2) : elle a ainsi été précurseur dans le développement de nouvelles sources de financements afin d'augmenter les moyens de l'APD, mais aussi plus particulièrement comme source de

financement des biens publics mondiaux. La France a ainsi cofondé le Groupe pilote sur les financements innovants en 2006 (groupe CAD), puis l'a présidé en 2009 et en assure le secrétariat permanent. Elle a été à l'origine de la taxe sur les billets d'avion.

- ▶ Mentionnée dès le CICID de 1999, la **thématique du codéveloppement** a pris toute son envergure à partir de 2006, année au cours de laquelle la question des migrations internationales a été considérée comme partie intégrante des réflexions sur le développement. Le codéveloppement a fait l'objet d'un programme spécifique de 2008 à 2011 de la mission APD.
- ▶ **L'enseignement supérieur et la recherche pour le développement** constituent un volet prioritaire transversal mentionné dans les différents comptes-rendus du CICID, qui sort des sept domaines prioritaires et des secteurs privilégiés pour les pays de la ZSP avant 2009 (cf. CICID de mai 2005 qui souhaite que ce domaine retrouve toute sa priorité dans les stratégies de développement).

5.4 La déclinaison par canaux et instruments, et les lignes directrices portant sur certains instruments

Entre 1998 et 2010, une « stratégie » d'allocation de l'aide et de déclinaison par instruments de fait peu définie et non articulée en pratique avec les orientations générales, géographiques et thématiques fixées

En dehors des grandes orientations générales et des priorités géographiques et sectorielles, la France n'a pas décliné (et ne décline toujours pas de manière suffisamment précise actuellement, au-delà des documents de programmation budgétaire qui en proposent une vision restreinte) ses objectifs de développement en instruments et en actions concrètes, malgré un effort de définition théorique et générale d'une doctrine d'emploi de certains de ses instruments en fonction des types de partenariats privilégiés au sein du Document cadre adopté en 2010 (cf. tableau ci-dessous).

Au niveau opérationnel et jusqu'au récent contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, les acteurs ne déclinaient pas les objectifs en termes de moyens et d'interventions précises.

Ce constat se reflète aussi en particulier dans l'absence de document stratégique présentant les critères d'allocation de l'aide multilatérale par la France, bien que la France y consacre une part importante de son APD nette. Si une stratégie vis-à-vis de la Banque mondiale a été validée en 2010, les contributions aux IFI, aux banques régionales et à l'ONU ne sont pas décidées selon une stratégie claire pour l'ensemble de l'aide multilatérale.

Un principe de spécialisation des canaux et des instruments d'aide remis en cause avec l'ouverture de la coopération aux pays émergents et avec la réforme des statuts et mandats de l'AFD, et complexifié avec l'apparition des « partenariats différenciés »

Dès 1998, le CICID a souhaité mettre en œuvre le principe de spécialisation des instruments d'aide par pays. En particulier, il s'est agi, en théorie, **de se limiter, dans les pays non prioritaires, au choix du canal multilatéral et du canal communautaire, et de réserver les instruments de l'aide bilatérale** (sous forme de dons et de prêts, notamment de la part de l'AFD) aux pays de la ZSP (exception faite des interventions de la coopération culturelle, scientifique et universitaire, et des instruments de prêts du Trésor).

Sans préjuger de l'effectivité de cette spécialisation, le principe a été révisé avec la rénovation des instruments décidée par le CICID de décembre 2002 « dans un objectif d'efficacité et de visibilité », et dans une volonté de simplification et de cohérence avec les autres bailleurs de fond : le champ d'intervention de l'AFD élargi aux opérations sous forme de prêt dans les pays émergents a ouvert la voie à une nouvelle articulation entre aide bilatérale et multilatérale dans ces pays, qui n'est dès lors plus uniquement fondée sur un seul critère géographique.

Plus généralement, l'ouverture du partenariat aux pays émergents et l'évolution de la situation de certains pays parmi les bénéficiaires prioritaires de l'aide française, qui ont conduit à réajuster la doctrine de concentration géographique de l'aide en 2009 et dans le Document Cadre adopté en 2010, se sont accompagnés de nouvelles priorités, en termes d'instruments, dans la répartition de l'aide bilatérale.

Zones géographiques	Instruments privilégiés		
	1998 - 2004	2004 - 2009	Après 2009 (DCCD)
ZSP (Zone de solidarité prioritaire)	Instruments les plus concessionnels : subventions, prêts (+ garanties et prises de participation) (> 66% (2/3) de l'aide bilatérale à l'Afrique)		<i>A clarifier*</i>
Pays émergents		Prêts peu concessionnels	Prêts peu concessionnels (<10% de l'effort financier)
Afrique subsaharienne (dont 14 - 17 pays pauvres prioritaires)			Instruments les plus concessionnels : subventions, prêts (+ garanties et prises de participation) (> 60% de l'effort financier) (>50% des subventions aux pays prioritaires)
Pays méditerranéens			Prêts, assistance technique (20% de l'effort financier)
Pays en crise ou en sortie de crise			Interventions spécifiques et ciblées (50% des subventions)
ZPE (Zone de partenariat économique)	Prêts du Trésor		
Autres pays	Canal multilatéral**		

* Il est à noter que le concept de ZSP n'a pas été explicitement dissous, et perdure, mais les principes d'attribution des différents instruments méritent une clarification compte tenu de la nouvelle classification selon les partenariats différenciés (exemple : place du Vietnam en tant que pays émergent)

** Les éléments d'orientation pour l'articulation du canal multilatéral avec l'aide bilatérale sont ambigus et s'inscrivent dans une double logique de complémentarité et de synergie

Des lignes directrices spécifiques à certains instruments :

- ▶ **Assistance technique** : modernisation de l'assistance technique abordée dans le cadre du CICID de 2002 afin de passer d'une coopération de « substitution » vers une coopération plus flexible et à valeur ajoutée (création du GIP FCI et passage de l'Adetef en GIP). L'évolution du dispositif s'est poursuivie avec la décision en 2004 de réviser les répartitions entre AFD et MAE.
- ▶ **Aides budgétaires** : à la suite du CICID de mai 2005, il est prévu un rôle renforcé des aides budgétaires (de stabilisation économique et en soutien des stratégies de réduction de la pauvreté) inscrites au budget du MINEFI, conformément aux principes de la Déclaration de Paris. La France a structuré sa politique en matière d'aide budgétaire à travers notamment l'adoption de plusieurs documents stratégiques : Note sur les aides budgétaires, adoptée par le CICID de 2004, Note de doctrine endossée par le conseil d'administration de l'Agence française de développement en 2007 sur les ABG⁵¹, Note sur la mise en place d'un indicateur de gestion du risque fiduciaire.

⁵¹ Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les Etats étrangers, Co-secrétariat du CICID, 17 février 2007.

- ▶ **Actions en matière de traitement de la dette** : les allègements de dettes n'ont pas été clairement intégrés dans les orientations stratégiques de la France, bien que les premiers CICID de 2002 à 2005 en fassent mention particulière. Par le biais de C2D (contrats de désendettement et de développement) sur lesquels il existe une « note de doctrine », ils prévoyaient de contribuer au financement des pays à faible revenu et en réaffirmant le principe d'additionnalité des mesures d'annulation de dettes au bénéfice des PPT (pays pauvres très endettés).
- ▶ **Dispositif spécifique de gestion des sorties de crise** (cadre interministériel et opérationnel de gestion des crises, continuum entre l'aide humanitaire d'urgence et l'aide au développement), mis en place en 2002 et utilisé pour la première fois en faveur de l'Afghanistan. Par ailleurs une enveloppe destinée aux interventions rapides, en réaction aux crises, a été prévue pour la première fois dans le cadre du PLF 2006.
- ▶ **Coopération décentralisée et société civile** : souhait d'encourager leur développement manifesté lors du CICID de décembre 2002.

5.5 Le résultat de l'évolution des orientations politiques de la politique de coopération au développement depuis 1998

Le constat partagé d'une complexification et d'un manque de définition suffisante des orientations stratégiques et opérationnelles de la politique de coopération au développement

Les orientations politiques de la coopération au développement de la France présentent, tant dans leurs spécificités que dans leurs modes de définition, des lacunes dont les caractéristiques sont partagées par les différents observateurs.

- ▶ Un manque de définition stratégique jusqu'au Document cadre adopté en 2010

L'absence de culture stratégique a constitué une critique récurrente depuis 1998 et jusqu'à l'adoption du Document cadre de 2010. Certains observateurs l'expliquent notamment par la prédominance d'une diplomatie de l'influence (MAE) et un positionnement sectoriel fort sur l'économie, les finances et la monnaie (MINEFI), sans vision intégrée du développement. Ce manque était d'autant plus prégnant que la politique de coopération au développement constituait et constitue toujours en 2012 une politique complexe et relativement peu lisible, que l'on considère souvent comme en « mal de légitimité ». L'adoption du Document cadre est considérée à cet égard comme un progrès notable permettant de donner une vision globale de la politique française de coopération au développement.

Des questions subsistent pour certains, et notamment la question du processus suivi pour élaborer la stratégie de coopération mise en œuvre. Une critique relativement répandue s'appuie sur le constat selon lequel la stratégie découle plus souvent des instruments et des interventions constatées que l'inverse, et ceci malgré de vraies décisions stratégiques en rupture avec les interventions en place (bien publics mondiaux). On note une tendance à présenter comme objectif des tendances déjà constatées (priorité à l'Afrique à hauteur de 60% de l'enveloppe d'APD par exemple)

On relève également une difficulté à distinguer et mettre en articulation ce qui relève réellement d'ambitions stratégiques d'engagements pris dans le cadre des instances internationales à vocation politique, géostratégique et diplomatique (comme par exemple les décisions prises en matière de dette).

Enfin, des questions résiduelles demeurent sur le mode d'élaboration du Document Cadre (non fondé sur un bilan préalable), mais aussi sur la formulation de ses objectifs (qui en font un document de diplomatie davantage qu'un document stratégique) et sur sa déclinaison opérationnelle (qui reste encore imprécise).

- ▶ Une complexification de la politique française et un paradoxe entre une volonté affichée de concentration et de sélectivité et l'élargissement progressif des priorités tant géographiques que sectorielles.

Les dernières transformations, notamment la diversification sectorielle et l'extension géographique, « ont accru la complexité d'une politique déjà en mal de repères »⁵². Cette complexification s'illustre dans la multiplication des champs géographiques d'intervention, comme dans le manque de précision des priorités sectorielles définies. Comme le souligne la revue à mi-parcours de l'OCDE en 2010, les catégories retenues sont larges et semblent permettre à la France de rester impliquée dans un large éventail de programmes, justifiant la nécessité de mieux décliner ce ciblage à l'intérieur de ces catégories.

Le manque de continuité entre les orientations définies d'un CICID à l'autre (continuité temporelle) a également nui à la clarté et la lisibilité de la politique française de coopération au développement. Les décisions prises ont rarement été placées dans une perspective temporelle, par rapport à des objectifs précédemment fixés ou par rapport à des enseignements tirés des expériences passées. A ce titre, et comme le souligne la Cour des Comptes, les priorités se sont additionnées plutôt qu'elles n'ont évolué.

⁵² Rapport du Sénat n°108

6 L'analyse de l'évolution des allocations de ressources

Quelle a été l'allocation des ressources de l'APD française depuis 1998 ? Ces ressources ont-elles été adaptées pour mettre en œuvre les orientations stratégiques de la politique française de coopération au développement ?

Le bilan relatif à la mobilisation des instruments de l'aide au développement et l'allocation des ressources pour la période 1998-2010 propose une analyse synthétique de la déclinaison opérationnelle et financière des orientations politiques de l'APD française.

Cette analyse vise à la fois à présenter les grandes évolutions constatées entre 1998 et 2010 en termes de flux financiers, d'instruments mobilisés et de secteurs privilégiés par l'APD de la France, et à mettre ces évolutions en relation avec les objectifs prévus.

Elle s'accompagne aussi d'une synthèse des principales appréciations et critiques soulevés par les différents observateurs, l'enjeu étant d'identifier, sur un plan prospectif, les grands enjeux afférents à la déclinaison opérationnelle des orientations désormais définies dans le document cadre (objet de la partie « évaluation »).

Les analyses portent principalement sur quelques grands agrégats de l'APD : répartition par canal, répartition géographique et répartition sectorielle des crédits. Elles portent aussi sur les instruments utilisés, en s'appuyant sur quelques focus particuliers.

Enfin, cette partie aborde aussi la diversité des réalités de l'aide française en fonction du périmètre et de la nature des dépenses d'APD retenues (aide programmable vs. aide non programmable, prêts vs. dons, etc.) et en fonction de l'indicateur de mesure retenu pour apprécier l'effort financier de la France dans la contribution au développement des pays bénéficiaires. Cette diversité doit être prise en compte afin de ne pas se limiter à l'utilisation du seul agrégat du CAD pour mesurer l'effort de la France dans la contribution au développement et pour justifier les niveaux d'intervention dans les pays bénéficiaires.

Synthèse

Sur la période 1998-2010, les aides multilatérales et communautaires ont occupé un poids croissant dans l'APD de la France : en 2010, l'aide française multilatérale et communautaire représente environ 40% des crédits d'APD nette alors qu'elle n'était que de 20% en 1990 et 30% environ en 1998. Cette évolution est perçue comme controversée, sans lien évident avec des décisions stratégiques de la politique française de coopération au développement.

La part prépondérante de l'Afrique dans l'allocation de l'APD française bilatérale est conforme aux orientations géographiques de la France, mais on observe une redistribution progressive de l'APD au détriment des PMA. L'adéquation très relative entre pays prioritaires et pays réellement bénéficiaires de l'aide française s'explique notamment par l'absence de vraie stratégie d'allocation géographique des moyens et des instruments de l'aide au développement.

Au niveau des secteurs, l'APD française assure une large couverture des différents secteurs, avec une prédominance nette du domaine de l'éducation.

Alors même que l'aide programmable a augmenté en volume entre 1998 et 2010, cette augmentation est en décalage avec l'augmentation de l'APD globale et l'APD programmable a désormais un poids moins important qu'auparavant dans l'APD globale et dans l'APD bilatérale. Les allègements de dette représentent une proportion importante et difficilement prévisible de l'APD.

Depuis 2006, la France recourt de manière croissante à l'instrument de prêt, ce qui pose avant tout la question de la cohérence de ce choix avec les objectifs de la politique de coopération au

développement, le prêt ne permettant pas d'interventions dans certains secteurs : santé, éducation, environnement (biodiversité, notamment) ainsi que dans les pays les plus pauvres.

6.1 Note méthodologique préalable : données disponibles pour l'analyse des allocations de ressources

Le travail de bilan doit permettre, sur cette question, de mettre en évidence toutes les ressources qui ont concouru à la politique de coopération au développement et qui concourent aux orientations inspirées du Document cadre. Ces ressources renvoient à différents agrégats pour lesquels des données adaptées doivent être utilisées. Afin de comprendre ces agrégats, il importe de bien comprendre en amont le périmètre couvert par la politique de coopération au développement, lui-même sujet à débat et différences d'interprétation ; une tentative de définition est proposée en chapitre 2 de l'évaluation.

On rappelle ici qu'il convient de distinguer quatre niveaux d'analyse :

- ▶ **Les analyses d'APD globale** (par canal, modalité, secteur et pays) : ces analyses sont basées sur les données de l'OCDE qui permettent une vision stabilisée sur la période 1998-2010. L'APD déclarée au CAD constitue en effet l'information financière la plus complète parmi les données disponibles, dans la limite des ajustements liés à certains paramètres non pris en compte et qui relèvent pourtant de l'effort en faveur du développement des pays, et de l'intégration de critères pouvant, à l'inverse gonfler artificiellement les ressources affectées à l'APD. Ces analyses sont déclinées par modalité (ou activité) et pourront également utiliser, si besoin, les données préparées par le Trésor, ainsi que certaines données figurant dans les documents de politique transversale élaborés à partir de 2006.
- ▶ **Les analyses relatives à l'aide programmable** (qui excluent les aides « non programmables » : annulations et rééchelonnements de dettes, aide humanitaire et aide alimentaire d'urgence, sensibilisation au développement, contributions au budget central des ONG locales, nationales internationales, subventions aux exportations, subventions aux universités, prises de participations et autres frais dont la l'intégration dans l'APD est critiquée - frais d'écolage et frais d'accueil des réfugiés) : ces analyses peuvent être réalisées à partir des données de l'OCDE
- ▶ **Les analyses sur l'effort financier de l'Etat** : elles s'appuient sur les documents budgétaires de la politique de coopération : PAP, RAP et DPT (à partir de 2006 seulement).
- ▶ **Les analyses « micro » qui ciblent un ou plusieurs instruments** en particulier : elles pourront s'appuyer sur des sources alternatives propre à chaque acteur en charge de la mise en œuvre de ces instruments (MAE, MINEFI et AFD).

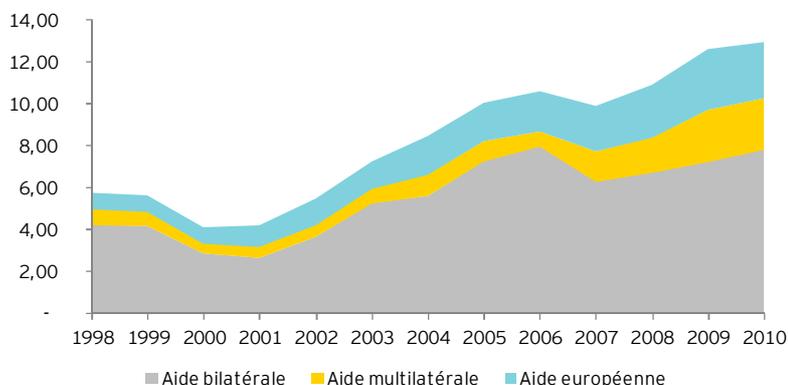
6.2 L'évolution de la répartition de l'APD entre aide bilatérale, aide communautaire et aide multilatérale

Le poids croissant des aides multilatérales et communautaires dans l'APD de la France

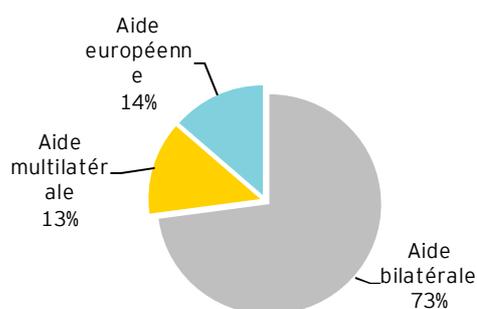
L'analyse des parts respectives de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale (communautaire compris) montre le poids croissant de cette dernière depuis 2007, après une période de tassement entre 2001 et 2006. La baisse proportionnelle de l'aide bilatérale s'explique en grande partie par l'augmentation de la contribution française au budget de l'Union européenne. Celle-ci s'est inscrite dans un contexte

d'accélération des appels de fonds aux Etats membres au cours des dernières années, en particulier sous la pression de la France, alors qu'il avait été fait le constat d'une situation d'inefficacité du FED au début des années 2000 (dont les crédits se décaissaient alors trop lentement)..

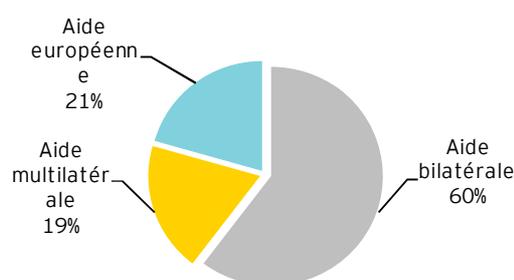
Graphique 10 : Evolution de l'APD en volume (en Md USD) et en % de l'APD nette par canal :



L'APD nette de la France par canal en 1998



L'APD nette de la France par canal en 2010



Source : OECD.Stat

En 2010, l'aide française multilatérale et communautaire représente environ 40% des crédits d'APD nette alors qu'elle n'était que de 20% en 1990 et 30% environ en 1998. A cet égard, la tendance générale suivie par l'aide française est conforme aux évolutions connues par les autres membres du CAD, dont la part du multilatéral a également augmenté depuis 1990 et s'établit en 2011 autour de 30%.

L'aide multilatérale française est aujourd'hui relativement concentrée et mobilisée par le biais des organisations internationales (Union européenne et Banque mondiale principalement) et des fonds verticaux (Fonds mondial SIDA en premier lieu).

NB : Ces chiffres extraits des données du CAD ne reflètent pas l'effet de levier du canal multilatéral par le biais des banques de développement, dont la participation au capital a un coût budgétaire réduit mais permet une puissance d'intervention élevée, non comptabilisée dans les chiffres de l'APD de la France.

Une évolution controversée, sans lien évident avec des décisions stratégiques de la politique française de coopération au développement

Malgré un principe posé en 1999 visant à privilégier le recours au canal multilatéral pour les pays ne faisant pas partie de la ZSP, l'évolution de l'aide multilatérale ne semble pas avoir été fondée sur une stratégie ajustée par rapport à ce principe de départ, ce qui explique que certains observateurs perçoivent cette évolution davantage comme la conséquence d'un affaiblissement de l'aide bilatérale ou d'un « choix par défaut ». Ce constat se reflète dans l'absence de ligne directrice claire formulée par la

France, et dans la variation des orientations prises par les CICID successifs dont certains (2002) ont loué le renforcement du bilatéral quand d'autres (2005) ont au contraire fait la promotion d'un renforcement du multilatéral.

Dans ce contexte, le bien fondé des allocations respectives entre le canal bilatéral et le canal multilatéral et la contribution de cet équilibre bi-multi à l'atteinte des objectifs de la politique française de coopération font l'objet d'interrogations de plus en plus discutées dans un contexte de contraintes budgétaires croissantes :

- ▶ L'un des principaux sujets de débats entre partisans et opposants concernent les retombées du canal multilatéral pour la France (effet de retour). Plusieurs observateurs, et notamment les parlementaires, s'interrogent sur la capacité du canal multilatéral à assurer une visibilité pour la France, mais aussi une prise en compte des priorités de la politique française de coopération.
- ▶ D'autres observateurs soulignent au contraire la valeur ajoutée du canal multilatéral sur l'efficacité de l'aide et sur le développement des pays bénéficiaires et mettent en avant l'effet de levier permis par les financements multilatéraux. A cet égard, l'évolution croissante des contributions aux IFIs, au FED et à certains fonds verticaux semble en partie avoir résulté d'une volonté, bien que non nécessairement consignée dans une stratégie globale et partagée, de renforcer le recours à un canal considéré par certains comme particulièrement efficace dans certains contextes (situations de crise) et pour conserver un positionnement géopolitique en maintenant une part plus ou moins significative dans les augmentations de capital et dans les reconstitutions des fonds concessionnels.

6.3 La répartition géographique de l'APD

Une part prépondérante de l'Afrique conforme aux orientations géographiques soulignées par le CICID, mais une redistribution progressive de l'APD au détriment des PMA

Entre 1998 et 2010, l'Afrique sub-saharienne a occupé une place prépondérante dans l'APD de la France (entre 50 et 70% de l'APD selon les années), ce qui est cohérent avec les orientations géographiques établies lors des différents CICID. En dépit de cette priorité claire, on relève toutefois une compression de la part de l'APD nette consacrée au continent africain, face à une montée en charge de l'Asie et, dans une moindre mesure, de l'Amérique latine. Ainsi l'extension des priorités géographiques de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010, notamment en faveur des pays émergents, se reflète nettement dans l'évolution des crédits d'APD.

Les différentes études relèvent aussi la diminution de la part attribuée aux pays les moins avancés : 38% de l'aide bilatérale nette française en 2000, 16% seulement en 2009, alors que des pays comme la Chine ou le Brésil figurent régulièrement en bonne place dans la liste des premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale nette.

Attention : ces évolutions sont à nuancer fortement en raison de limites inhérentes au mode de calcul de l'APD : l'APD déclarée par la France tient compte de certains frais (par exemple écolage) qui représentent une part significative de l'aide affichée en direction de pays comme la Chine, même si leur comptabilisation en APD soulève de nombreuses critiques. Par ailleurs l'indicateur d'APD donne une image erronée de l'effort budgétaire de l'Etat qui est nettement moindre dans les pays émergents : ces derniers bénéficient de montants élevés de prêts dont les décaissements bruts sont intégrés à l'APD nette sans tenir compte des remboursements futurs associés.

Graphique 11 : Allocation de l'APD de la France par pays : 15 principaux bénéficiaires par année sur la période 1998-2010 (versements en millions de dollars)

1998-2010		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
Pays bénéficiaire	APD nette (en M USD)	Pays bénéficiaire	APD nette en	Pays bénéficiaire	APD nette en M USD	Pays bénéficiaire	APD nette en	Pays bénéficiaire	APD nette en M USD	Pays bénéficiaire	APD nette en	Pays bénéficiaire	APD nette en
Nigeria	3 542,92	<i>Polynésie française</i>	368,18	<i>Polynésie française</i>	352,72	Egypte	241,70	Egypte	201,48	Côte d'Ivoire	531,29	Congo, Rép.	1274,00
Mayotte	3 502,68	<i>Nouvelle-Calédonie</i>	335,02	<i>Nouvelle-Calédonie</i>	313,87	Côte d'Ivoire	156,26	Maroc	174,37	Mozambique	431,63	Cameroun	290,59
Côte d'Ivoire	2 958,30	Egypte	308,04	Egypte	254,05	Maroc	154,69	Mayotte	119,26	Maroc	145,84	Serbie	207,89
Maroc	2 693,50	Maroc	198,87	Sénégal	226,39	Sénégal	147,19	Côte d'Ivoire	110,40	Mayotte	125,22	Maroc	205,03
Congo, Rép.	2 651,34	Côte d'Ivoire	190,91	Maroc	223,68	Mayotte	103,02	Sénégal	102,37	Cameroun	119,01	Mayotte	166,05
Irak	2 544,19	Cameroun	152,77	Côte d'Ivoire	201,33	Mali	98,10	Tunisie	87,55	Sénégal	104,47	Niger	155,92
Sénégal	2 460,23	Sénégal	142,28	Cameroun	134,8	Tunisie	92,87	Algérie	63,51	Algérie	103,74	Madagascar	128,14
Cameroun	2 114,28	Algérie	115,85	Bosnie-Herzégovine	115,73	Cameroun	86,22	Vietnam	61,79	Egypte	100,14	Algérie	125,04
Egypte	1 928,11	Mayotte	104,37	Mayotte	109,27	Burkina Faso	82,23	Mali	60,82	Tunisie	96,61	Sénégal	119,50
Chine	1 707,85	Tunisie	90,37	Tunisie	103,55	Bénin	74,25	Cameroun	59,28	Chine	89,58	Côte d'Ivoire	116,47
Tunisie	1 663,20	Madagascar	68,93	Madagascar	79,3	Algérie	57,30	Wallis & Futuna	50,28	Vietnam	77,80	Tunisie	107,55
Congo, Rép.	1 645,56	Vietnam	66,18	Vietnam	79,17	Vietnam	52,92	Burkina Faso	44,02	Chine	77,19	Egypte	100,02
Algérie	1 574,98	Niger	66,11	Wallis & Futuna	74,32	Wallis & Futuna	52,08	Chine	42,80	Mali	63,57	Vietnam	99,01
Vietnam	1 504,83	Burkina Faso	64,15	Mali	58,24	Madagascar	46,47	Bénin	42,52	Burkina Faso	53,86	Chine	74,29
Madagascar	1 499,29	Mali	59,69	Burkina Faso	55,47	Chine	45,99	Madagascar	41,69	Wallis & Futuna	52,65	Mali	69,89

2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010	
Pays bénéficiaire	APD nette en	Pays bénéficiaire	APD nette en	Pays bénéficiaire	APD nette en M USD	Pays bénéficiaire	APD nette en	Pays bénéficiaire	APD nette en	Pays bénéficiaire	APD nette en M USD	Pays bénéficiaire	APD nette en
Sénégal	509,77	Nigeria	1422,89	Nigeria	2027,15	Irak	759,24	Mayotte	474,72	Côte d'Ivoire	1199,06	Congo, Rép.	909,40
Madagascar	484,51	Congo, Rép.	998,73	Irak	790,70	Cameroun	596,23	Congo, Rép.	367,98	Mayotte	543,04	Mayotte	602,85
Maroc	218,12	Irak	634,17	Mayotte	337,54	Mayotte	406,86	Irak	315,04	Chine	364,35	Chine	316,69
Mayotte	208,61	Algérie	231,83	Maroc	301,41	Maroc	218,77	Liban	305,82	Maroc	238,10	Indonésie	262,49
Niger	195,80	Mayotte	201,87	Sénégal	287,47	Mali	214,02	Turquie	293,77	Indonésie	187,13	Maroc	254,43
Algérie	172,93	Maroc	196,98	Cameroun	243,61	Algérie	185,18	Chine	207,51	Tunisie	169,98	Vietnam	242,42
Tunisie	141,38	Tunisie	181,84	Tunisie	176,30	Sénégal	176,66	Sénégal	189,03	Turquie	154,62	Liberia	232,04
Congo, Rép.	134,68	Sénégal	156,99	Algérie	173,42	Vietnam	154,46	Vietnam	165,59	Vietnam	142,91	Mexique	205,82
Cameroun	129,13	Chine	125,20	Vietnam	159,38	Madagascar	141,97	Maroc	163,21	Sénégal	140,88	Philippines	189,43
Tanzanie	119,95	Vietnam	96,42	Afrique du Sud	158,77	Turquie	134,23	Tunisie	160,46	Wallis & Futuna	117,44	Togo	168,02
Egypte	109,17	Madagascar	88,22	Chine	142,80	Chine	132,30	Burkina Faso	142,01	Egypte	111,55	Colombie	160,26
Vietnam	106,78	Mali	83,61	Burkina Faso	131,43	Tunisie	127,94	Egypte	141,99	Liban	102,45	Sénégal	157,23
Zambie	103,80	Egypte	80,00	Congo, Rép.	123,38	Wallis & Futuna	116,99	Wallis & Futuna	129,79	Madagascar	97,47	Haïti	144,09
Chine	102,80	Burkina Faso	79,35	Serbie	109,76	Burkina Faso	114,76	Togo	127,68	Algérie	94,49	Egypte	140,13
Burkina Faso	83,63	Wallis & Futuna	71,62	Côte d'Ivoire	106,82	Brésil	112,91	Algérie	121,75	Congo, Rép.	93,15	Côte d'Ivoire	138,52

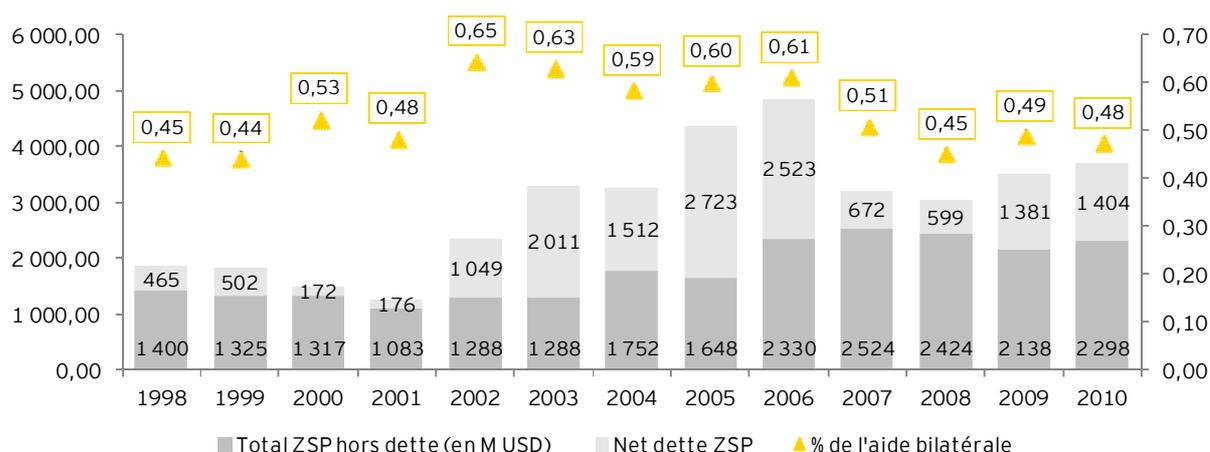
*En gris clair et en italique : les collectivités d'Outre-mer

Source : OECD.Stat

Une adéquation très relative entre pays prioritaires et pays réellement bénéficiaires de l'aide française qui s'explique notamment par l'absence de vraie stratégie d'allocation géographique des moyens et des instruments de l'aide au développement⁵³

Les pays de la ZSP ont bénéficié de plus de 60% de l'APD française entre 2002 et 2006, avant de devenir minoritaire à moins de 50% à partir de 2008. Ces chiffres incluent les effets des annulations ou de rééchelonnement de la dette (cf. section ci-après qui analyse l'APD par type d'instrument) qui ont représenté des montants élevés au milieu des années 2000. Retraités de ces annulations de dette, les chiffres indiquent une réalité différente. A cet égard et au sein de la ZSP, le Nigéria (en 2005 et en 2006), la RDC (en 2003), le Congo (en 2005 et en 2010), et la Côte d'Ivoire (en 2002 et 2009) ont été les pays bénéficiaires les plus concernés par des annulations ou de rééchelonnement de la dette.

⁵³ L'analyse de la répartition de l'APD en fonction des nouvelles priorités géographiques définies dans le Document Cadre de 2010 est effectuée dans le tome 2 (évaluation)

Graphique 12 : Allocation de l'APD de la France dans les pays de la ZSP sur la période 1998-2010

Source : OECD.Stat

6.4 La répartition sectorielle de l'APD

Une large couverture des différents secteurs, avec une prédominance nette du domaine de l'éducation

D'après les données reprises dans le Document Cadre de 2010⁵⁴, les cinq secteurs prioritaires décidés par le CICID de 2009 représentaient, en 2008, 59% de l'APD bilatérale nette, 43% de l'APD européenne, et 65% de l'APD multilatérale.

Parmi ces secteurs, l'éducation semblait occuper la première place avec 25% de l'APD bilatérale, devant le développement durable (11%), le soutien à la croissance (10%), l'agriculture (8%) et la santé (2%)⁵⁵. En tenant compte des sous-secteurs, l'éducation de base, qui fait l'objet d'un OMD, ne représentait néanmoins que 3% de l'APD bilatérale.

Les données disponibles dans la base de l'OCDE confirment ces tendances : en moyenne, l'éducation représente globalement 35% de l'APD bilatérale nette ventilable par secteur entre 1998 et 2010, mais la part de l'éducation de base se limite seulement à 4%. L'agrégat du CAD concernant l'éducation regroupe en effet également, entre autres, l'enseignement supérieur et les frais d'écologie déclarés par la France au cours de la période 1998-2010. Plusieurs autres sous-secteurs selon les définitions retenues par l'OCDE dépassent les 5%, comme c'est le cas des transports, des infrastructures, de l'agriculture et de la santé.

Attention : les chiffres portant la répartition sectorielle de l'APD présentent une certaine marge d'erreur dans la mesure où ils ne prennent pas en compte l'ensemble des montants déclarés annuellement,

⁵⁴ Annexe V, page 66.

⁵⁵ Le reste concerne d'autres secteurs non précisés.

Graphique 13 : Allocation de l'APD française par secteur sur la période 1998 - 2010 (versements en millions de dollars)

Secteur	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total 1998-2010	% total ventilable 1998-2010
Education*	1 521	1 496	756	776	926	1 269	1 527	1 461	1 790	1 929	1 778	1 757	1 831	18 816	35%
dont l'éducation de base		13	113	142	161	210	269	196	105	199	242	252	208	2 110	4%
Santé*	211	172	124	160	200	192	312	286	273	176	392	324	249	3 072	6%
dont santé	211	168	110	152	191	186	301	279	270	174	387	300	200	2 929	5%
dont Politique en Matière de Population/Santé&Fert.	0	5	14	8	8	6	12	8	2	2	5	24	49	143	0%
Agriculture, Sylviculture, Pêche*	318	253	178	242	159	128	187	127	171	665	533	483	419	3 863	7%
Soutien à la croissance	940	812	568	557	619	923	968	1 283	1 395	1 562	2 650	2 281	2 223	16 780	31%
dont Infrastructure & Services Sociaux Divers	263	243	246	188	233	317	296	264	492	433	360	469	378	4 182	8%
dont Transports & Entreposage	183	186	63	137	42	145	247	530	416	540	1 432	623	315	4 858	9%
dont Distribution d'Eau et Assainissement	126	169	119	92	189	170	176	115	237	391	360	803	496	3 442	6%
dont Energie	209	84	42	25	43	78	89	83	104	19	212	154	528	1 670	3%
dont Banques & Services Financiers	17	40	11	48	22	100	52	99	109	149	259	86	40	1 032	2%
dont Industries Manufacturières, Extractives, Construct*	48	45	47	22	27	65	63	62	-45	14	9	135	396	890	2%
dont Communications	56	26	14	18	37	38	34	39	10	7	3	2	8	292	1%
dont Entreprises & Autres Services*	34	17	25	20	18	3	9	81	5	1	10	3	57	283	1%
dont Tourisme	1	2	1	5	4	1	2	1	66	1	2	2	2	91	0%
dont Politique Commerciale et Réglementations*	5	0	0	0	3	6	1	7	1	7	4	3	2	39	0%
Gouvernement & Société Civile*	58	56	89	30	41	64	127	107	139	105	151	147	204	1 319	2%
Destination plurisectorielle / transversale	417	372	381	319	304	430	561	430	938	808	1 015	1 488	2 508	9 971	19%
Total ventilable par secteur	3 464	3 162	2 096	2 085	2 249	3 006	3 683	3 693	4 705	5 245	6 520	6 480	7 434	53 821	100%
Total aide bilatérale nette	4 185	4 128	2 829	2 596	3 615	5 213	5 567	7 239	7 919	6 258	6 669	7 187	7 787	71 191	
Part de l'aide bilatérale ventilable par secteur	83%	77%	74%	80%	62%	58%	66%	51%	59%	84%	98%	90%	95%	76%	

* priorités sectorielles définies par le CICID de juin 2009 (hors développement durable, dont défini comme un secteur particulier dans la base de l'OCDE)

Source : OECD.Stat

Focus spécifique : les débats autour de l'intégration du domaine culturel et universitaire dans la politique d'aide au développement

La coopération culturelle est intégrée dans l'APD française déclarée au CAD. Elle est aussi clairement intégrée dans les axes stratégiques de la politique de développement de la France tels que définis dans les DPT. Ces derniers associent en effet aide au développement et influence française en mettant en avant l'objectif de promotion du développement à travers les idées et le savoir-faire français et un sous-objectif de promotion du développement « par la culture, l'enseignement et la recherche ». Enfin la coopération culturelle et universitaire est largement discutée lors des réunions du CICID en tant qu'axe stratégique prioritaire « implicite » au travers de la question de la formation des élites (1999) et le renforcement de la place de l'enseignement supérieur et de la recherche au développement dans les stratégies de développement des pays (2005).

Un débat récurrent concerne cependant la conformité de certaines dépenses de coopération culturelle et universitaire, principalement imputées sur le programme 209, avec l'objectif de développement et les directives du CAD dans la mesure où elles sont considérées comme relevant de la diplomatie d'influence.

A cet égard, la question du rayonnement culturel de la France n'est d'ailleurs pas reprise dans le Document cadre adopté en 2010. Cette question mériterait une analyse plus fine et une clarification de la doctrine française. Si certaines dépenses n'ont qu'un rôle très marginal dans le développement économique et l'amélioration du niveau de vie d'un pays (financement des lycées français par exemple), d'autres sont mises en avant comme pouvant contribuer au développement du capital humain des pays, au travers de la formation universitaire, la recherche ou certaines formes de coopération culturelle.

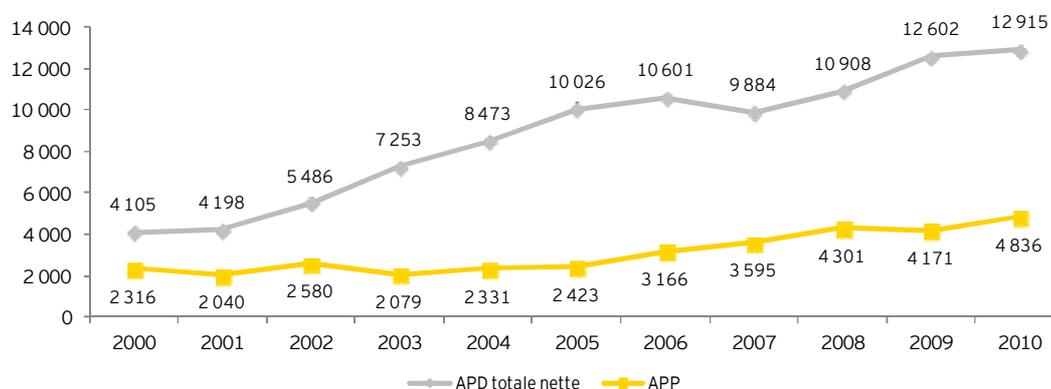
6.5 La répartition de l'APD bilatérale par nature de dépense

L'analyse de l'APD française présente une diversité de réalités selon les variables considérées au sein de l'APD bilatérale : aide programmable ou non, part respective des prêts et des dons, et instruments financiers utilisés, etc.

Une progression de l'aide programmable en décalage avec l'augmentation de l'APD globale

Si l'aide programmable (voir définition en introduction du présent chapitre) a augmenté depuis 2000, sa progression a été plus lente que l'APD globale : alors qu'elle représentait plus de la moitié de l'APD en 2000, son poids est seulement de 37% en 2010.

Graphique 14 : Evolution de l'aide programmable (versements en millions de dollars):



Source : OECD.Stat

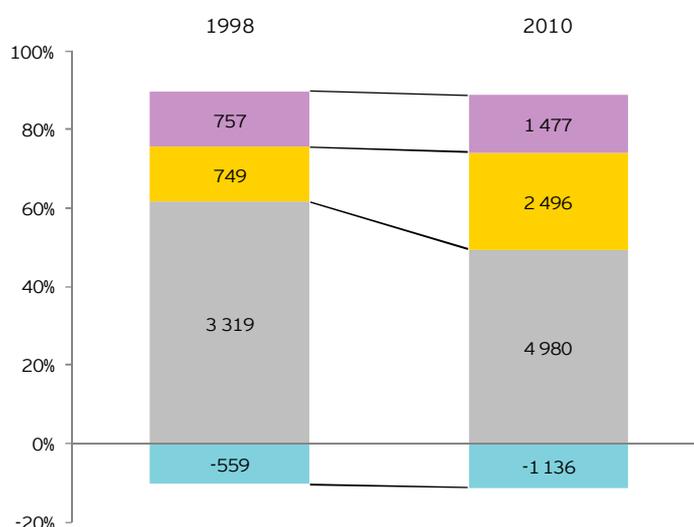
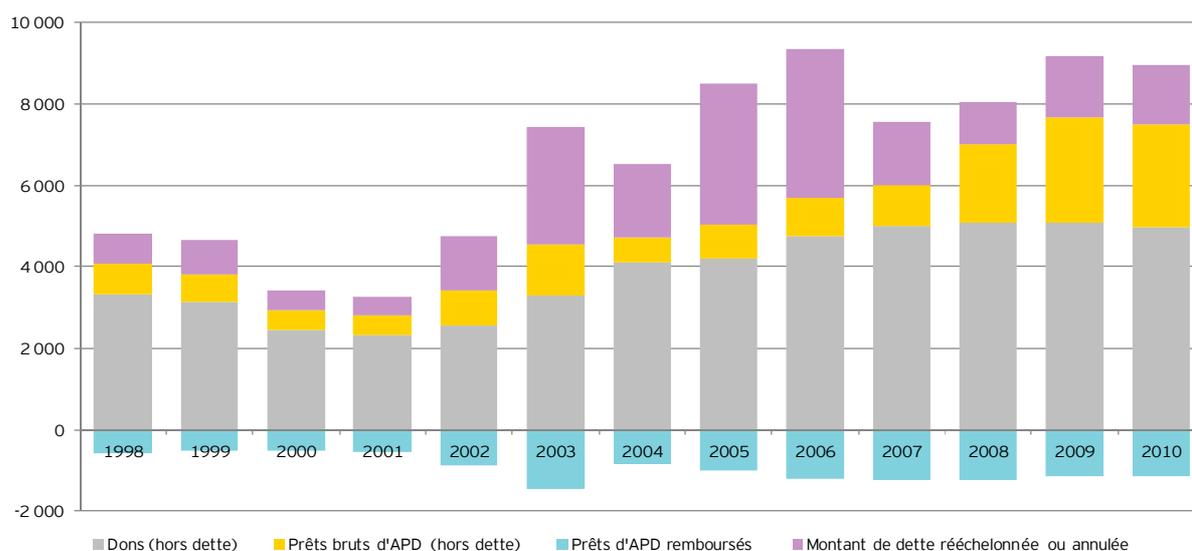
Allègements de dette : une proportion importante et difficilement prévisible de l'APD

Le décalage dans l'évolution de l'APD nette et l'aide programmable s'explique en grande partie par le poids des allègements de dettes qui sont venus temporairement « gonfler » l'APD de la France, notamment en 2003, 2005 et 2006. Cette évolution des allègements de dettes est le résultat des engagements pris par la France dans le cadre des instances internationales (club de Paris en faveur du Nigeria, G8, Irak...). Les efforts de la France en matière d'allègement de dette dépassent ceux des autres pays du CAD. Le poids des allègements de dette pose plusieurs questions ayant trait à la fois à la contribution de ces allègements dans le développement des pays bénéficiaires, et au « gonflement » considéré comme partiellement injustifié de l'APD permis par ces allègements.

Depuis 2006, le poids croissant du prêt dans l'APD de la France

Si l'APD bilatérale brute de la France reste composée en majorité de dons, la part des prêts présente une nette augmentation depuis 2006.

Graphique 15 : Allocation par instrument* en volume (versements en millions de dollars):



Source : OECD.Stat

* les activités d'annulation ou de rééchelonnement de la dette se répartissent en dons et en prêts

L'évolution des instruments est le résultat d'une stratégie globale à la fois voulue (notamment au travers des interventions dans les pays émergents par des prêts peu concessionnels visant essentiellement la préservation des biens publics mondiaux) et probablement subie (contraintes budgétaires qui appellent à recourir davantage aux prêts, ces derniers permettant un effet de levier, une augmentation immédiate temporaire des chiffres de l'APD, ainsi qu'un étalement dans la durée de l'effort budgétaire de l'Etat). *Il convient de souligner ici encore que l'évolution observée ne reflète pas la réalité de l'effort budgétaire de l'Etat qui n'est composée, pour les prêts, que des montants de bonifications accordés.*

Au-delà de l'effet d'affichage sur l'APD et de l'incidence des prêts accordés sur l'APD future, l'évolution de la part respective des dons et des prêts pose avant tout la question de leur adaptation avec les objectifs de la politique de coopération au développement. Certains observateurs estiment à cet égard que le recours croissant aux prêts a été un frein à l'intervention dans certains secteurs : santé, éducation, environnement (biodiversité, notamment) autant qu'un frein aux interventions en faveur des pays les plus pauvres.

6.6 Analyses spécifiques par instrument

6.6.1 APD bilatérale générée par l'AFD

Opérateur-pivot en charge de la mise en œuvre de la politique française de coopération au développement, l'AFD a connu au cours de la décennie 2000 une importante évolution de ses activités. Elle a reçu la mission de gérer la plus grande partie des crédits budgétaires d'aide bilatérale au développement et s'est vue autorisée à utiliser les possibilités offertes par son bilan pour accroître ses capacités de prêts. L'Agence a aussi considérablement augmenté ses autorisations de financements et diversifié son offre de produits financiers, son réseau et les modalités d'intervention dans les Etats étrangers.

Une augmentation importante des activités à la suite de la diversification des géographies, secteurs et instruments d'intervention

En 2010, l'AFD a réalisé 29% de l'APD nette de la France (contre 8% seulement en 2005), mais elle a géré plus de la moitié des moyens programmables bilatéraux⁵⁶ (contre seulement 23% en 2005), ce qui conforte le rôle de l'AFD en tant que « l'opérateur pivot » de la coopération française.

L'AFD a développé de nombreux instruments d'intervention adaptés pour des partenaires de plus en plus variés (les Etats, mais aussi les collectivités locales, les entreprises publiques et le secteur privé) : au titre de l'APD, elle octroie des prêts à long terme et des subventions ; elle est aussi chargée de la mise en œuvre des ABG, contribue à mettre en œuvre les contrats de désendettement et de développement (C2D), et finance également des opérations d'assistance technique.

L'AFD gère aussi certains financements pour le compte de l'Etat, y compris le financement des facilités de prêt concessionnel du FMI, la mise en place de la participation de la France à différents fonds ou initiatives multilatéraux (ex. IFFIm).

Enfin son activité de production intellectuelle est devenue en dix ans l'une des activités majeures de l'AFD aux côtés de son activité de financement du développement.

Tableau 3 : Evolution de l'APD bilatérale nette générée par l'AFD (en million d'euros) sur la période 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prêts souverains	80	201	314	506	652	1 187
Prêts non souverains	101	138	222	274	688	236
Subventions	177	197	197	248	321	373
C2D	5	26	28	24	124	121
PAS/SAS (y compris ABG)	-63	-17	-19	143	-85	-7
Autres (frais administratifs,	145	162	158	171	229	242
Total bilatéral net AFD	445	707	900	1 366	1 929	2 152
Aide publique	1 949	2 522	2 626	2 982	2 995	nd
Part APD bilatérale AFD /	23%	28%	34%	46%	64%	nd

Source : J-C. Peyronnet et Ch. Cambon, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2012*, p. 176.

⁵⁶ Moyens programmables bilatéraux : à partir de l'APD bilatérale brute de laquelle on déduit un certain nombre de postes qui correspondent à des dépenses non programmables, soit parce qu'elles sont imprévisibles (aide humanitaire, annulation de dettes), soit parce qu'elles n'entraînent pas de flux transfrontaliers (écolage, réfugiés), soit parce qu'elles n'entrent pas dans des accords entre gouvernements (aide aux ONG, aide allouée par les collectivités locales), soit parce qu'elles ne peuvent pas être ventilées (PED non ventilés) (source : OCDE)

Les volumes d'engagements de l'AFD ont connu une forte augmentation. Ainsi, les engagements totaux de l'Agence ont été multipliés par plus de 3,5 sur la période 2004-2010 (1,9 milliards d'euros en 2004 contre 6,8 milliards d'euros en 2010). L'extension progressive du champ d'action de l'AFD est fortement liée à l'augmentation des fonds propres qui lui a conféré une capacité de prêt accrue (souverain and non-souverain), pleinement mobilisée à partir de 2004.

Le champ d'intervention géographique a été étendu à plusieurs reprises par les décisions du CICID, vers l'ensemble de l'Afrique d'abord, puis en direction des pays émergents prioritaires. En 2012, l'AFD peut intervenir dans une centaine de pays et compte 68 agences et bureaux, soit 30% de plus qu'en 2005.

Tableau 4 : Evolution des engagements par zone géographique

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%
Afrique subsaharienne	629	45	1 060	54	979	41	1 041	37	1 733	39
Méditerranée / Moyens Orient	298	21	516	26	666	28	684	24	983	22
Asie Pacifique	459	33	321	16	258	11	618	22	911	21
Amérique latine / Caraïbes	7	n.s.	16	1	57	2	204	7	483	11
Total émergents BPM	213	15	125	6	186	8	534	19	707	16

Source : J-C. Peyronnet et Ch. Cambon, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2012*, p. 176.

- ▶ En 2010, **l'Afrique subsaharienne** concentre 37% des interventions dans les pays étrangers, soit 1,8 milliards d'euros (contre 45% des engagements en 2005). Les pays d'Afrique subsaharienne bénéficient d'un accès privilégié aux instruments les plus concessionnels de l'AFD (subventions et prêts très concessionnels), ce qui se traduit par une part relative plus importante de ces pays dans l'effort budgétaire, soit 60% des ressources financières allouées par l'Etat en 2010.
- ▶ Avec 23% des financements autorisés, soit 1,1 milliard d'euros et 18% de l'effort financier de l'Etat, **les pays du bassin méditerranéen** constituent la deuxième géographie d'intervention de l'AFD (contre 21% des engagements en 2005), principalement sous forme des prêts concessionnels.

Son champ sectoriel s'est aussi considérablement accru avec le transfert, en 2004, des actions de coopération dans l'ensemble des secteurs relevant des OMD, notamment la santé, l'éducation de base, l'agriculture et le développement rural, la formation professionnelle, l'environnement, le secteur privé, les infrastructures et le développement urbain. L'AFD s'est vu également confier la gestion du cofinancement des initiatives des ONG.

Des interrogations relatives au développement rapide des activités de l'AFD

Selon certains observateurs « *le développement rapide de l'AFD a mis sous tension les différentes facettes de l'AFD dont les activités sont tiraillées entre celle d'une banque de développement soucieuse de rentabilité et d'autonomie, celle d'une agences de coopération à laquelle il est demandé une plus grande concentration de ses opérations sur les priorités africaines et celle d'un outil d'influence de la diplomatie qui la conduit loin de son métier et de sa géographie d'origine* »⁵⁷. Ainsi, ces tensions concernent les moyens budgétaires mis à disposition de l'AFD pour intervenir dans les pays prioritaires de la coopération française, les limites de la diversification géographique de l'AFD et le modèle économique de l'agence.

- ▶ **La légitimité de la diversification géographique de l'AFD**

⁵⁷ J-C. Peyronnet et Ch. Cambon, *Aide publique au développement. Avis sur le projet de loi de finances pour 2012*, p. 184.

Certains observateurs indiquent qu'au total, dans le portefeuille d'engagement de l'AFD, la part relative des pays les plus pauvres (PMA) tend à décliner au profit des PRI (notamment PRI de la tranche supérieure) et émergents, comme la Chine.

L'AFD met en avant le rôle majeur des pays émergents sur la scène internationale, et leur processus de développement constitue un enjeu fort pour la préservation des biens publics mondiaux. La France, à travers l'AFD, a ainsi progressivement renforcé sa collaboration avec les pays émergents en concentrant ses interventions sur les thèmes d'intérêt commun comme la lutte contre le réchauffement climatique et les grandes pandémies, tout en veillant à préserver ses intérêts économiques.

L'AFD souligne également que les interventions de l'AFD dans ces pays ne pèsent pas sur le budget de l'Etat, car elles ne sont pas (ou très peu) bonifiées. Par ailleurs, l'effort financier de l'Etat consacré au financement concessionnel dans les pays émergents est limité à 10%. Or, certains observateurs soulignent que, même plafonné à 10%, cet effort reste conséquent (il a représenté 77 millions d'euros en 2009, ce qui correspond à la moitié des subventions reçues par 14 pays pauvres prioritaires).

L'AFD, qui est un établissement de crédit, doit enfin veiller à la maîtrise de ses risques bancaires : la capacité d'endettement des Etats et des contreparties non souveraines constitue un frein au développement de ses activités de prêts dans les pays les plus pauvres.

► **Modestie des moyens budgétaires nécessaires pour intervenir de façon significative dans les pays prioritaires de la coopération française**

La diversification géographique et sectorielle de l'AFD s'est effectuée en même temps qu'une diminution des moyens d'intervention sous forme de dons issus du programme 209 du budget de l'aide au développement.

Or, les interventions de l'AFD dans les pays pauvres prioritaires et en Afrique subsaharienne (définis par l'ensemble des documents stratégiques de la coopération française comme les priorités absolues de l'AFD) sont fortement conditionnées par le niveau des ressources disponibles en subventions décidées par l'Etat. L'AFD ne peut pas intervenir dans la plupart de ces pays que sous forme de subventions, ou sous formes de prêts non souverains (ce qui suppose des contreparties publiques ou privés fiables, qui n'existent pas toujours). Par ailleurs, plusieurs secteurs qui relèvent des OMD comme la santé ou l'éducation notamment ne se prêtent pas au financement par prêts.

► **Spécificité de l'AFD par rapport à d'autres agences comparables : difficulté à communiquer sur la rentabilité en interne et en externe**

La tarification des prêts de l'AFD n'est pas destinée à dégager une rentabilité. Les activités non rentables notamment la production intellectuelle sont couvertes par le placement des capitaux propres « libres ». L'AFD dégage depuis quelques années des résultats nets positifs (qui proviennent essentiellement de l'activité de placement de la trésorerie et de la possibilité d'autofinancer une activité de prêt à partir des fonds propres) ce qui pose un problème de communication s'agissant de l'opérateur pivot chargé de mettre en œuvre la politique de coopération.

Par ailleurs, l'Etat en prélevant à partir de 2006 en totalité ces résultats sous la forme d'un dividende (près de 200 millions d'euros ces dernières années) qui a été partiellement redistribué dans le budget de la coopération a limité la capacité de développement des interventions de l'AFD. Ce prélèvement a soulevé la question du niveau des fonds propres de l'AFD pour intervenir dans des pays prioritaires sur lesquels l'AFD atteint sa limite de risque. Certains rapports suggèrent en effet de limiter ce prélèvement au demeurant utile pour assurer une bonne gestion financière à 50 %.

Il convient également de mettre en lumière ces données en les comparant aux ressources en provenance de l'Etat : 400 millions d'euros de crédits de paiement par an sous forme de crédits de bonification, 400 millions de crédits de subventions.

6.6.2 Allègements de dettes

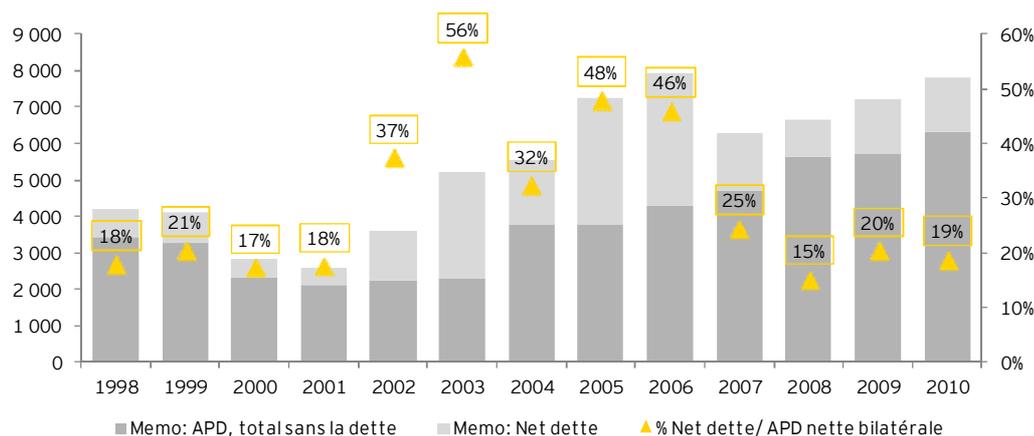
Les allègements de dette occupent une place importante parmi les instruments de la politique française d'APD et la France est l'un des principaux acteurs des politiques concertées de traitement de la dette de pays en développement.

La France accorde la plupart des traitements de dette sur **un fondement multilatéral**, essentiellement le biais de traitements de dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, PPTTE, négociés au sein du Club de Paris⁵⁸. Les efforts consentis par la France dans le cadre de l'initiative PPTTE sont poursuivis par **des annulations bilatérales** accordées par la France au-delà de l'effort multilatéral demandé. La France a ainsi annoncé, lors du sommet du G8 de Cologne de juin 1999, puis lors du sommet de Yaoundé de janvier 2001 qu'elle : i) porterait de 90 à 100 % son effort d'annulation de la dette commerciale éligible pour les pays concernés par l'initiative PPTTE, ii) annulerait la totalité de ses créances d'aide publique au développement sur les pays bénéficiant de l'initiative en faveur des pays très endettés en reversant sous forme de dons les montants payés par les pays débiteurs sur ces créances (Contrat de désendettement et de développement ou C2D).

L'évolution du volume total de l'APD française depuis 1998 est marquée par le rôle essentiel de la comptabilisation des allègements de dettes

Très peu utilisées avant 1990 (moins de 1% de l'APD mondiale), les allègements de dettes marquent de manière essentielle l'évolution du volume total de l'APD globale et française depuis 1998.

Graphique 16 : Poids de la dette dans l'APD nette de la France sur la période 1998-2010 (en millions de dollars US)

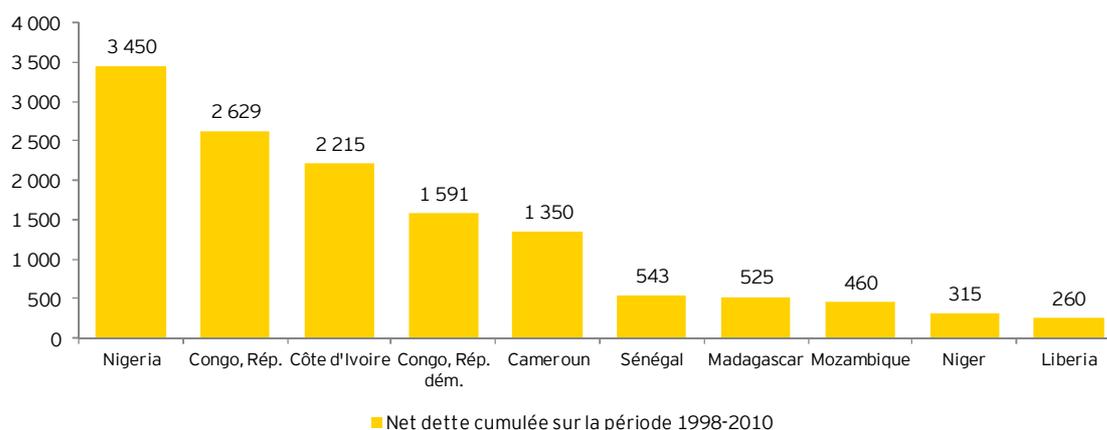


Source : OECD.Stat

Sur la période 1998-2010, les allègements de dette représentent un tiers de l'aide bilatérale française, avec des pics à 56% de l'APD nette en 2003 (année de l'allègement de la dette de la République Démocratique de Congo), à 48% en 2005 et à 46% en 2006 (allègement de la dette de la Nigéria, du Congo et de l'Iraq). Les principaux pays bénéficiaires des allègements de dette sur la période 1998-2010 sont la Nigéria, le Congo, le Côte d'Ivoire, la RDC et le Cameroun.

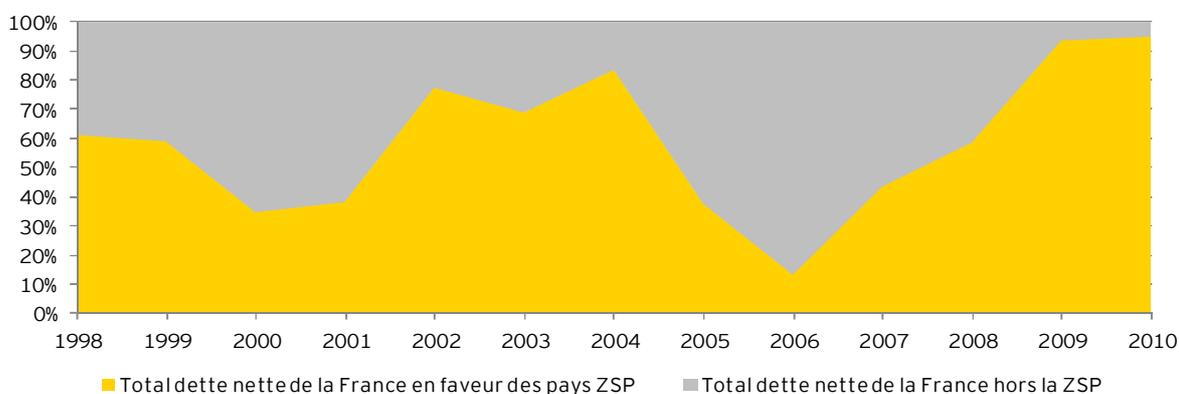
Le poids des allègements de dettes dans l'APD française est particulièrement élevé, en comparaison des autres principaux pays donateurs.

⁵⁸ Groupe informel de créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de nations endettées.

Graphique 17 : Principaux bénéficiaires du traitement de la dette par la France pour la période 1998-2010 (en millions de dollars US)⁵⁹

Source : OECD.Stat

La capacité de la France à concentrer sa politique d'allègement de la dette sur une zone géographique est limitée car **la concentration géographique des opérations d'allègement de dette est déterminée en grande partie par des processus et des calendriers spécifiques et multilatéraux** (seul le mécanisme des C2D échappe à cet inconvénient). Toutefois, les orientations en matière de traitement de la dette ont été, par le passé, relativement conformes aux objectifs géographiques de la France. Sur la période 1998-2010, les traitements de dettes accordées aux pays de la ZSP ont représenté 55% du total, avec des variations annuelles importantes. Cette convergence s'explique par le fait que les pays de la ZSP comptaient à la fois parmi les plus endettés et les plus touchés par la crise de la dette.

Graphique 18 : Concentration géographique des traitements de dettes par la France

Source : OECD.Stat

Nombreuses questions soulevées par la comptabilisation des remises de dette en APD

L'allègement de la dette des pays les plus pauvres est reconnu, à plusieurs égards, comme une condition importante à leur développement. L'assainissement de leurs finances a d'ailleurs probablement contribué à leur relative résistance à la crise financière. Elles constituent, par ailleurs, une

⁵⁹ Cette comparaison illustre la répartition géographique des annulations de dettes par la France sans prendre en compte les autres caractéristiques des pays bénéficiaires, telles que le PIB, les ressources ou le niveau d'endettement public.

perte de créance pour l'Etat français et les contribuables français. De ce point de vue, leur comptabilisation en APD est légitime.

Cependant, cet instrument fait également l'objet des nombreuses critiques. Certains observateurs relèvent que les modalités de leur comptabilisation au sein de l'APD, établies par le CAD conduisent à une nette surévaluation du transfert effectif des ressources dégagées pour le financement du développement.

Ainsi, la quasi-totalité des allègements de dette comptabilisés en APD porte sur des créances non APD, c'est-à-dire délivrées aux conditions du marché. En effet, le principal et les intérêts des dettes commerciales (prêts du trésor, créances COFACE) sont comptabilisés dans l'APD au moment de leur annulation. En revanche, quand une dette APD (générée par des prêts concessionnels comptabilisés en APD en moment de leur délivrance) est annulée, seuls les intérêts annulés sont intégrés à l'APD dans la mesure où c'est le prêt lui-même a été considéré comme participant à l'effort APD (c'est notamment le cas des annulations de dette portées au titre des C2D).

La comptabilisation dans l'APD des dettes générées par les agences de crédits à l'exportation soulève des critiques, car cela peut se traduire par le transfert des risques privés des entreprises exportatrices françaises vers les Etats du Sud⁶⁰ tandis que certains observateurs remettent en cause « *la légitimité de certaines créances irrécouvrables, qui correspondent à d'anciens prêts octroyés de façon incontrôlée, davantage pour servir des intérêts géopolitiques et économiques que pour contribuer au développement des pays débiteurs* ». ⁶¹

Par ailleurs, lors des annulations, c'est la valeur nominale ainsi que les intérêts échus et arriérés que ces pays auraient dû verser à la France qui sont notifiés au CAD, alors que, dans certains cas, ces dettes n'auraient vraisemblablement pas pu être remboursées par les pays débiteurs.

6.6.3 Aides budgétaires

Le Mali et le Burkina Faso ont été les premiers pays à bénéficier d'aide budgétaire pluriannuelle pour la période 2006—2008. L'ABG attribuée au Burkina Faso a fait l'objet d'une évaluation externe en 2009.

Depuis cette première initiative, la France a structuré sa politique en la matière à travers notamment l'adoption de plusieurs documents stratégiques : note sur les aides budgétaires adoptée par le CICID de 2004, note de doctrine endossée par le conseil d'administration de l'Agence française de développement en 2007 sur les ABG⁶², note sur la mise en place d'un indicateur de gestion du risque fiduciaire.

L'ABG repose ainsi sur conditions d'éligibilité clef : (i) une politique macroéconomique saine et soutenable ; (ii) une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté en ligne avec les OMD et disposant d'un dispositif fonctionnel de suivi-évaluation de sa mise en œuvre et (iii) une évaluation positive du système de gestion des finances publiques.

La revue par les pairs de l'OCDE de 2008 souligne que la France approuve le principe de l'ABG comme mécanisme de décaissement rapide et efficace, mais elle semble réticente à y recourir largement dans le cadre de son aide bilatérale.

6.6.4 Assistance technique

L'assistance technique répond à plusieurs définitions :

⁶⁰ En contrepartie d'une prime versée à la COFACE, l'entreprise qui exporte est assurée contre les différents « sinistres », comme par exemple le défaut de paiement de l'importateur. La COFACE qui indemnise l'exportateur en cas de sinistre, demande généralement à l'Etat importateur une « contre-garantie souveraine » : en cas de sinistre, l'Etat du Sud doit rembourser à la COFACE les sommes versées à l'exportateur français.

⁶¹ M. Charasse, projet de loi de finances de 2005, p. 10.

⁶² *Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les Etats étrangers*, Co-secrétariat du CICID, 17 février 2007.

- ▶ L'assistance technique à moyen-long terme, aussi connue comme « résidentielle »⁶³ peut se définir comme la mise à disposition d'agents d'Etat ou de contractuels par l'Etat français pour de l'appui en situation de l'animation des équipes sur place dans trois cas : l'appui aux administrations et le renforcement des capacités locales, le conseil au sens large, pour la définition des politiques, et l'appui à des projets de développement spécifiques.
- ▶ L'expertise de courte durée est mise en œuvre par une multiplicité d'opérateurs (opérateurs privés ou publics, y compris via la mise en place d'un partenariat public/privé).

Si l'assistance technique a longtemps été considérée comme une force de la politique de coopération française tant pour le développement que pour sa visibilité et son influence (I), la réforme et la dispersion des acteurs (II) soulèvent de nombreuses questions quant à son évolution future (III).

L'assistance technique a longtemps été perçue une force de la politique de développement française

▶ Un instrument issu d'une histoire compliquée

L'assistance technique a été développée par la France dans les années 1960 dans les anciennes colonies qui venaient d'accéder à l'indépendance, consistant dans la mise à disposition, le temps de la mission, au service de l'Etat récipiendaire de l'aide. En pratique, l'assistance technique a permis à la France de conserver une influence importante dans les pays de la zone prioritaire⁶⁴. Si les premiers décrets qui fixent le cadre de la coopération par le biais de l'assistance technique datent de 1961, la nature de la mission de coopération, la durée maximale, et la rémunération sont définies par trois décrets de 1992.

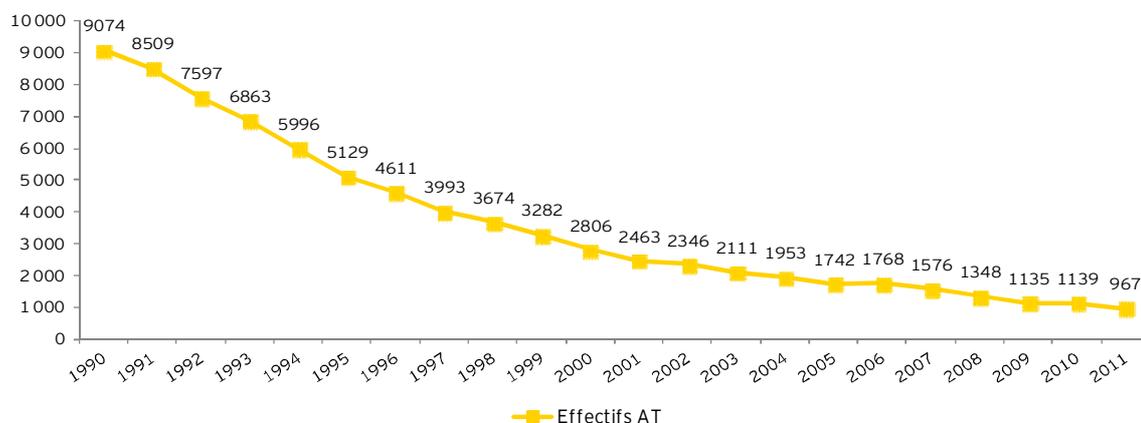
Dès le début des années 1990 et de manière plus marquée encore après la réforme de 1998, on observe une réduction importante du nombre d'assistants techniques dont les effectifs totaux se situaient autour de 23 000 coopérants au milieu des années 1980⁶⁵. A titre d'exemple, 4 000 assistants techniques étaient alors basés en Côte d'Ivoire alors qu'ils ne sont plus que 900 environ en 2010 (MAE et AFD). Cette réduction s'explique à la fois par des contraintes budgétaires et par une volonté politique de mettre fin à ce qui a pu être considéré comme un système d'« assistance permanente », trente ans après les indépendances⁶⁶.

⁶³ L'expression d'« assistance technique résidentielle » est usuelle et renvoie à une notion de durée (six mois de mission au minimum).

⁶⁴ « La rénovation de l'expertise technique : un défi international », rapport de MM. Wattez et Connan pour le CICID, 2004

⁶⁵ « La rénovation de l'expertise technique : un défi international », rapport de MM. Wattez et Connan pour le CICID, 2004

⁶⁶ Rapport du Sénat, 2011

Graphique 19 : Evolution des effectifs d'Assistance technique de 1990 à 2011

Source : MAE

► **La rénovation de l'assistance technique résidentielle**

Le CICID du 20 juillet 2004, qui marqué une étape importante de la réforme du dispositif institutionnel de la coopération au développement, a décidé du transfert d'une partie de l'assistance technique résidentielle du MAE vers l'AFD. Cette réforme, effective avec le CICID de 2005, a débouché sur une nouvelle répartition entre l'AFD et le MAE en matière d'assistance technique résidentielle, actuellement en vigueur en 2012 :

- Dans les secteurs gérés par l'AFD, l'assistance à la réalisation de projets et programmes a été transférée à l'Agence, qui a repris la gestion des composantes d'assistance technique résidentielle selon des modalités pouvant associer le GIP "France Coopération Internationale" (désormais FEI – cf. ci-dessous) ; l'AFD gère une assistance technique sur contrat d'opérations (ATO) et une assistance technique sur contrat individualisé (ATI).
- La gestion des autres domaines⁶⁷ est restée du ressort du MAE, qui a également conservé tous les assistants techniques, quel que soit le secteur considéré, placés dans une position de conseil aux gouvernements étrangers (notamment, les assistants techniques placés directement auprès de membres de gouvernements) ainsi que ceux placés auprès des organisations multilatérales.

Un comité de suivi de l'assistance technique a été créé en 2004 pour suivre et encadrer le transfert de l'AT entre le MAE et l'AFD⁶⁸.

► **La montée en puissance de l'expertise de courte ou moyenne durée**

La période 1998-2010 a connu une montée en puissance au niveau international des entreprises privées pour les missions d'expertises à court terme. L'expertise de courte et moyenne durée a progressé et doit être considérée comme un véritable marché. On peut estimer à environ 2,5 milliards d'euros par an le total des marchés de services financés par l'aide publique internationale et mis en œuvre sous forme d'appels d'offres. Dans leur majorité, les projets financés sur ces crédits se situent dans une fourchette comprise entre 100 000 et 3 millions d'euros, et le coût moyen d'un expert est compris entre 500 et 1 500 euros par jour.

⁶⁷ Gouvernance institutionnelle et financière, définition des politiques publiques, Etat de droit, réforme de l'Etat, coopération culturelle et scientifique, appui à la francophonie et à l'enseignement du français, formation et enseignement supérieurs, recherche

⁶⁸ Évaluation de l'assistance technique bilatérale financée par l'AFD, 2012

Pour faire face à ces changements, le GIP France Coopération Internationale (FCI) a été mis en place en 2002 – 2003, d'abord pour l'expertise courte durée afin, à l'origine, d'assurer une « veille » des appels d'offres internationaux, fournir un appui technique aux opérateurs (identification et sélection d'experts pour la mise en œuvre du projet), et intervenir comme opérateur pour la mise en œuvre opérationnelle directe dans les situations de crise (afin de pallier l'absence d'opérateur français adapté). FCI a été remplacé en avril 2011 par l'établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères : France Expertise Internationale (FEI). Non subventionnée, FEI intervient aux conditions du marché pour renforcer la capacité de la France à répondre à la forte demande d'expertise émanant des sociétés en développement et des pays émergents et aide les experts français à répondre aux appels d'offres des organisations internationales et des institutions européennes.

► **Un redéploiement de l'assistance technique française hors de ses zones traditionnelles et une répartition stable des secteurs d'intervention**

L'Afrique subsaharienne a connu la diminution proportionnelle la plus importante en effectifs d'assistance technique. En 2004, malgré une diminution constante des effectifs, l'assistance technique se déploie dans toutes les régions du monde : des experts techniques français sont actuellement en poste dans tous les continents. Par ailleurs, la répartition par secteurs d'intervention est restée stable malgré la diminution d'effectifs. La seule exception remarquée est une réduction importante (62%) des effectifs dans le secteur du Développement Social et la Coopération Educative, paradoxal par rapport aux objectifs du millénaire.

Une assistance technique source d'incertitudes et d'interrogations sur sa place au sein de la politique de coopération au développement

Dans un contexte de modernisation de l'assistance technique en cours, les différents rapports élaborés au cours des dernières années dressent un tableau mitigé de la situation actuelle d'une assistance technique impactée par les réformes de sa gestion et par une déflation numérique marquée depuis les années 1990 : tous s'accordent sur l'importance d'une stratégie commune, sur un impératif de concertation entre tous les acteurs, et sur une meilleure définition et une articulation des interventions.

6.6.5 L'appui aux ONG

Une volonté affichée de renforcement du partenariat avec les ONG dans la mise en œuvre de la politique d'APD

L'émergence des ONG dans le traitement de l'APD a modifié l'architecture de la coopération et les pratiques dans les pays récipiendaires de cette aide : de nouveaux défis apparaissent, notamment en ce qui concerne l'harmonisation et l'alignement de l'aide. Dans le cadre de la politique d'APD, les ONG ont la particularité de s'appuyer sur des démarches, participatives et partenariales dans les actions qu'elles mènent : elles travaillent souvent avec des partenaires locaux, comme des ONG des pays récipiendaires de l'aide ou bien des organisations sociales locales.⁶⁹

Le rôle de la société civile dans l'aide au développement est de mieux en mieux reconnu, et le CICID a affirmé à plusieurs reprises une volonté de davantage ouvrir le dispositif d'aide publique aux acteurs non étatiques, parmi lesquels les ONG.

Dès 1999, les ONG ont été perçues comme des partenaires de la coopération dans le cadre de l'aide au développement avec la mise en place du Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) qui devait assurer un lieu de débat entre la coopération publique, la coopération décentralisée, les organisations non gouvernementales (ONG), les parlementaires, les représentants de la recherche et

⁶⁹ Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2012, adopté par l'Assemblée nationale, Tome IV, Aide publique au développement, Sénateurs Cambon et Peyronet, 2011

de l'université, des syndicats et du secteur privé. Lors de son allocution⁷⁰ prononcée en novembre 1999 devant le Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI), Lionel Jospin, alors Premier ministre parlait « d'un nouveau partenariat avec la société civile ». Alors que le HCCI a été supprimé en 2008, il a été prévu de le remplacer par un conseil stratégique de l'aide publique au développement, aux ambitions moindres, et qui s'est très peu réuni depuis sa constitution.

La volonté de renforcement du partenariat de l'Etat avec les ONG s'est par ailleurs reflétée dans les engagements financiers pris par le CICO concernant les ONG : en 2004, le Président de la République avait pris l'engagement, rappelé par le CICID de 2006, de doubler en 5 ans la part de l'APD française transitant par les ONG (de 1,09 % en 2004 à 2,18 % en 2009).

Un cadre d'intervention en évolution

L'APD mise en œuvre par les ONG provient en 2012 des subventions versées par le biais de l'AFD principalement, mais aussi par le ministère de l'Intérieur dans le cadre du programme « développement solidaire et migrations », mais aussi du financement des différentes formes de Volontariat International par le MAE, et du financement des interventions d'urgence humanitaires des ONG.

La répartition des rôles et responsabilités a évolué récemment : la gestion du dispositif d'appui aux ONG a en effet été transférée à l'AFD en 2009 pour l'ensemble des dossiers, à l'exception de l'appui au volontariat. L'AFD assure donc désormais le cofinancement des projets et programmes des ONG auprès de leurs partenaires dans les pays en développement (actions de terrain, programmes pluriannuels, conventions programmes autour d'axes stratégiques, projets inter-associatifs, programmes concertés pluriacteurs), et le cofinancement des actions d'éducation au développement au Nord, de plaidoyer ou de structuration du milieu associatif, via le soutien aux plates-formes et collectifs d'ONG. Un comité spécialisé pour les décisions d'octroi et un service rattaché à la direction des relations extérieures et des partenariats ont été mis en place.

Cependant, localement, le soutien aux ONG relève des ambassades, le dispositif de financement des projets et programmes des ONG reste donc fragmenté. Il s'agit pour la plupart des cas du soutien aux ONG de droit local.

Des montants d'APD relativement limités, en deçà des ambitions affichées par l'Etat

Les engagements visant à renforcer le canal des ONG dans la mise en œuvre de l'APD françaises n'ont pas été respectés : seul 1% de l'APD française transite via les ONG (prestation et subvention⁷¹), soit 118 millions de dollars (82 millions d'euros) en 2009⁷². La France se classe à la dernière place des pays du CAD en ce qui concerne la part de l'APD qui transite par les ONG. En outre, alors que la France a été un des premiers donateurs des pays du CAD en termes de volume d'APD en 2009, la part qu'elle a consacrée aux ONG la même année la classe parmi les dernières

Attention : les montants rapportés au CAD ne correspondraient pas à la totalité de l'APD transitant par les ONG. La mission des relations avec la société civile à la DGM réalise une enquête annuelle qui permet d'afficher, un total de 148,5 millions d'euros transitant par les ONG en 2009, et 169 millions d'euros en 2010.

6.6.6 Coopération monétaire avec la zone franc

La coopération monétaire de la France avec les quinze Etats membres de la zone franc (créée en 1945) sans équivalent au plan international, repose sur trois traités internationaux signés entre la France et, respectivement, les huit pays membres de l'Union monétaire ouest africaine, les six pays membres de l'Union monétaire de l'Afrique centrale et l'Union des Comores.

⁷⁰ Rapport annuel du HCCI, 2000

⁷¹ On entend par « subventions » les projets à l'initiative des ONG et par « prestations » les projets où les ONG agissent seulement en tant qu'opérateur

⁷² « How DAC members work with civil society organisations : an overview », OCDE, juin 2011

Elle est fondée sur **quatre principes**⁷³ :

- la garantie illimitée du Trésor français à la convertibilité en euros des monnaies émises par les trois instituts d'émission de la zone (Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest [BCEAO], Banque des Etats de l'Afrique centrale [BEAC] et Banque centrale des Comores).
- la fixité des parités de convertibilité entre l'euro et les francs CFA ou le franc comorien, facteur de stabilité monétaire des pays de la zone franc ;
- la liberté des transferts au sein de chaque sous-ensemble ;
- la centralisation des réserves de change des Etats membres par les trois banques centrales de la zone et l'obligation, pour celles-ci, de déposer un pourcentage de leurs réserves auprès du Trésor français en contrepartie de la garantie apportée par la France.

Ces accords ont été complétés en 1994 par **la création de deux unions économiques** : l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et la Commission économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC).

La coopération monétaire avec les pays de la zone franc est gérée par la **direction générale du Trésor** (DGT), en liaison avec l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT), l'agence France Trésor (AFT) et la Banque de France.

6.6.7 La coopération décentralisée

La coopération décentralisée est définie comme l'ensemble des actions de coopération internationale menées dans un intérêt commun par voie de convention par les collectivités territoriales françaises et étrangères ainsi que par leurs groupements dans le cadre de leurs domaines de compétences.

► Une évolution du cadre législatif et du périmètre de la coopération décentralisée depuis 1992

Si la coopération décentralisée existe depuis l'après deuxième guerre mondiale, les vingt dernières années ont permis la mise en place d'un cadre législatif plus important.

La loi du 6 février 1992 autorise les collectivités territoriales françaises à signer des conventions avec des autorités locales étrangères. **La loi Oudin-Santini de 2005** permet aux collectivités et à leurs opérateurs de prélever jusqu'à 1% du budget de leurs services pour mener des actions de coopération dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et de la distribution électricité et du gaz. **La loi Thiollière de 2007** permet aux collectivités territoriales de conclure des conventions avec les autorités locales et fait de l'aide humanitaire d'urgence une compétence des collectivités territoriales. **La loi 16 décembre 2010** supprime la clause générale de compétence des Conseils régionaux et généraux : si la loi n'a pas d'impact budgétaire sur les projets menés à l'international, les collectivités doivent recentrer leurs actions sur leurs compétences d'attribution respectives.

Toutes ces définitions successives du périmètre de la coopération décentralisée ont conduit à un remaniement de la relation entre collectivités et acteurs de la coopération internationale.

La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), créée en 1992, est une instance rattachée au Premier ministre. Elle est chargée d'établir un état de la coopération décentralisée, et peut formuler toute proposition visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée. Le CICID de juillet 2004 clarifie la répartition des opérations réalisées d'une part par le MAE et d'autre part par l'AFD : le MAE a ainsi conservé, entre autres, le soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale. **La délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)** au sein du MAE est chargée de définir et mettre en œuvre la stratégie de soutien et de développement des coopérations décentralisées. Elle finance les projets de coopération décentralisée via des appels à projet. Enfin, la Commission Européenne a contribué à une meilleure reconnaissance de l'expertise des collectivités territoriales : en 2008, les autorités locales et régionales sont reconnues officiellement

⁷³ En plus de l'indépendance des Banques centrales

comme des acteurs à part entière du développement tant sur un plan politique que sur un plan opérationnel.

► **Une structure de la coopération décentralisée bien en place**

Il y a une **véritable multiplicité d'acteurs** de la coopération décentralisée. Tout d'abord, ce sont les collectivités territoriales, avec des compétences particulières selon leur nature (communes, département, région). Depuis 2001, les groupements de collectivités peuvent tous participer à la coopération décentralisée : les communautés urbaines, les syndicats de communes tant à vocation unique qu'à vocation multiple, et les syndicats mixtes. Les opérateurs locaux sont aussi acteurs de la coopération : les agences d'urbanisme, ou les entreprises publiques locales ainsi que les parcs naturels régionaux. Enfin, les associations fédératrices de collectivités telles Cités Unies France (CUF), les grandes associations nationales d'élus, les associations européennes et internationales comme PLATFORMA (plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement), AFFCRE (association française du conseil des communes et régions d'Europe), l'organisation mondiale Cité et Gouvernement Locaux Unis (CGLU) ou encore l'AIMF (association internationale des maires francophones) sont acteurs de la coopération.

Les modalités de mise en œuvre des actions de coopération sont variées, tel que le démontre l'Atlas français de la coopération décentralisée, mis au point par la CNCD : en 2011, 4 776 collectivités françaises ou groupements engagés dans 141 pays, 9 870 collectivités locales partenaires, 12 150 projets de coopération décentralisée et 490 projets dans le cadre d'autres actions extérieures.

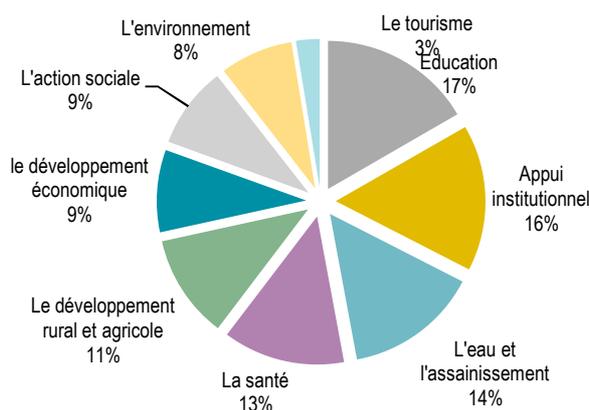
La coopération décentralisée française est financée : i) par **les collectivités territoriales sur leurs fonds propres** (ces contributions ne sont pas incluses dans la loi de finances, mais sont comptabilisées dans l'aide publique au développement.), ii) **le complément provient des cofinancements du MAE** (programme 209 et 185 et depuis 2012 uniquement le programme 209) et du ministère de l'Intérieur entre 2008 et 2012 (programme 301). Les cofinancements accordés par le MAE se sont élevés, dans le cadre des appels à projet annuels 2007-2009, à 12,5 millions d'euros et à 4,22 millions d'euros dans le cadre des appels à projet 2008. De son côté, **l'AFD développe les partenariats avec les collectivités françaises** afin de mettre en place des synergies sur les interventions : ils prennent des formes diverses selon la nature du projet (coopération politique, échange d'expérience, appui institutionnel, assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.).

Les activités mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée représentent un apport apprécié, quoique relativement modeste en termes d'APD comptabilisée dans le total de la France.

<i>Estimations APD (en M€)</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total APD Etat	8 037	8 275	7 781	7 209	9 477	9 345
Collectivités territoriales / APD totale	0,6%	0,7%	0,8%	1,0%	0,7%	0,8%

Les collectivités territoriales coopèrent dans près de 140 pays. Mais les projets concernent majoritairement les pays européens : en 2011, 8300 projets impliquant 4300 collectivités françaises sont au sein de l'Union européenne. Le tiers des interventions enregistrées par le MAE sont destinées à quatre pays : Burkina Faso, Mali, Sénégal et Madagascar. On observe toutefois de plus en plus de projets en Asie, en Afrique anglophone et lusophone ainsi qu'en Amérique du Sud.

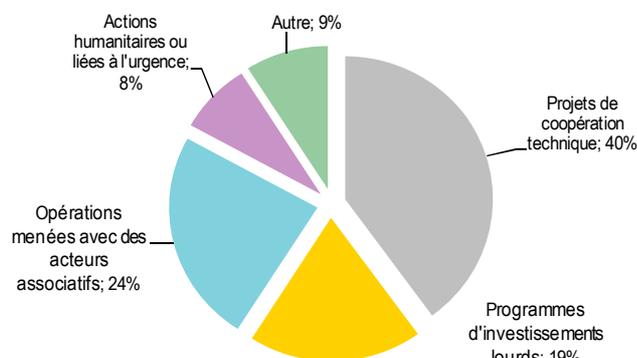
La coopération décentralisée est passée progressivement de projets de solidarité classique et de petite taille à des projets de plus grande envergure puis à la planification commune. **Les collectivités territoriales interviennent dans des thématiques diverses selon leurs compétences légales.** L'enquête annuelle du CAD est basée sur une sélection de thématiques, sur lesquelles les collectivités territoriales ventilent les montants alloués à l'aide publique au développement. De ce fait, il est très difficile de faire une analyse exhaustive des thématiques.

Graphique 20 : Répartition thématique de la coopération française décentralisée de 2006 à 2010

Source: CUF, rapport provisoire

Les Conseils régionaux s'engagent principalement dans le développement économique, l'appui institutionnel et l'éducation. Les Conseils généraux s'engagent plutôt dans l'aménagement durable des territoires et l'appui institutionnel : l'eau, l'assainissement, l'agriculture et le développement agricole, la santé et l'aide sociale sont tous des domaines de compétence des Conseils généraux.

En 2010, les Conseils régionaux ont consacré 60% de leurs dépenses budgétaires à la coopération technique, mais seul 12% des budgets sont alloués aux ONG et associations locales. Les conseils généraux consacrent 47% de leurs dépenses aux grands investissements et 36% de leurs budgets aux acteurs associatifs, 8% seulement est réservé à l'aide humanitaire. Les villes consacrent 34% de leurs budgets aux acteurs associatifs et 24% à la coopération technique. Ce sont elles qui consacrent la part la plus élevée à l'aide humanitaire : 11% de leurs budgets en 2010. Enfin, les EPCI divisent leurs budgets entre les actions menées avec le monde associatif (39% de leurs budgets) et les grands investissements (38%).

Graphique 21 : Dépenses budgétaires des collectivités territoriales par type de projet

Source : CUF, d'après l'Atlas de la coopération décentralisée

► **Quelles perspectives pour la coopération décentralisée ?**

Le CICID de mai 2005 a souligné le rôle croissant des collectivités territoriales dans l'aide au développement. Il a demandé en particulier au MAE de faire appel aux compétences des collectivités territoriales dans les domaines de la gouvernance, du renforcement des capacités institutionnelles et de la décentralisation, et de développer les partenariats innovants associant coopération décentralisée et coopération bilatérale.

Les avantages de la coopération décentralisée sont nombreux : l'implication d'élus locaux permet de légitimer l'appui à la collectivité partenaire, et donne de la visibilité aux actions engagées. La coopération décentralisée est un vecteur de mobilisation du public pour l'aide au développement. Enfin,

les collectivités territoriales ont une expertise opérationnelle spécifique d'appui à la maîtrise d'ouvrage et renforcement des capacités, ainsi que de mise à disposition d'assistance technique.

Ce foisonnement se traduit toutefois aussi par une multiplication d'interlocuteurs et de projets dans certains pays partenaires, pour des montants engagés souvent limités. La recherche de cohérence et de mise en commun fait partie des pistes de réflexions poursuivies.

Le rapport du Sénat conclue sur ce thème par le rappel de l'importance de la cohérence de la politique française : *« L'objectif reste, en effet, la mobilisation des collectivités territoriales, d'abord sur leur savoir-faire en matière de développement de territoires et celle des acteurs locaux, en leur proposant un partenariat qui puisse donner plus de cohérence et d'efficacité à leurs actions »*.

7 Le suivi de la politique de coopération au développement

Comment s'est développé le dispositif de suivi? Le dispositif de suivi a-t-il permis de piloter correctement les interventions ?

Le dispositif de suivi se définit, d'après la présentation du CAD, comme le « processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués ».

Le bilan relatif au dispositif de suivi de la politique de coopération au développement présente :

- *L'évolution du dispositif global de suivi de la politique de coopération au développement, en particulier dans le cadre de la mise en place de la LOLF ; l'analyse est complétée par une revue synthétique des évolutions des systèmes de suivi au niveau « micro » en ce qui concerne certains instruments et acteurs, en particulier l'AFD.*
- *Les modalités actuelles du suivi budgétaire et financier, en lien avec les différents agrégats existants, et détaillées en fonction des acteurs. Un enjeu actuel réside dans la lisibilité de l'APD de la France et dans le lien entre les crédits présentés dans la nomenclature budgétaire et la comptabilisation des dépenses éligibles au titre de l'APD au sens du CAD. A cet égard, les données notifiées au CAD devraient refléter une politique délibérée de coopération pour le développement (condition implicite des directives statistiques du CAD), mais des questions demeurent sur ce point malgré des améliorations du système de notification statistique par la France (et la suppression des frais d'écologie des étudiants étrangers ayant obtenu leur baccalauréat en France en 2008).*
- *L'analyse critique des indicateurs actuellement utilisés pour le suivi des moyens, des réalisations et des résultats de la politique.*

Synthèse

Le dispositif de suivi a été amélioré depuis 1998, avec la mise en place d'indicateurs de suivi budgétaires et financiers.

Cependant il est encore considéré insuffisant par le CAD puisque trop fractionné entre les différents acteurs et instruments. Les indicateurs de suivi budgétaires et financiers sont hétérogènes et peu lisibles, et la prépondérance d'indicateurs de moyens par rapport aux indicateurs de résultats ne permet pas la mesure de résultats.

7.1 Perspective historique : les progrès réalisés depuis le début des années 2000

Les instruments actuels de suivi de la politique d'aide publique au développement ont été développés au cours des dix dernières années, mais ils sont de fait considérés comme insuffisants. Avant 2006, les revues par les pairs de l'OCDE soulignaient le retard de la France dans la mise en place d'indicateurs cohérents pour le suivi de l'Aide Publique au Développement dont la mise en place a débuté uniquement à partir de 2006 dans le cadre de la LOLF.

Le processus de collecte systématique d'information est encore difficile, et il se confronte à des facteurs exogènes de complexification croissante des instruments de l'aide (recours à des instruments financiers de plus en plus sophistiqués...) et de leurs modalités de mise en œuvre (montée des cofinancements...) qui accentuent la difficulté à rendre compte de manière lisible des moyens et des résultats obtenus par la politique française de coopération au développement.

Un suivi physique et financier fractionné entre les différents acteurs et les instruments jusqu'en 2006

En 2000, il n'existait pas, dans le système français, de système d'indicateurs permettant un suivi des performances par rapport à des objectifs, et donc de tirer la leçon des actions conduites. Le rapport CAD précisait qu'aucun des acteurs n'avait de vision d'ensemble d'un « dispositif qui reste assez fragmenté ». Les pairs reprochaient également un manque de visibilité sur le long- moyen terme, et ce constat pouvait largement s'expliquer par l'absence de stratégie et d'objectifs éventuellement chiffrables et déclinables en indicateurs de suivi. En 2004, les pairs plaidaient encore pour que « le lien entre les objectifs sectoriels et la réduction de la pauvreté et les inégalités [soit] plus visible grâce à l'élaboration d'indicateurs (de processus, de résultats et d'impact) adaptés aux différents niveaux d'intervention ».

Outre l'absence d'indicateur, le suivi était fragmenté et spécifique à chaque administration, sans vision globale des moyens mobilisés ni des résultats obtenus.

Le rôle pilote de l'AFD dans le domaine de la gestion de l'aide axée sur les résultats

Le processus de collecte de données s'est d'abord développé au sein de l'AFD. En effet, dès 2002 l'AFD a établi un dispositif de suivi de la qualité des projets en phase d'exécution. L'Agence a également développé un système d'information stratégique qui inclut des indicateurs d'efficacité, de qualité et de résultats opérationnels par pays, secteur et produit financier afin d'éclairer et d'appuyer les décisions d'orientation stratégique. Courant 2012, les sources internes de l'AFD indiquent que cette démarche n'a pas totalement abouti.

Dans le cadre de la mise en œuvre de son Plan d'Orientation Stratégique (POS), l'AFD prépare un plan d'affaires annuel qui lui permet de faire le point sur les résultats au regard des objectifs fixés dans le Contrat d'Objectifs et de Moyens pour l'année écoulée et de présenter les principaux objectifs pour l'année à venir. Au plan interne, toutes les directions et les départements sont dotés de contrats d'objectifs qui se déclinent en termes de volume, de qualité et d'organisation. Un groupe de travail interne a été établi fin 2003 pour introduire une approche axée sur les résultats dans les stratégies sectorielles et régionales de l'AFD. Son mandat était d'établir un lien entre les objectifs du plan d'affaires et ceux de développement, lesquels seraient exprimés en termes de résultats notamment reliés aux OMD par secteur d'intervention et pays bénéficiaire.

Le renouveau permis par la mise en place de la LOLF

La mise en place, en 2006, d'un budget orienté vers les résultats dans le cadre de la LOLF a marqué un pas important dans la formalisation de la gestion par des indicateurs liés à des objectifs de la politique de coopération au développement dans son ensemble, mais aussi dans une présentation harmonisée et consolidée de l'effort financier consacré par l'Etat à la politique en faveur du développement.

Dans le cadre de la LOLF, le CICID met au point annuellement un document de politique transversale (DPT) « politique de la France en faveur du développement », qui est joint à chaque projet annuel de

performance (PAP) et qui expose la stratégie globale d'amélioration des performances de la politique transversale. Il permet ainsi la présentation par axe stratégique des objectifs et indicateurs de performance retenus et des valeurs associées. Les axes stratégiques et les sous-axes sont propres au DPT. En revanche, conformément aux règles de présentation fixées par la direction du budget, les objectifs et indicateurs sont directement tirés des PAP des programmes concourant à la politique transversale. Les objectifs et indicateurs de la mission aide publique au développement et du compte de concours financier « prêts aux Etats étrangers » constituent l'ossature du DPT.

7.2 Le point sur le dispositif actuel de suivi financier et budgétaire

En 2012, les financements mobilisés pour la politique de coopération au développement sont mesurés à partir de plusieurs agrégats financiers dont la compréhension et l'articulation s'avèrent d'autant plus complexes qu'ils sont composés d'instruments et de modalités d'interventions diversifiées, dont la valorisation en APD ne correspond pas nécessairement au coût Etat mobilisé.

Alors que les parlementaires comme les citoyens exigent plus de transparence, une critique récurrente porte sur l'absence de clarté des données financières destinées à illustrer l'effort de la France en faveur du développement, mais aussi à en définir la stratégie d'allocation des financements ou encore à en justifier les interventions. Les enjeux sont de plusieurs ordres :

- Le recours privilégié à l'indicateur d'APD, dont le périmètre est décrié et qui ne reflète pas de manière juste l'effort financier de la France en intégrant des composantes sans lien évident avec le développement. Cette utilisation est d'autant plus critiquable qu'elle est à la base des engagements internationaux de la France.
- Le périmètre couvert par le DPT et l'architecture des missions et des programmes concourant à la politique transversale
- Le manque de présentation claire des effets et des retraitements permettant de relier l'effort financier de l'Etat à l'indicateur d'APD communément utilisé pour afficher l'engagement de la France dans le développement.

Le périmètre confus des règles de suivi budgétaire

La nouvelle présentation du budget de l'Etat adoptée à la suite de la LOLF a permis d'améliorer la lisibilité de la fraction de l'APD française constituée de crédits budgétaires.

Toutefois, cette maquette budgétaire connaît certaines limites :

- En particulier, le lien entre l'effort budgétaire de l'Etat en faveur du développement et l'agrégat statistique APD notifié au CAD n'est pas direct malgré un effort de présentation, en annexe du DPT, des différentes comptabilisations possibles (sur la base des montants d'APD estimée). L'indicateur CAD inclut notamment des éléments extrabudgétaires non repris dans les documents budgétaires établis annuellement dans le cadre des PLF.
- Ainsi, le budget de la mission APD examiné par les parlementaires (programmes 110, 209 et 301) représente environ un tiers des crédits que la France déclare à l'OCDE au titre de l'APD, tandis que le document de politique transversale élargit le champ à environ deux tiers de ces crédits en intégrant les programmes rattachés à d'autres missions.

Ainsi, le rapporteur spécial du Sénat, Michel Charasse a souligné que « *le levier de modernisation de l'Etat que constitue la LOLF n'a donc que partiellement été utilisé dans le cas de l'APD* ». ⁷⁴ Cependant, si elle est regrettable, cette dichotomie entre nomenclature budgétaire et nomenclature APD au sens du CAD, semble en partie inévitable :

⁷⁴ M. Charasse, *Rapport spécial sur l'APD*, PLF 2005.

- ▶ Tout d'abord, l'APD au sens du CAD retrace à la fois des dépenses budgétaires et des dépenses extrabudgétaires. Par exemple, la France déclare au titre de son APD la part de sa contribution au budget communautaire qui est consacrée à l'aide extérieure et à la coopération ; cette contribution ne trouve cependant aucune traduction sous la forme de crédits du budget général de l'État puisque le budget communautaire est alimenté par un prélèvement sur recettes. De même, les allègements de dettes ne se traduisent pas nécessairement par une dépense budgétaire d'un montant équivalent.⁷⁵
- ▶ Ensuite, cette dichotomie résulte également du poids des agrégats « *ex post* » d'APD comme l'écolage ou « l'accueil des réfugiés » et de la comptabilisation séparée de l'aide à l'Outre-mer.

7.3 Le point sur le dispositif actuel de suivi des interventions et leurs résultats

La nature des informations recueillies par le dispositif en 2010

Les indicateurs mis en place dans le document de politique transversale sont principalement des indicateurs de moyens. Une matrice d'indicateurs mise en place en 2011 a pour objectif de compléter le dispositif de suivi budgétaire, mais cette matrice reste néanmoins incomplète si un tableau de suivi n'est pas mis en place.

L'objet du document de politique transversale (DPT), qui a succédé en 2006 au « jaune budgétaire » relatif à « l'état récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les pays en développement », est de présenter « *les programmes concourant à l'effort de la France en matière d'APD, telle que définie par le CAD de l'OCDE* ».

Mission « Aide publique au développement »	Mission « Prêt aux Etats Etrangers »
<p>« Solidarité à l'égard des pays en développement » (programme 209) 2 objectifs, 5 indicateurs, 17 sous indicateurs</p> <p>« Aide économique et financière » (programme 110) 3 objectifs, 4 indicateurs, 7 sous indicateurs</p> <p>« Développement solidaire et migration » (programme 301) 1 objectif, 2 indicateurs</p>	<p>« Réserve pays émergents » (programme 851) : 1 objectif, 1 indicateur</p> <p>« consolidation de dette » (programme 852) 1 objectif, 1 indicateur : % de pays qui ont bénéficié avec succès de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés »</p> <p>→ difficulté à étudier le succès à long terme de l'initiative</p> <p>« Prêts à l'AFD » : aucun objectif et aucun indicateur</p>

⁷⁵ Selon l'état retraçant les crédits qui concourent à la coopération avec les États en développement, les annulations qui font l'objet d'une dépense budgétaire proprement dite représentent environ 14 % de l'ensemble des annulations. Les 86 % restant (40 % d'annulations COFACE et 46 % d'annulations portées aux découverts du Trésor) ne font pas l'objet d'une dépense budgétaire. Inversement, ces annulations de dettes ne sont pas comptabilisées en tant qu'APD pour leur intégralité : dans le cas des annulations de créances commerciales, le principal et les intérêts annulés sont déclarables en APD ; en revanche, s'agissant de prêts déclarés initialement en APD, seuls sont pris en compte les intérêts annulés puisque la valeur du principal a déjà été déclarée lorsque le prêt a été accordé. Source : *Conseil d'Analyse Économique, La France et l'aide publique au développement (2006)*.

En juin 2009, la CICID émet une décision : « *les indicateurs actuels de moyens relatifs à la politique française d'APD (seraient) complétés par des indicateurs de résultat et d'impact, en privilégiant des indicateurs lisibles et transparents* ». L'élaboration de cette matrice, dont la responsabilité a été confiée à l'AFD, a mis 2 ans. Une première version a été soumise en février 2010, avec un nombre important d'indicateurs (28) ramené à 18 pour sa version finale d'avril 2011.

Cette matrice a été conçue avant la mise en place du document cadre de 2011 : ainsi, les indicateurs d'efficacité ont été définis avant que soient définis les objectifs de l'aide au développement.

Cette matrice a été conscrète à l'aide bilatérale. La conception d'indicateurs de performance de l'aide publique multilatérale a été confiée à l'Inspection Générale des Finances (cf. infra).

Les indicateurs définis sont regroupés en trois catégories : « moyens et conformité », « résultat et qualité », et « performance budgétaire ».

- ▶ Les huit indicateurs de moyens et de conformité doivent permettre de vérifier que les actions conduites sont conformes aux orientations stratégiques, définies notamment par le CICID. Ces indicateurs sont, dans une large mesure, communs aux différents acteurs français de l'aide au développement.
- ▶ Les dix indicateurs de résultat et de qualité répondent à un objectif de redevabilité voire de communication. L'AFD souligne qu'ils ne peuvent être utilisés à des fins de pilotage de l'activité, contrairement à ce qui avait été initialement envisagé. Ces indicateurs portent exclusivement sur les financements de l'AFD. Ils reprennent, en effet, une partie des 58 « indicateurs agrégeables » dont dispose l'AFD pour évaluer son activité au profit des Etats étrangers et dont certains sont repris dans les documents de communication de l'agence. Il s'agit d'indicateurs de résultats évalués *ex ante*, selon une logique de contribution.
- ▶ La catégorie « indicateurs de performance budgétaire » contient un indicateur unique, à savoir l'effet de levier des prêts de l'AFD. « Il serait souhaitable de ne pas circonscire sa mesure aux interventions de l'AFD et d'inclure les prêts RPE de la DG Trésor, dont l'effet de levier doit pouvoir être calculé. »

Le rapport de la Cour des Comptes fait preuve d'un certain enthousiasme face aux perspectives de clarté ouvertes par la matrice. En effet, les éléments de suivi actuels, si l'on se limite aux simples indicateurs, ne permettent pas d'avoir une vision globale de l'aide publique au développement. Néanmoins, il est nécessaire de remarquer un certain manque de cohérence entre les indicateurs budgétaires et la matrice des indicateurs : alors même que les finalités de ces deux outils sont similaires, seul six indicateurs sont communs aux documents budgétaires et la matrice du CICID. D'après les dernières informations obtenues de la DGM, un travail de mise en cohérence a été entrepris pour la préparation du premier PAP du triennum 2013-2015 ayant permis une mise en cohérence a minima des différents indicateurs tenant compte des contraintes formelles imposées par la direction du Budget (stabilité des maquettes, modification uniquement en début de triennum, maquette standard, etc.).

Des indicateurs de suivi mis en place très hétérogènes et peu lisibles

Les indicateurs définis sont particulièrement nombreux et hétérogènes, et ils ont connu une instabilité forte (ajout et suppression d'indicateurs d'une année sur l'autre), nuisible à l'utilité même du dispositif de suivi : les documents budgétaires n'apportent pas d'information sur la qualité, l'efficacité et l'efficience de la politique d'aide publique au développement.

Les indicateurs définis ne semblent par ailleurs pas reposer sur une logique établie et mélangent sans cohérence différents types d'indicateurs (indicateurs de moyens, de conformité aux priorités stratégiques, d'efficience, de résultat ou d'impact...).

Une prépondérance des indicateurs de moyens par rapports aux indicateurs de résultat

De façon générale, la Cour des Comptes et la Revue des pairs établissent un même constat : la **prépondérance d'indicateurs de moyens par rapport aux indicateurs de résultats**.

Par exemple, dans le cas du programme 209, les indicateurs liés au respect des orientations définies par le CICID constituent uniquement des indicateurs de moyens. Et seuls 3 indicateurs sont des indicateurs de résultats de l'APD. Le premier est global, il s'agit du pourcentage de projets AFD jugés satisfaisants ou très satisfaisants (notation interne). Le choix des 2 autres indicateurs est plus contestable d'après la Cour des Comptes. Ce sont des indicateurs de résultat évalués *ex-ante*, et des indicateurs de contribution et non d'attribution (l'accès pérenne à l'eau potable, et la réduction des émissions de CO2).

Le rapport du Sénat liste quelques exemples des indicateurs couramment utilisés dans les documents stratégiques. Ce sont tous des indicateurs de moyens : part de l'effort financier de l'Etat consacrée à l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, part des dons consacrée aux pays pauvres prioritaires définis par le CICID, part des dons consacrés aux OMD affectée aux pays pauvres prioritaires (indicateur LOLF), part des dons affectés au secteur de l'éducation de base en Afrique Sub-saharienne, etc.

Mais ces indicateurs ne permettent d'apprécier qu'une partie de l'aide publique au développement française, ils ne permettent que de suivre l'aide « bilatérale ».

Un manque d'indicateurs pour l'aide multilatérale

En 2010, l'Inspection Général des Finances fut chargée d'une mission de conseil afin de bâtir des indicateurs de performance de l'aide multilatérale. L'IGF a d'abord dressé un panorama des systèmes de mesure qui existent au sein des organisations multilatérales d'aide au développement ainsi que des études mises en place par d'autres pays donateurs. La première conclusion du rapport est qu'aucun pays n'est parvenu à mettre en place d'indicateurs de performance de l'aide transitant par les canaux multilatéraux.

Les organisations multilatérales ont développé des cadres de gestion par les résultats, déployés sur plusieurs niveaux (Projet/programme, pays, secteur, institutionnel) qui permettent d'évaluer la performance de l'aide sur différentes dimensions. Les indicateurs mis en place pour ces cadres de gestion sont soit des indicateurs sectoriels ou des indicateurs de projet personnalisés. L'IGF note qu'il n'existe aucune harmonisation des indicateurs entre les 24 organisations analysées dans l'étude.

Un réseau informel d'évaluation de la performance a été mis en place en 2003 par 6 pays : le MOPAN (*Multilateral Organization Performance Assessment Network*). Aujourd'hui ce réseau compte 16 membres donateurs, et un cadre d'évaluation et suivi de 4 séries de questions, qui permettent de renseigner 19 indicateurs et 63 sous-indicateurs sur les quatre dimensions suivantes : gestion stratégique, gestion opérationnelle, gestion relationnelle et gestion des connaissances. Les limites évoquées par l'IGF sur les indicateurs sont de trois ordres : un problème d'attribution des résultats, une absence d'harmonisation entre les indicateurs des différentes organisations et un manque de fiabilité statistique dans de nombreux pays bénéficiaires de l'aide au développement.

Donc s'il est impossible pour un pays d'établir des indicateurs de performance de l'aide « multilatérale », il est possible de mettre en place des outils internes pour vérifier la cohérence de l'action de ces organisations avec les priorités stratégiques nationales. C'est le cas du *Department for International Development* (DFID) britannique, qui présente un rapport « *Multilateral aid review* » annuel, avec un code couleur qui permet de voir si les objectifs sont atteints ou non, en fonction des indicateurs.

8 L'évaluation de la politique de coopération au développement

Comment s'est développé le dispositif d'évaluation ? A-t-il permis d'apprécier les résultats et les impacts de la politique de coopération ?

La présente section propose une revue des dispositifs d'évaluation de la politique de coopération au développement entre 1998 et 2010 du point de vue : des acteurs, des moyens, des principales évaluations produites, et de l'utilisation de ces évaluations.

Synthèse

Le dispositif d'évaluation actuel a progressivement été mis en place dans chacune des trois structures de l'APD (MAE, MINEFI et AFD) : des efforts de coordination ont été mis en place depuis 1999. Les trois structures sont semblables, avec une mise en place de politique d'évaluation formalisées dans chacune des structures.

Il existe encore des marges de progrès :

- la «redevabilité» vis-à-vis du Parlement et des contribuables demeure perfectible.
- des outils et des processus mis en place dans les trois structures pour s'assurer de la capitalisation des acquis peuvent être améliorés.

8.1 Le dispositif d'évaluation, produit de la dispersion du dispositif institutionnel de coopération au développement

Un dispositif d'évaluation a progressivement été mis en place dans chacune des trois structures de l'aide publique au développement.

Ces trois structures réalisent les évaluations de programmes, projets et instruments propres à chaque institution.

- ▶ Au MINEFI, l'unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) de la DG Trésor existe depuis 1987. Jusqu'en 2002, la cellule était rattachée au bureau du service des affaires étrangères et internationales, puis est directement rattachée au chef du service. Elle est mise au point sous sa forme actuelle en avril 2009. Elle est officiellement rattachée au chef du service des affaires multilatérales et de développement depuis la réforme de 2009 même si son champ de compétences dépasse celui du service duquel elle dépend. Jusqu'en 2004, l'UEAD n'évaluait principalement que des instruments d'aide-projets gérés par la DG Trésor⁷⁶, avec une approche de l'évaluation plus proche de l'inspection.
- ▶ Au MAE, le pôle d'évaluation actuel est l'héritier de la mission d'évaluation, créée dès 1981 au ministère de la Coopération, à la direction du développement. Traditionnellement rattaché au service de stratégie et recherche, y compris à la DG CID lors de la fusion avec le MAE, il a été placé à la DGM, auprès d'un service transversal essentiellement chargé de la gestion

⁷⁶ RPE - réserve pays émergents et FASEP - fonds d'aide au secteur privé.

financière. Ce pôle est proche des unités d'audit et de contrôle de gestion, au sein du service des programmes et du réseau, dans le secteur « performance ».

- ▶ A l'AFD, la division évaluation et capitalisation (EVA) a été directement rattachée à la direction de la Stratégie en 2002 ; elle est intégrée au département de la recherche depuis 2006. En 2006, elle a fait l'objet de réformes importantes, avec un champ d'intervention qui s'est élargi : en plus de l'évaluation de projets, elle s'occupe également d'évaluations stratégiques, de capitalisation et de méta-évaluations thématiques.

Une coordination qui progresse depuis 1999

Les trois structures ont évolué progressivement vers une plus grande coordination, notamment depuis la réforme de 1998.

- ▶ Les dix dernières années ont permis le développement d'évaluations conjointes entre les trois structures, notamment les « évaluations pays » (Vietnam, Indonésie, etc.).
- ▶ La coordination des trois structures devait être assurée par le co-secrétariat du CICID. Ce co-CICID endosse en théorie les programmes annuels d'évaluation de chacune des trois structures depuis le 15 décembre 2008. Dans les faits, les programmes annuels n'ont pas été endossés par le co-CICID pour 2011 et 2012.
- ▶ A l'instar du MAE qui dispose depuis 2002 d'un comité d'évaluations auquel sont conviées les deux autres entités, l'AFD a mis en place, depuis 2010, un comité des évaluations auquel participent les responsables des unités d'évaluation de la DG Trésor et de la DGM. Ce comité est chargé d'examiner chaque année le programme d'évaluation de l'AFD, de rapporter sur les travaux d'évaluation, de formuler des avis sur le dispositif d'évaluation à l'AFD et de rendre compte régulièrement auprès du Conseil d'Administration de l'AFD. Le fonctionnement de ce comité sur la base des réunions trimestrielles est aujourd'hui jugé satisfaisant.
- ▶ Pour une meilleure lisibilité de l'APD en France, il fut décidé en 2009 que les trois structures présenteraient un rapport annuel conjoint au Parlement. Or, plutôt qu'un véritable rapport consolidé, chaque entité a présenté une note avec son historique, ses objectifs, ses missions, son organisation et les chantiers achevés et en cours. L'ensemble des fiches ou rapports d'évaluation issus des travaux achevés en 2009 a été annexé à ces notes. Cet exercice n'a pas été effectué en 2011, les trois unités élaborent actuellement un bilan consolidé qui doit couvrir la période 2010-2011 avec des éléments de résultats et le programme d'évaluation indicatif.

Une fusion des trois structures fut évoquée en 2007 dans le cadre de la RGPP, mais elle ne semble plus être à l'ordre du jour à l'automne 2012.

Au niveau international, des efforts de coordination existent : les trois structures adhèrent aux principes édictés par le CAD, mais de façon indépendante. Ainsi, les trois entités participent au réseau EVALNET et communiquent leurs programmes respectifs d'évaluation au secrétariat du CAD.

8.2 Les mandats, politique et programmes d'évaluation, moyens à disposition

Des structures semblables

Les mandats des trois structures d'évaluation sont relativement proches : il s'agit pour elles d'évaluer les activités d'aide au développement qui dépendent de leur champ de compétence, dans une visée de capitalisation, ainsi que de « redevabilité » du fait du financement public. Néanmoins, les modalités de mise en œuvre de ces mandats diffèrent d'une entité à l'autre, tant dans la politique d'évaluation que dans les programmes d'évaluation.

Dans une logique de programmation budgétaire pluriannuelle depuis la mise en place de la LOLF, il est intéressant de noter qu'un programme triennal d'évaluations a uniquement été mis en place à l'UEAD en 2008.

	EVA (AFD)	Pole Evaluation (DGM)	UEAD (DG Trésor)
Mandats objectifs /	<ul style="list-style-type: none"> - Définir les méthodologies et assurer le processus qualité en ce qui concerne les évaluations à l'achèvement des financements de l'AFD, - Réaliser des analyses d'impact de certains projets, programmes ou politiques soutenus par l'AFD, - Piloter des évaluations globales ou stratégiques, - Réaliser des méta-évaluations et des capitalisations thématiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Réaliser des évaluations d'aide publique au développement du MAE, - Support méthodologique pour d'autres départements du MAE - Développer une culture de l'évaluation dans le ministère 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluer les activités de développement dont la DGT a la responsabilité - Contribuer à l'évaluation de l'ensemble de l'aide française au développement - Contribuer à l'harmonisation, à la bonne pratique et à la réalisation des travaux d'évaluation organisés au niveau international.
Plan stratégique	Programme d'évaluation annuel	Programme d'évaluation annuel	Plan triennal d'évaluation

Des politiques d'évaluation en cours de formalisation

Les trois entités ont formalisé leur politique d'évaluation à travers des guides qui pourraient gagner en précision, notamment en ce qui concerne « le champ évaluable » de chaque structure. En effet, malgré l'extrême diversité des travaux d'évaluation disponibles, certaines composantes de l'APD française semblent échapper à toute forme d'évaluation.

- ▶ Le Pôle Evaluation de la DGM a conçu et rédigé un « Guide de l'évaluation », dont la dernière version date de 2007. La nécessité de son actualisation a été relevée dans le dernier rapport de la Cour des comptes. Il présente sous forme de fiches analytiques et opérationnelles les concepts, méthodes et outils de l'évaluation. Il en décrit le déroulement, de l'élaboration des termes de référence à la validation et à la restitution des conclusions. L'UEAD a publié en juin 2010 un « guide méthodologique » relatif à la « politique de l'évaluation des activités de développement ». Il présente non seulement les modalités selon lesquelles l'évaluation est effectuée mais également, de façon plus globale, la politique d'évaluation de la DG Trésor, conformément à une recommandation formulée par le CAD à l'occasion de la revue par les pairs de 2008.
- ▶ L'AFD ne possède pas à la date de rédaction du rapport de guide formalisé. Elle dispose d'un corps de procédures (non publié) qui encadre le processus évaluatif des projets qui s'est systématisé depuis 2006. Auparavant seule une partie des projets faisait l'objet d'évaluation sur proposition des services opérationnels. Depuis, les évaluations de projets courants sont systématiques, décentralisées, externalisées et partenariales. Néanmoins, tous les types de projets ne font pas l'objet d'évaluations systématiques.

En 2008, le rapport de l'OCDE mentionne la mise au point dans un futur proche d'un guide d'évaluation commun DGM – DGTPE/DG Trésor : ce projet n'a pas encore vu le jour selon les documents disponibles.

Des moyens à disposition comparativement peu élevés par rapport à la moyenne internationale

- ▶ Tant au niveau des budgets (i) que des ressources humaines (ii), les moyens consacrés par la France à l'évaluation semblent faibles. La question du coût réel n'est toutefois pas à négliger (iii)
- ▶ **Les budgets** consacrés à l'évaluation par les 3 structures d'aide au développement semblent faibles en regard à la fois des montants d'APD bilatérale (0,06% en 2008 selon les chiffres du CAD de l'OCDE) ainsi que de la moyenne des bailleurs bilatéraux (0,16%) ou des partenaires comme l'Allemagne (0,12%) ou le Royaume-Uni (0,09%). Le coût réel de l'évaluation est néanmoins plus difficile à évaluer.
- ▶ De façon globale les budgets ont augmenté pour les trois unités d'évaluation depuis 2006 (+67% entre 2006 et 2009). Cette augmentation est notoire pour l'AFD : son budget a de fait été multiplié par plus de deux depuis 2006, atteignant 1,16 millions d'euros en 2010. Ceci s'explique par l'évolution des missions et des pratiques d'évaluation de l'AFD depuis 2006. Le budget du service évaluation du MAE varie d'une année à l'autre : de 700 000 euros en 2006, il passe à 800 000 euros en 2007, 677 000 euros en 2009, et il est de 760 000 euros en 2010. Pour les deux autres entités, il faut noter que le taux de consommation des crédits n'est pas optimal : ceci s'explique tant par la surestimation du coût de certaines études que par le report fréquent de certaines évaluations. Ces reports s'expliquent par des retards dans l'achèvement de certains projets, par la coordination parfois chronophage des évaluations conjointes ou encore par les moyens humains limités.
- ▶ **L'évolution des ressources humaines** entre 1998 et 2010 varie d'une structure à l'autre. La structure d'évaluation du ministère de la Coopération en 2000 comptait 7 personnes ; en 2010, le pôle évaluation de la DGM compte 5 personnes. A la DG Trésor, les effectifs passent de 2 en 2000, 3 en 2008 et 4 en 2010. Les effectifs de l'AFD sont relativement stables : entre 10 et 12 personnes entre 2000 et 2010.
- ▶ **La question de la compétence des ressources internes** est souvent soulevée. En effet, l'expérience opérationnelle dans le secteur de l'aide au développement est privilégiée lors du recrutement, du fait d'un manque relatif de spécialistes de l'évaluation notamment au sein du MAE et du MINEFI. Ainsi, l'équipe de l'EVA est constituée d'agents principalement recrutés en interne, avec une volonté de conserver différents niveaux d'expérience au sein de l'équipe.
- ▶ Le coût total de la fonction évaluation est très difficile à estimer. La somme des moyens budgétaires ne donnent toutefois qu'une indication très partielle du coût de la fonction évaluation. D'une part, le budget des unités d'évaluation ne couvre, pour l'essentiel, que les frais d'étude, de publication et de traduction engagés par ces unités, et ne prend pas en compte la rémunération des agents qui en font partie. D'autre part, la contribution des services opérationnels à la démarche d'évaluation, qui représente un investissement humain non négligeable, n'est pas mesurée. Enfin, s'agissant du MAE, le coût des évaluations décentralisées est estimé en moyenne à 40 000 euros par évaluation, soit un coût total de 400 000 euros par an pour la centaine d'évaluations faites par les services culturels et de coopération ainsi que par les directions sectorielles en administration centrale. L'étude du CAD elle-même souligne la fragilité des comparaisons internationales puisqu'elles sont limitées aux budgets des unités centrales d'évaluation et assises sur des données déclaratives ne reposant pas sur des méthodes de calcul homogènes.

Indépendance de l'évaluation et rapport hiérarchiques : des informations crédibles

La question de l'indépendance se pose à plusieurs égards :

- ▶ L'indépendance de la structure d'évaluation est en partie liée à l'autonomie en matière de programmation des évaluations : les rapports par les pairs de l'OCDE soulignent le danger relatif de faire dépendre les unités d'évaluations du même service que les unités opérationnelles. En effet, lorsque les unités évaluatives et les unités opérationnelles sont au même niveau hiérarchique comme dans le cas du pôle évaluation de la DGM, l'accès aux informations peut être plus difficile que dans un autre rapport hiérarchique. L'autonomie de la structure peut également augmenter sa visibilité au sein de l'institution, et renforcer ainsi la culture d'évaluation de l'institution en général, comme par exemple pour la DG Trésor. Néanmoins, la proximité dans évaluation et opérations peut aussi être un atout : elle peut permettre une meilleure appropriation des résultats par le terrain.
- ▶ L'indépendance se pose aussi dans le choix des prestataires externes. Jusqu'en 2002, l'AFD conduisait ses évaluations en interne. Elle fait depuis appel à des prestataires externes, en privilégiant la mobilisation locale. De 2007 à 2009, sur les 50 évaluations menées par l'AFD, $\frac{3}{4}$ ont été confiées à des bureaux locaux. Les évaluations de la DG Trésor étaient menées par l'Inspection Générale des Finances ou bien le Conseil général des Mines jusqu'en 2004 ; elles sont depuis confiées à des prestataires externes. Le rapport de la Cour des Comptes indique d'ailleurs l'importance de formaliser systématiquement les décisions des comités de pilotage, pour plus de transparence dans le choix du prestataire. Le MAE fait appel depuis le début à des prestataires externes, qui sont de fait souvent des prestataires français, puisque les évaluations sont commanditées par l'unité centrale d'évaluation. La mise en concurrence est systématique et transparente, d'après le rapport de la Cour des Comptes.
- ▶ La DG Trésor et la DGM ont mis au point en 2008 une grille d'appréciation des consultants recrutés pour permettre ainsi un meilleur suivi de l'évaluation. Si la DG Trésor inclut cette grille lors de la publication de l'évaluation de façon systématique, le rapport de la Cour des Comptes déplore la non-systématisation de cette pratique par la DGM. L'AFD a mis au point un processus de contrôle qualité à deux niveaux, tout d'abord par EVA pour ce qui concerne les évaluations de projets pilotées par les services opérationnels et par le comité des évaluations qui formule des avis sur la pertinence et la qualité des travaux réalisés par EVA .

8.3 Les évolutions dans les évaluations, tant en quantité qu'en genre

La cartographie des évaluations exécutées ou commanditées par les acteurs officiels de la coopération française sur la période couverte (1998 – 2010) permet de discerner les différentes tendances dans l'évaluation des aides au développement ainsi que de mesurer la façon dont les recommandations de ces études ont été prises en compte pour améliorer la formulation des stratégies et la mise en œuvre des activités de développement.

Plus d'une centaine d'évaluations ont été recensées avec l'appui des unités Evaluation du MAE, du MINEFI et de l'AFD, parmi lesquelles près de vingt évaluations ont été lancées de manière conjointe par deux ou trois de ces acteurs. Sur cette base de ressources existantes, une sélection de 81 rapports a été retenue pour analyse dans le cadre du bilan évaluatif.

- ▶ Une cinquantaine d'évaluations d'envergure ont été commanditées, conjointement ou non, par le pôle de l'évaluation du MAE depuis 2005. Ces évaluations concernent des évaluations pays (menées conjointement avec le MINEFI, voire éventuellement l'AFD) mais également des évaluations d'instruments spécifiques ou de projets FSP.
- ▶ Ces évaluations sont décentralisées, confiées aux services gestionnaires, le pôle d'évaluation n'intervient qu'en tant qu'appui méthodologique, soit de façon ponctuelle soit de façon plus

soutenue. Le coût de ces évaluations décentralisées est de fait plus difficile à évaluer. Il convient de noter que seul les FSP sont soumis à des évaluations systématiques, pour les autres types d'actions menées par le MAE, les évaluations sont facultatives. Dans le cas des allègements des dettes, l'évaluation semble complexe tant du point de vue méthodologique que du point de vue politique, hormis pour les contrats de Désendettement et Développement.

- ▶ Depuis 2004, l'UEAD mène les évaluations soit par pays, sectorielles, et/ou par type d'instrument. 21 évaluations ont été recensées au niveau du MINEFI dans son « guide méthodologique sur la politique de l'évaluation des actions d'aide au développement (2010) » pour la période 2004 à 2006. Les évaluations commanditées exclusivement par le MINEFI concernent principalement des évaluations de contributions aux fonds multilatéraux (banques de développement, Fonds africain de développement, Fonds pour l'environnement mondial...) et des évaluations de projets RPE ou FASEP. La DGT a également lancé 15 évaluations conjointement avec le MAE, l'AFD ou d'autres acteurs internationaux. La réforme de 2007 peut s'apprécier dans le nombre d'actions évaluées par l'UEAD : 8 entre 2004 et 2006, 28 entre 2007 et 2010.
- ▶ Pour nuancer ces données, le rapport de la Cour des Comptes souligne les limites de l'évaluation. Parmi les 45 projets RPE achevés entre 2007 et 2010, seul 12 ont été évalués, soit 340 millions d'euros sur 564 millions d'euros engagés. L'absence d'évaluation pour les actions d'aides budgétaires globales (ABG) est de la même façon mise en lumière : deux ABG ont été évaluées depuis 2007, alors même que 79,5 millions d'euros d'ABG ont été engagés en 2009.
- ▶ Jusqu'en 2006, l'EVA évaluait environ un projet sur six dans les trois ans qui suivaient son achèvement le plus souvent sur proposition des services opérationnels. Entre 2007 et 2009, outre 6 évaluations conjointes, l'AFD a conduit plus de cinquante évaluations en propre. Ces études sont pilotées par la direction des opérations avec l'appui de la division de l'évaluation et sont désormais menées dans les six à douze mois suivant la clôture du projet.
- ▶ Néanmoins, les financements spécifiques, les projets « multi-pays » ainsi que les projets multi-bailleurs « fongibles » ne sont pas systématiquement évalués. Ce qui en volumes engagés représente un poids important. Ainsi, en 2010, 26 évaluations menées couvraient 480 millions d'euros, mais les 16 activités non évaluées représentaient un total de 642 millions d'euros d'après le rapport de la Cour des Comptes de février 2011.

Les travaux d'évaluation recensés sont très diversifiés, ciblant pour la plupart un projet, un programme, un instrument et /ou un dispositif spécifique. On note toutefois un nombre limité d'évaluations larges et transversales, en particulier :

- ▶ Douze évaluations pays menées jusqu'en 2008 (dont deux couvrent également l'action d'autres bailleurs internationaux – Niger et Mali), parmi lesquelles six concernent des pays d'Afrique sub-saharienne (Cameroun, Mali, Sénégal, Guinée-Conakry, Mozambique et Niger)⁷⁷, deux des pays de la zone Méditerranée (Egypte, Maroc) et deux des pays émergents d'Asie et d'Amérique du sud (Indonésie et Brésil) et une un Etat en sortie de crise (Afghanistan).
- ▶ Trois évaluations thématiques (hors Etats fragiles) développent les thèmes suivants : éducation, santé, environnement durable et gouvernance. S'y ajoutent trois évaluations associant secteur et pays.
- ▶ Six évaluations concernent spécifiquement les Etats fragiles et/ ou des contextes d'intervention post-crise.

⁷⁷ Dont 4 pays parmi les 17 PMA désignés comme prioritaires par le Document cadre

- ▶ Un volume important d'évaluations se focalisent sur des modalités, des dispositifs ou des instruments déployés : assistance technique, aide sectorielle, instruments de suivi des objectifs des projets, renforcement des capacités (RC), coopération décentralisée...

Néanmoins, la revue OCDE des pairs en 2008 met en lumière une importance accrue des évaluations qualitatives entre les trois structures. A partir de 2006 l'AFD a engagé un programmes d'évaluations d'impact expérimentales et quasi expérimentales. Un retard relatif de la France reste toutefois souligné dans le rapport n°108 du Sénat par rapport aux évaluations d'impact développées par d'autres donateurs : « L'obtention d'une mesure plus globale de l'efficacité de l'aide, qui fait l'objet de travaux en cours sur le plan international et répond à des attentes multiples, apparaît encore lointaine. Les récents progrès enregistrés en matière de tableaux de bord ne doivent à ce titre être considérés que comme une étape. »

8.4 L'utilisation et la diffusion des résultats

La «redevabilité» vis-à-vis du Parlement et des contribuables perfectible : des informations utiles

La logique de dissémination des résultats des évaluations a fortement évolué au cours de la période étudiée. Ceci reflète une importance accrue apportée à la «redevabilité» des acteurs de la coopération face aux contribuables. Les revues des pairs de l'OCDE permettent une analyse de cette évolution à travers le temps :

- ▶ En 2000, l'AFD et le MAE publient des bilans de leurs évaluations respectives. Les évaluations du MINEFI sont à usage strictement interne, les résultats de l'AFD et du MAE ont une diffusion très limitée. L'AFD publie toutefois les synthèses de ses évaluations stratégiques dans la « lettre de l'évaluation », publiée tous les deux mois, dans une visée de recherche plus que de redevabilité. En revanche, les rapports d'évaluations projets de l'AFD ne sont pas publics.
- ▶ En 2004, le MAE publie toutes les évaluations à l'exception de certaines évaluations pays. Le MINEFI ne diffuse ses résultats qu'en interne au sein de l'administration.
- ▶ Depuis 2007, l'AFD publie systématiquement toutes ses évaluations, à l'exception des évaluations de projets.
- ▶ Depuis 2010, la DG Trésor diffuse en interne, au réseau via les ambassades, aux partenaires et sur son site internet, sauf dans le cas des évaluations RPE-FASEP, compte tenu de la présentation de données économiques sur les entreprises potentiellement sensibles.
- ▶ Un compte-rendu annuel aurait du être présenté chaque année à la Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation, mais celle-ci ne s'est pas réunie entre décembre 2007 et mai 2012.
- ▶ Pour une meilleure lisibilité de l'APD en France, il fut décidé en 2009 que les trois structures présenteraient un rapport annuel conjoint au Parlement. Or, plutôt qu'un véritable rapport consolidé, chaque entité a présenté une note avec son historique, ses objectifs, ses missions, son organisation et les chantiers achevés et en cours. L'ensemble des fiches ou rapports d'évaluation issus des travaux achevés en 2009 est annexé à ces notes, précise le rapport de la Cour des Comptes.

Des outils et des processus sont mis en place dans les trois structures pour s'assurer de la capitalisation des acquis, mais la marge de progrès est encore importante.

- ▶ L'UEAD transmet la synthèse de ses évaluations au directeur général de la DG Trésor ou au ministre, ainsi qu'une note annuelle transmise au ministre, dans les 6 à 12 mois suivant la fin de l'évaluation : cette note rappelle les résultats de l'évaluation et présente les actions mises en œuvre depuis. Il convient de rappeler que les services gestionnaires ont le droit de refuser les recommandations des prestataires externes, et que certaines des recommandations sont à moyen ou long terme, donc ne peuvent avoir été mises en œuvre au moment de la note de suivi. Le rapport de la Cour des Comptes s'interroge donc sur la pertinence d'une deuxième note de suivi qui pourrait être mise en place, à une échéance plus tardive.
- ▶ Le suivi des évaluations stratégiques à la DGM s'effectue lors du comité des évaluations qui regroupe toutes les directions du MAE. Celui des projets FSP est fait par le service gestionnaire de ce fonds, appuyé en cela par le pôle évaluation. Le fait que ces évaluations soient pilotées en centrale peut être une limite dans l'appropriation des résultats. Toutefois, le pôle d'évaluation participe au comité des opérations, qui procède à l'instruction des projets à financer, ce qui permet de capitaliser les enseignements pour les projets en cours d'instruction, à condition qu'ils soient dans le même pays et le même secteur. En 2004, la revue par les pairs du CAD de l'OCDE évoque le lancement d'une réflexion pour mettre en place une base de données qui permettrait de retrouver les résultats d'évaluations antérieures à partir de mots clés. La base documentaire disponible n'a pas permis de conclure sur la réalisation de cette base de données.
- ▶ il n'existe pas de dispositif formalisé de suivi des évaluations à l'AFD. Le processus de capitalisation à l'AFD repose sur (i) la réalisation de synthèse d'évaluation de projets et de travaux de capitalisation thématique associant les services opérationnels et (ii) la diffusion des travaux d'évaluation (mise à la disposition des opérationnels des évaluations de projets, publications, séminaires de restitution, etc.).