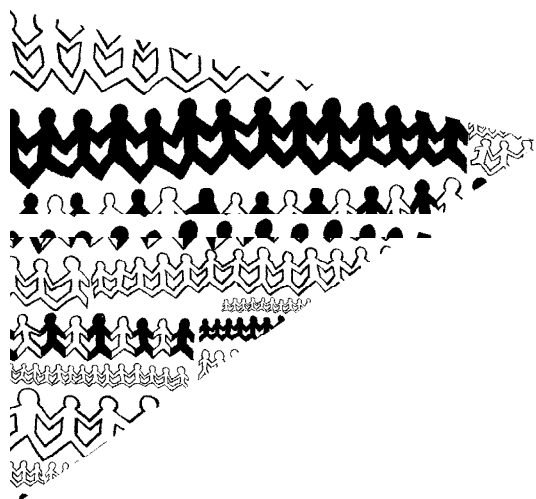


Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010

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

Décembre 2012
Rapport d'annexes n°2 : EVALUATION



Sommaire

1	EVALUATION DE LA PERTINENCE DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	4
1.1	PROCESSUS DE PRODUCTION, DE VALIDATION ET DE REVISION DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES	5
1.1.1	<i>Un processus de décision stratégique dispersé et mal coordonné.....</i>	6
1.1.2	<i>Une production intellectuelle, concentrée à l'AFD, insuffisamment mise au service des stratégies.....</i>	10
1.1.3	<i>Une consultation imparfaite des acteurs français de la coopération au développement.....</i>	11
1.1.4	<i>Une implication insuffisante des assemblées parlementaires.....</i>	12
1.2	DOCUMENT CADRE, SUPPORTS STRATEGIQUES ET ORIENTATIONS POLITIQUES FRANÇAISES	13
1.2.1	<i>Un document cadre de référence, adopté en 2010, qui clarifie la « vision française » en faveur du développement au travers des enjeux et des concepts pertinents.....</i>	14
1.2.2	<i>Le DCCD entérine le concept pertinent des « partenariats différenciés »</i>	17
1.2.3	<i>En revanche le DCCD n'engage aucun ciblage sectoriel.....</i>	19
1.2.4	<i>Un cadrage opérationnel défaillant et un manque d'articulation avec les autres stratégies en vigueur.....</i>	19
1.2.5	<i>Des objectifs multiples et mal explicités, qui laissent place aux incompréhensions et aux divergences.....</i>	21
1.3	CONCEPTION DES INTERVENTIONS DANS LES PAYS PARTENAIRES	24
1.3.1	<i>Des DCP dont la production s'est révélée jusqu'à présent peu concertée avec les pays partenaires, et peu alignée avec les priorités.....</i>	24
1.3.2	<i>Une concentration sectorielle et une prévisibilité de l'aide insuffisantes.....</i>	25
1.3.3	<i>Des résultats français faibles à l'égard des indicateurs d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation de l'aide</i>	25
1.4	STRATEGIE FRANÇAISE VIS-A-VIS DE LA COMMISSION EUROPEENNE ET DES AUTRES BAILLEURS	26
1.4.1	<i>Des positions françaises vis-à-vis des bailleurs multilatéraux fondées sur un pilotage complexe.....</i>	27
1.4.2	<i>Une articulation bi-multi non appuyée par une stratégie claire et cohérente.....</i>	29
1.4.3	<i>Un manque de stratégie vis-à-vis du canal multilatéral</i>	30
1.4.4	<i>Des positions françaises également mal définies vis-à-vis de la Commission européenne</i>	32
2	EVALUATION DE LA COHERENCE EXTERNE DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT.....	37
2.1	COHERENCE DES POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT : MECANISMES EN PLACE ET PRINCIPAUX CONSTATS.....	38
2.1.1	<i>Un objectif de cohérence affirmé, mais une prise en compte difficile des besoins et des intérêts des pays en développement dans toutes les politiques</i>	39
2.1.2	<i>Une implication ambiguë de la France dans la promotion de la cohérence des politiques pour le développement au niveau communautaire</i>	41
2.2	FOCUS : COHERENCE ENTRE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET POLITIQUE EN MATIERE DE RECHERCHE ET D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	44
2.3	FOCUS : COHERENCE ENTRE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ET POLITIQUE AGRICOLE	46
3	EVALUATION DE L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT.....	51
3.1	PROGRAMMATION ET PILOTAGE DE L'AIDE FRANÇAISE	54
3.1.1	<i>Une architecture budgétaire éclatée, à l'image du dispositif institutionnel de l'aide française.....</i>	55
3.1.2	<i>Une programmation déconnectée des priorités politiques fixées.....</i>	55
3.1.3	<i>Une programmation guidée par l'indicateur d'APD et l'engagement international visant à atteindre 0,7% des ressources nationales consacrées à l'APD.....</i>	57
3.1.4	<i>Un suivi financier peu lisible, et une incapacité à suivre l'atteinte des objectifs définis dans le Document cadre.....</i>	58
3.2	LES PERSPECTIVES D'ATTEINTE DES AMBITIONS FRANÇAISES.....	60
3.2.1	<i>Des volumes d'aide stabilisés depuis 2010, mais des marges de manœuvre de plus en plus limitées pour la prise en compte des priorités françaises</i>	61
3.2.2	<i>Une aide encore trop dispersée, qui souffre d'un décalage entre ambitions et moyens.....</i>	62

3.2.3	<i>Un décalage entre les objectifs quantitatifs du Document cadre, par ailleurs difficilement mesurables, et les allocations réelles de l'aide au niveau de chaque type de partenariat différencié</i>	65
3.2.4	<i>Une aide au développement difficilement compatible avec les engagements internationaux de la France</i>	71
3.3	EFFICACITE DES MODES D'INTERVENTION PAR LES BIAIS DES OPERATEURS DU DEVELOPPEMENT	72
3.3.1	<i>L'AFD est un facteur d'efficacité et de visibilité de l'aide française aligné avec les priorités du DCCD, mais l'accroissement rapide de ses volumes d'engagements pose la question de la pérennité de son modèle</i>	73
3.3.2	<i>Une assistance technique source d'incertitudes et d'interrogations sur sa place au sein de la politique de coopération au développement</i>	77
3.4	SUIVI ET VALORISATION DES RESULTATS DE L'AIDE FRANÇAISE	79
3.4.1	<i>Les limites du suivi</i>	80
3.4.2	<i>Une difficulté à communiquer sur les résultats : critiques et incompréhensions</i>	85
3.5	FOCUS : ETUDE DE CAS « SANTE »	86
3.5.1	<i>Des priorités en matière de santé restées stables depuis le début des années 2000, traduisant un choix politique clair de s'impliquer en direction des OMD dans un cadre multilatéral</i>	89
3.5.2	<i>Une pertinence forte de l'intervention française dans son ensemble sur le champ de la santé</i>	92
3.5.3	<i>Un pilotage, une programmation et une mise en œuvre handicapés par une répartition mal stabilisée des responsabilités entre plusieurs dispositifs institutionnels, et par la multiplicité d'acteurs poursuivant des objectifs et des logiques très divers</i>	95
3.5.4	<i>La faiblesse du suivi et de l'évaluation</i>	98
4	EVALUATION DE L'EFFICIENCE DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	101
4.1	EFFICIENCE EN TERMES DE GESTION ET DE MOYENS	102
4.1.1	<i>Les frais administratifs élevés</i>	102
4.1.2	<i>La répartition des rôles et des responsabilités</i>	103
4.2	ROLE CATALYTIQUE DE L'APD ET EFFET DE LEVIER PERMIS PAR LES NOUVELLES SOURCES DE FINANCEMENT	106
4.2.1	<i>Rôle de la France dans la promotion et la mise en œuvre de financements innovants</i>	107
4.2.2	<i>Optimisation des flux d'aide publique au développement de la France</i>	108
5	EVALUATION DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	112
5.1	LES DIFFICULTES DE LA MESURE DES RESULTATS ET DES IMPACTS DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT AU NIVEAU DES PAYS	112
5.1.1	<i>La difficulté d'agrégation des résultats pour l'ensemble de la politique</i>	113
5.1.2	<i>Les difficultés d'attribution et de contribution au niveau macro (pays, zones géographiques)</i>	113
5.2	LES EVALUATIONS AU NIVEAU PROJETS	115
5.3	DIFFICULTES PROPRES A LA FRANCE	116
5.3.1	<i>Un manque de cadre d'objectifs et d'indicateurs et moyens consacrés à l'évaluation</i>	116
5.3.2	<i>Quelques résultats peuvent être mis en avant</i>	118
5.4	AXES DE PROGRES POUR RENFORCER LES EVALUATIONS D'IMPACT	119
6	ANNEXES	121
6.1	ANNEXE 1 : ANALYSES SPECIFIQUES COMPLEMENTAIRES SUR LES IMPACTS	121
6.1.1	<i>Impacts de la coopération française au développement dans les pays pauvres prioritaires ?</i>	121
6.1.2	<i>Impact de la coopération française au développement au Niger ?</i>	126
6.2	ANNEXE 2 : PRIORITES GEOGRAPHIQUES DE LA POLITIQUE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	130
6.3	ANNEXE 3 : LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISES	132
6.4	ANNEXE 4 : PERSONNES RENCONTREES	134
6.5	ANNEXE 5 : SOURCES DOCUMENTAIRES	136
6.5.1	<i>Cartographies des principales évaluations exécutées ou commanditées par le MAE, le MINEFI et l'AFD</i>	136
6.5.2	<i>Autres sources documentaires</i>	140

1 Evaluation de la pertinence de la politique de coopération au développement

A1 : 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) ?

La pertinence se mesure à l'adaptation entre les orientations choisies par la politique de coopération au développement, et les besoins de développement des pays partenaires. Elle doit tenir compte également des intérêts français et des contraintes et influences nées du contexte national et international.

Par cette question, l'évaluation vise à apprécier la mesure dans laquelle le système français remplit les conditions nécessaires pour assurer la pertinence des orientations et objectifs de la politique française de coopération.

L'appréciation développée ci-après s'organise en quatre temps :

- *une analyse **des processus et des méthodes de production et de révision des orientations stratégiques** de la politique de coopération au développement, notamment ceux qui ont été mis en œuvre pour le travail de construction du Document cadre. Il inclut une revue des pratiques des acteurs pour la prise en compte des problèmes et des enjeux dans la définition des objectifs de la politique de coopération au développement, y compris les intérêts de la France et les bénéfices qu'elle peut retirer de la démarche de coopération, ainsi que la qualité de la concertation avec la société civile, les collectivités territoriales, et l'information au Parlement ;*
- *une revue **des supports stratégiques et de la pertinence des orientations générales actuellement affichés par la politique de coopération de la France, fondée sur la prise en compte correcte des enjeux actuels en matière de solidarité à l'égard des pays tiers et des intérêts pour la France.** Cette section se propose d'introduire une revue critique de la finalité et du statut réel du Document Cadre.*
- *une analyse plus spécifique **des processus en œuvre pour la conception des interventions dans les pays partenaires** et du niveau de consultation et d'alignement que ces processus permettent.*
- *une analyse de la **définition de la stratégie française vis-à-vis de la Commission européenne d'une part, et des organisations multilatérales d'autre part.***

Synthèse

Les processus actuellement en place pour définir les orientations de la politique de coopération au développement ne réunissent pas les conditions nécessaires pour en assurer la pertinence, tant pour la France que pour ses pays partenaires. On relève principalement :

- **Une absence de véritable autorité politique et institutionnelle** permettant d'assurer l'orientation stratégique de la coopération française.

- **Des centres de décisions dispersés et des instances de coordination peu opérantes.** La fragmentation du processus d'élaboration des politiques nuit à la lisibilité de ses orientations et à la compréhension et au partage des objectifs réellement poursuivis, tandis qu'elle impose un recours fréquent à des arbitrages du Premier Ministre et du Président de la République, impliquant des délais dans la prise de décision.
- **Une production intellectuelle** en développement, mais insuffisamment mise au service de la définition stratégique.
- **Un effort de concertation** expérimenté lors de l'élaboration du Document Cadre de Coopération pour le développement (DCCD), mais qui ne s'inscrit pas dans un cadre régulier, notamment du fait de l'absence de structures de dialogue dédiées et opérantes

Des progrès ont été permis par le Document Cadre dans la définition d'une vision unifiée en matière de développement qui traite bien des enjeux actuels du développement. On regrette néanmoins :

- **Une approche stratégique encore incomplète et difficilement exploitable de manière opérationnelle.** Le DCCD n'est pas suffisamment stratégique, peu autoporteur (insuffisamment décliné) et ses modalités de révision n'ont pas été explicitement prévues. A ce jour, le référentiel stratégique est en constante évolution, impacté par des décisions ad hoc (notamment des engagements internationaux) et d'autres références qui ne sont pas suffisamment articulées entre elles, sur le fond comme sur la forme, et qui ne permettent pas d'identifier distinctement les objectifs réellement poursuivis par la coopération française.
- **Des objectifs peu ou mal définis, partiellement divergents entre les acteurs principaux, et qui ne font pas l'objet d'arbitrages suffisants.** Les orientations présentées dans le Document cadre sont pertinentes en proposant une nouvelle vision française de la coopération au développement, actant le passage de l'aide au développement à la coresponsabilité mondiale et l'ambition d'une mondialisation maîtrisée, porteuse de valeurs, mais elles ne sont pas complètes, ne traitant pas de tous les besoins et enjeux, notamment en matière de hiérarchisation des intérêts pour la France et les modalités d'éventuels arbitrages entre eux.

Une doctrine d'utilisation des canaux bi/ communautaire/ multi imprécise voire contradictoire, et un manque de stratégie multilatérale globale fondée sur des critères d'allocation définis.

1.1 Processus de production, de validation et de révision des orientations stratégiques

Cette section apprécie dans quelle mesure la coopération française s'appuie sur un dispositif, des processus et des méthodes lui permettant de définir une politique de coopération au développement pertinente, dont les objectifs répondent aux besoins des pays en développement et à ses propres ambitions en matière de coopération.

Dans un contexte institutionnel évolutif issu des réformes successives engagées depuis 1998 (et avant), le processus de définition stratégique est caractérisé par un portage politique faible, des instances de décision interministérielle peu opérantes, et une autorité institutionnelle diluée. Parfois regardé comme flexible et pragmatique, permettant à chaque acteur de définir ses propres priorités, le système français ne permet pas, en réalité, d'assurer la lisibilité de la politique suivie et souffre d'un manque de vision partagée de ses objectifs.

La définition stratégique se fonde par ailleurs sur une consultation peu organisée, ne disposant pas d'instances capable de fonctionner sur la durée, et qui ne mobilise pas encore suffisamment les assemblées parlementaires.

Si la capacité d'analyse et la production intellectuelle française permettent d'alimenter les débats internationaux sur la vision française du développement et sur l'efficacité de l'aide, elles sont peu mises au service de la définition stratégique de la politique française de coopération : elles n'alimentent pas l'élaboration de doctrines françaises en termes d'APD ni la définition d'objectifs que la France doit se fixer à elle-même.

1.1.1 Un processus de décision stratégique dispersé et mal coordonné

La structure politique et administrative d'aide et de coopération de la France implique un grand nombre d'acteurs dont le partage des rôles est instable et insuffisamment coordonné

Le processus d'élaboration et de validation des orientations de la politique de coopération au développement comprend, en théorie et de manière schématique :

- **Un travail de production stratégique (définition des orientations générales de la politique, mais aussi des stratégies sectorielles et des stratégies pays) piloté** par la Direction générale de la mondialisation (DGM) du ministère des Affaires étrangères. Celle-ci s'appuie sur les contributions et les avis des autres ministères et de l'AFD, et peut organiser la consultation avec différentes parties intéressées représentantes des secteurs public et privé ;
- **Une prise de décision politique au niveau interministériel, en théorie assurée par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) sur la base des travaux et des recommandations formulées par les administrations en charge de l'élaboration des stratégies (DGM au premier plan).** En effet, la responsabilité de la politique de coopération au développement est partagée entre le Président de la République, le Premier Ministre, le Ministre des affaires étrangères et européennes, le Ministre délégué en charge de la coopération, et le Ministre de l'économie et des finances, et cet éclatement des centres de décision a impliqué l'institution de plusieurs instances de coordination de niveau politique créées pour le pilotage de la politique de coopération au développement, au premier rang desquelles le CICID qui a pour rôle de prendre les décisions de nature stratégique.
- **Une déclinaison des orientations en actions et moyens budgétaires au travers du processus de programmation annuelle,** présentée aux assemblées parlementaires, conformément aux procédures de la LOLF.

En parallèle de ce processus général portant sur la politique dans son ensemble chaque administration et chaque acteur met en œuvre sa propre démarche sur son périmètre particulier.

Ce processus décisionnel, qui résulte des réformes successives présentées dans le bilan (Annexe 1), n'est pas stabilisé en 2012 et souffre de faiblesses connues et soulignées de manière récurrente par la quasi-totalité des acteurs et des observateurs, et que les analyses formulées dans les paragraphes suivants permettent d'étayer :

- (i) **des centres de décision dispersés** et une cohérence interministérielle qui n'est pas assurée par des instances de coordination véritablement opérantes ;

- (ii) **un déficit de pilotage stratégique** qui se trouve fragmenté en différents lieux et différents mandats ne se recoupant que partiellement ;
- (iii) **et une absence de pilote opérationnel** que pourrait constituer, à l'instar de la plupart de nos partenaires, un ministre du développement de plein exercice en charge de la coordination des stratégies et de leur mise en œuvre.

Ces carences ont des conséquences directes, développées plus avant dans le présent rapport, sur la pertinence de l'action française du fait d'objectifs peu stabilisés et d'une oscillation permanente entre différentes conceptions, parfois contradictoires ou ambiguës, de l'aide au développement.

En amont, une définition stratégique sous la responsabilité de la DGM qui, en dépit de progrès depuis sa création en 2009 (en remplacement de la DGCID), peine encore à s'affirmer dans son rôle de « stratège »

Le ministère des affaires étrangères a la responsabilité générale de « stratège » de l'aide publique au développement.

La création de la DGM en mars 2009 a constitué à cet égard une étape importante de rationalisation du dispositif, en réaffirmant la responsabilité du MAE dans la formulation des choix stratégiques, saluée par la revue à mi-parcours du CAD en 2010. Comme évoqué dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, il s'est agi de disposer, au Quai d'Orsay, d'un « pôle en mesure d'analyser les enjeux multiples, économiques, d'abord, mais aussi politiques, scientifiques et techniques de la mondialisation, d'en faire la synthèse politique, de préparer les arbitrages tenant compte de ces différents facteurs... ». Par la fusion de la DGCID, de la direction des affaires économiques (DE) et des services économiques de la direction des Nations unies (NUOI), **la mise en place de la DGM a ainsi permis d'adopter une approche plus globale et intégrée du développement, rapprochant les enjeux de la coopération avec ceux, auparavant en décalage, de la diplomatie, et élargissant le champs de l'ancienne DGCID aux défis posés par la mondialisation et le partenariat avec les émergents.** De manière plus indirecte, cette fusion a également contribué à une meilleure valorisation de la place et du rôle de la DGM au sein de l'administration, en dépit d'un positionnement encore difficile au sein de l'appareil administratif, notamment vis-à-vis des Directions géographiques.

Parallèlement à cette avancée institutionnelle, le renforcement de la position du rôle du MAE en tant que pilote stratégique de l'aide au développement s'est manifesté au travers de l'expérience du Document cadre : c'est en effet sur l'impulsion et le pilotage par la DGM, sur une décision du CICID de 2009, que le premier document écrit de « stratégie » a été élaboré, puis adopté à l'automne 2010.

En dépit de ces progrès récents, reconnus par la plupart des acteurs, le MAE reste encore largement critiqué, à l'heure actuelle, dans sa capacité à développer un pôle stratégique robuste et reconnu. L'impulsion stratégique apparaît trop ponctuelle, peu suivie dans la durée. Avec une expertise et des moyens humains qui pâtissent certainement d'une rotation importante et d'un déficit de reconnaissance en interne persistant, le MAE dispose encore d'une **capacité d'analyse stratégique, de coordination et de consultation insuffisante pour assurer un véritable rôle de pilote de la définition stratégique.** Par ailleurs, le MAE a conservé un rôle d'opérateur (en matière d'enseignement supérieur et de recherche, de francophonie et de culture, et de gouvernance), mais aussi de pilote dans la conduite de l'aide multilatérale dans le canal des Nations Unies et de ses organisations satellites, ainsi que dans le suivi de la contribution de la France à l'APD européenne et au FED, et dans le financement de plusieurs fonds sectoriels santé. Ce double rôle impacte sur la clarté de son positionnement et sur les moyens dont il dispose pour s'affirmer dans son rôle de stratège.

De fait, une définition stratégique éclatée, qui reste partagée entre plusieurs acteurs

En pratique, la définition des grandes lignes du système est ancrée dans un partage très marqué entre les acteurs principaux de la coopération française au développement qui incluent, outre la DGM, la DG

Trésor et l'AFD. S'y ajoutent de multiples entités dont plusieurs ministères et des organismes spécialisés (ADETEF, FEI, Campus France, Cultures France...), qui influencent les choix stratégiques de la France. Les autres acteurs de la coopération ont ainsi un poids important dans la définition stratégique :

- ▶ Le ministère de l'Economie et des Finances a un poids important du fait de ses liens historiques avec l'AFD, de son rôle en matière de coopération monétaire et financière en Afrique, de l'importance des annulations de dettes et de l'importance croissante des prêts dans l'aide française, de son rôle dans le déploiement de l'aide liée (financement de projets réalisés en partie par des entreprises françaises) ou dans le financement de l'environnement et du changement climatique, de son rôle en direction des organisations financières internationales.
- ▶ L'AFD est montée en puissance en qualité « d'opérateur pivot », et est devenue un contributeur essentiel de la politique nationale d'aide, y compris en matière de définition stratégique.

L'activité de l'Agence a connu une croissance spectaculaire grâce aux prêts (66% de l'activité en 2010 contre 34% en 2004), avec un triplement de ses engagements de 1,4 milliards d'euros en 2005 à 5,5 milliards d'euros en 2011. L'activité de l'AFD représente en 2011, 20% de l'aide déclarée et 80% de l'aide bilatérale programmable.

L'AFD est devenue un centre d'expertise et d'expérience dans la réalisation des programmes de l'aide française sur le terrain. Son expérience terrain assise sur l'expertise de personnels bien formés et seniors est à ce titre largement reconnue par les bailleurs et partenaires, ce qui constitue un avantage comparatif certain par rapport aux partenaires de la France. Sur la base d'une expertise qu'elle a su développer sur des terrains et des sujets multiples à partir d'instruments très diversifiés, l'AFD a gagné en autonomie.

Le pilotage de l'Agence est tributaire d'une coordination interministérielle complexe, encadrée par le Conseil d'Orientation Stratégique (COS) et par le Conseil d'administration de l'Agence qui regroupe les représentants des différentes tutelles, des parlementaires, des personnalités qualifiées et des représentants du personnel. **L'absence d'une tutelle unique et l'expertise accumulée permettent à l'AFD de peser sur les orientations de la politique qu'elle est chargée d'appliquer.**

Cependant, le processus de définition stratégique de l'AFD est aujourd'hui plus simple et mieux maîtrisé : alors que deux contrats triennaux d'objectifs avaient été signés en 2007, l'un avec le MAE, l'autre avec le MINEFI, pour la période 2006-2008, **la production d'un Contrat d'Objectifs et de Moyens (COM) unique avec l'Etat a représenté une avancée très importante.** Ce COM signé en décembre 2011 a fait l'objet d'une concertation approfondie et large. La Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a par exemple été saisie pour avis (rendu en mai 2011 sous la forme d'un rapport d'information).

En aval, un manque de portage politique et des instances de coordination interministérielles imparfaites

La politique de coopération au développement est partagée entre plusieurs centres de décision qui ne se réunissent que rarement et qui ne sont pas en mesure d'assurer une prise de décision efficace et transparente.

Depuis 2004, c'est le Secrétaire d'Etat en charge de la coopération, devenu Ministre délégué à la Coopération avant d'être renommé, en 2012, Ministre délégué au Développement sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères, qui est le chef de file du gouvernement pour la politique d'aide au développement. Cependant cette responsabilité n'a pas pu s'exprimer pleinement jusqu'ici. De fait, la

responsabilité de la politique de coopération est aujourd'hui dispersée, partagée entre le Président de la République, son Premier Ministre, le Ministre délégué au développement, le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre de l'économie et finances (auxquels s'ajoutent encore des ministères techniques pour lesquels la coopération n'est pas le cœur de métier).

Dans ce contexte de dispersion, les orientations stratégiques sont décidées selon un processus de coordination interministérielle, en théorie incarnée par le CICID en tant qu'organe directeur de la coopération française, et le Co-CICID en tant que pilotage de la politique de coopération. Toutefois les instances de coordination mises en place pour réunir les différents acteurs de niveau politique **ne remplissent qu'imparfaitement leurs missions**.

Institué pour prendre les grandes décisions et acter les orientations stratégiques proposées, le CICID ne s'est pas réuni depuis 2009. La fréquence des réunions est aléatoire, tributaire des agendas politiques des différents ministres concernés par la politique de coopération. Malgré l'importance de la fonction de pilotage politique du système de coopération et son positionnement au sein du gouvernement, l'impulsion politique et l'implication au niveau ministériel ne sont pas inscrites dans la durée, faute d'incarnation et de responsabilité claire en la matière.

En l'absence de CICID, certaines décisions sont prises par le Co-CICID ou par la COS, dont le rôle est en théorie d'assurer la cohérence des orientations entre l'Etat et l'AFD, impliquant une utilisation différente des textes (réunion du COS en format Ministres, donc potentiellement redondant avec le format du CICID). Elle est surtout le reflet d'un processus de décision stratégique non stabilisé, débouchant sur des orientations qui ne s'inscrivent pas toujours, en 2012, dans un cadre défini. Les décisions sont souvent prises au coup par coup, de manière déconnectée des processus officiels, et en dehors de toute instance de coordination interministérielle, et les discours, les engagements ponctuels, et les réunions interministérielles ad hoc en affectent la clarté et la transparence.

Face à une coordination interministérielle défaillante et en l'absence de chef de file de la politique française de coopération au développement, le processus de définition stratégique requiert souvent un arbitrage au plus haut niveau (Président de la République ou Premier ministre) afin de surmonter les divergences, ce qui plaide pour un ministre pleinement en charge de la coordination de la définition de la stratégie et du pilotage de son déploiement.

Eléments de comparaisons internationales sur le dispositif de définition stratégique :

Le dispositif français est relativement singulier parmi la communauté des bailleurs en ce qu'aucune administration centrale n'est entièrement dédiée à la coopération au développement. Les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement sont définis par le comité interministériel de coopération internationale au développement, et la mise en œuvre est attribuée, de manière croissante, à une agence au statut hybride, l'AFD.

La structure française est souvent opposée à celle du Royaume-Uni qui centralise le pilotage stratégique et la mise en œuvre opérationnelle au niveau du DFID (*Department for international Development*). De même, le Ministère Fédéral pour la Coopération et le développement (BMZ¹) concentre en Allemagne la responsabilité du pilotage stratégique de l'aide dont la gestion est confiée à la banque de développement KfW et à GIZ (Société allemande pour la coopération technique)².

Sur un plan comparatif, il est difficile de conclure sur la pertinence de tel ou tel autre format de gouvernance de la politique de coopération, chaque modèle étant spécifique à un contexte national et difficilement transposable d'un pays à l'autre. Toutefois, le caractère lisible et cohérent du dispositif britannique est très largement salué. La clarté de sa stratégie, le fort soutien politique, la solidité de ses ressources humaines et de ses capacités financières sont généralement mis en avant comme des

¹ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

² Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

atouts essentiels. Au contraire, le manque de coordination français est régulièrement pointé du doigt comme une entrave à son efficacité, et souligne les difficultés spécifiques auxquelles la France est confrontée pour faire fonctionner son modèle d'organisation. Cependant le caractère interministériel du dispositif français et la multiplicité des acteurs impliqués ne représentent pas, en soi, un handicap pour la politique de coopération au développement. Au contraire, elles pourraient en constituer une richesse, en autorisant la mise en débat dans la réflexion et la complémentarité dans l'action.

1.1.2 Une production intellectuelle, concentrée à l'AFD, insuffisamment mise au service des stratégies

La production intellectuelle est en développement, notamment à l'AFD, mais son appropriation et son utilisation au service des stratégies restent limitées

La production intellectuelle sur les questions du développement est relativement développée en France en 2012, essentiellement grâce aux activités de l'AFD qui a fait de la réflexion stratégique l'un de ses piliers de développement au cours des dernières années. En 2012, l'effort analytique consenti semble globalement significatif en termes de volumes d'études et de moyens.

A l'AFD, la production de connaissances a été affirmée comme une activité majeure en appui à la définition des politiques de la France (et de ses partenaires) et à la participation aux débats stratégiques internationaux dans son deuxième POS de 2007-2011. L'effort de production intellectuelle a fortement crû jusqu'en 2010, mis en œuvre par une Direction de la stratégie qui compte plus de 150 personnes. Il se caractérise par une diversification des géographies et des secteurs sur lesquels portent les études. Par leur fonction d'« appui et conseil aux pouvoirs publics français » et par la réflexion sur les modalités de l'aide au développement, sur ses résultats et les besoins auxquels elles répondent, ces activités sont mises en œuvre dans une logique d'amélioration de la pertinence des politiques, et « participent à l'élaboration de documents de stratégie et à l'amélioration des diagnostics, des instruments financiers ou encore des indicateurs de suivi ».

Le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Economie et des Finances disposent pour leur part de capacités d'analyse variées, qui nourrissent leurs interventions, la définition de leurs positions dans les différentes enceintes internationales de leur responsabilité, et la production de lignes directrices à travers des stratégies spécialisées. Ces ministères ont également développé une fonction d'analyse par le biais d'unités d'évaluation de plus en plus structurées, quoique dispersées, et couvrant imparfaitement les champs de mise en œuvre comme l'a noté la Cour des Comptes dans son récent rapport public thématique « La politique française d'aide au développement » paru en juin 2012.

Enfin les activités financées au titre de la recherche en matière de développement, qui représentent un budget de près de 300 millions d'euros par an, constituent également des sources d'analyse à mettre au service de la conception des stratégies et des interventions de la France dans ce domaine.

Cet essor de la production intellectuelle n'est toutefois pas suffisamment mis au service de la définition stratégique des orientations de la politique d'aide de la France :

D'une part, l'utilisation effective de l'effort de production intellectuelle pour améliorer la formulation des stratégies et la mise en œuvre des activités de développement est confrontée à l'absence de processus défini en matière d'analyse des problèmes, tendances et enjeux : absence de programmes d'études, manque de coordination entre les structures, insuffisante mise en cohérence des moyens, etc.

Malgré l'extrême diversité des travaux d'évaluation disponibles, le choix des thèmes retenus ne semble pas être guidé par des besoins d'analyse stratégique particuliers. Face à un volume important d'évaluations ex-post de projets ciblés (notamment financés par le FSP) répondant à l'exigence croissante au sein du CAD-OCDE de les systématiser, certaines composantes clé de la stratégie française en matière d'APD française semblent en revanche échapper à toute forme d'évaluation externe, comme c'est le cas de l'articulation entre les différents canaux de l'aide ou la détermination des niveaux de contributions multilatérales. Les évaluations sont souvent réalisées sur des micro-sujets, au niveau projet ou instrument, et limitent la capacité à tirer des enseignements sur les orientations

globales de la politique de coopération au développement. Une illustration concerne les modalités d'élaboration du Document Cadre qui ne s'est pas appuyé sur un bilan du passé ni sur des expériences tirées des évaluations réalisées.

D'autre part, le foisonnement d'études justifie une coordination et mise en cohérence des moyens et une meilleure appropriation des résultats par les pouvoirs publics, cette production intellectuelle n'étant pas véritablement utilisée.

Des systèmes de suivi des recommandations ont certes été mis en place (le système de suivi est formalisé au ministère de l'Economie et des Finances, tandis qu'ils sont plus indirects et informels à l'AFD et au MAE), mais il n'existe pas de système organisé permettant d'assurer que les études et les évaluations réalisées sont prises en compte dans la définition stratégique ou l'éventuelle révision de décisions établies.

1.1.3 Une consultation imparfaite des acteurs français de la coopération au développement

L'expérience d'une consultation large et effective lors de l'élaboration du Document Cadre en 2010

Le processus de conception du Document cadre a suivi un système de concertation renforcée dont le caractère participatif a été salué par le CAD-OCDE dans le cadre de la revue à mi-parcours en 2010.

Piloté par la DGM sous la supervision d'un Comité de pilotage associant le MAE, le MINEFI, le ministère de l'Intérieur, et l'AFD, il a été élaboré en lien avec un groupe consultatif réunissant la société civile (ONG, entreprises, syndicats), les opérateurs publics, les acteurs de la coopération décentralisée, des universitaires, chercheurs et personnalités qualifiées.

Un calendrier de réunions thématiques a été lancé à partir de janvier 2010 pour passer en revue les principales questions liées aux nouveaux paradigmes du développement, aux grands objectifs (OMD et lutte contre la pauvreté, BPM changement climatique et développement, croissance et nouveaux modèles de croissance, l'articulation des objectifs, la cohérence globale), l'architecture de l'aide, l'efficacité, la redevabilité, le financement du développement, les priorités géographiques et sectorielles, les acteurs et les ressources.

En complément, les acteurs ont produit des contributions et commentaires écrits, comme c'est le cas de Coordination Sud qui a transmis en mai 2010 sa "contribution à l'élaboration du document cadre global français de coopération au développement". Le Parlement a également été associé aux travaux, et le Sénat a produit ses commentaires dans un rapport d'information (566 de juin 2010).

Au-delà de l'expérience spécifique du Document Cadre, un manque d'instances de consultation régulière et/ou permanente dédiées aux acteurs de la société civile, et aux autres parties-prenantes de la politique de coopération au développement

Le niveau de consultation dans la préparation des décisions est inégal et peu structuré. De manière générale, il est difficile de mesurer la prise en compte des recommandations établies sur un mode consultatif dans les stratégies produites par les autorités, comme ce fut le cas du HCCI.

En dehors de l'exemple ponctuel et positif qu'a représenté l'élaboration du Document Cadre, le dispositif français manque d'instances de dialogue et de concertation opérantes qui permettent de décloisonner la réflexion sur la coopération au développement entre les acteurs politiques et les autres parties-prenantes.

Avec la suppression du HCCI³ en 2008 (par la décision du premier Conseil de modernisation des politiques publiques annoncée en décembre 2007), les approches ONG et coopération décentralisée ne sont plus coordonnées. La disparition du Haut Conseil est perçue par les acteurs non-étatiques comme un recul puisqu'elle n'a pas été compensée par une réorganisation d'ensemble, malgré l'existence d'autres instances :

- Un Conseil Stratégique de la Coopération non Gouvernementale (CSCN) a été créé, structure informelle auprès du MAE, qui s'est réunie trois fois, la dernière fois en 2010.
- La Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, réformée en mai 2006, rassemble sous la présidence du Premier Ministre ou du Ministre délégué les grandes associations nationales d'élus (communes, départements, régions), et celles spécialisées sur l'international (Cités Unies France et l'Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe). Son objectif est de mieux coordonner les activités de coopération décentralisée entre elles et avec celles de l'Etat. La dernière séance de la CNCD s'est tenue en juillet 2011. Le secrétariat de la CNCD est assuré par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales.
- Pour ce qui concerne la société civile, la Commission de coopération au développement, instance paritaire ONG – gouvernement mise en place depuis le début des années 1990 a été supprimée, et le dialogue se limite désormais en grande partie à des échanges avec la Mission Société civile de la DGM, qui ne comble pas néanmoins l'absence de lieux de dialogue à un échelon plus stratégique et politique. L'absence de cadre général de concertation et le manque de dialogue politique avec les pouvoirs publics, préjudiciable à la compréhension mutuelle entre le gouvernement et les acteurs de la société civile, constituent un regret largement formulé par les ONG.

1.1.4 Une implication insuffisante des assemblées parlementaires

Le processus de définition stratégique reste la prérogative des acteurs gouvernementaux bien que le sujet fasse l'objet d'un débat croissant au sein des assemblées parlementaires

La politique de coopération au développement est de plus en plus discutée au sein des assemblées parlementaires grâce à une meilleure information sur les dispositions de la loi de finances concernant l'aide publique au développement par les deux Commissions respectives ; la LOLF permet ainsi un meilleur contrôle du Parlement sur le budget en général et sur le budget de l'aide au développement en particulier, même si des améliorations techniques sont attendues.

Chaque année lors de la discussion budgétaire, la Commission des affaires étrangères et la Commission des finances présentent des rapports détaillés et argumentés sur les dispositions de la loi de finances concernant l'aide publique au développement. **Des discussions approfondies ont lieu en commission, comprenant les réponses des ministères aux questions qui leur ont été adressées et comprenant l'audition des ministres concernés.** Depuis 2007, ces débats peuvent de plus être alimentés par les trois rapports de la Cour des comptes remis annuellement au Parlement, conformément aux dispositions de la LOLF. En particulier, le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire comporte une section relative à la mission « Aide publique au développement ». Le gouvernement transmet au Parlement le Document de politique transversale (DPT), ainsi que le Projet annuel de performances (PAP) annexé au projet de loi de finances, ainsi qu'un Rapport annuel de performances (RAP).

³ L'institution du HCCI en 1999 avait concrétisé la volonté d'implication de la société civile et des ONG dans le cycle d'élaboration de la politique et des stratégies de coopération au développement, réunissant sous l'autorité du Premier Ministre, des représentants des collectivités territoriales, des ONG, des syndicats, ainsi que des universitaires et scientifiques spécialistes du développement.

Des améliorations techniques sont attendues concernant le calendrier, et concernant la présentation des documents budgétaires. Les Assemblées parlementaires pointent de façon récurrente les retards du gouvernement dans la fourniture des informations qui lui sont demandées. L'Assemblée Nationale regrettait de nouveau, dans son avis d'octobre 2011 sur le PLF pour 2012, que, pour la deuxième année consécutive, le DPT sur l'aide publique au développement ne lui ait été transmis qu'après l'examen des crédits de la Mission par la Commission des Affaires Etrangères, ce qui ne permet pas une discussion éclairée. S'agissant des documents, le MINEFI a mis au point une nouvelle nomenclature plus lisible, par destination, permettant le rattachement budgétaire des actions et sous-actions programmées.

Au-delà des aménagements précités, les assemblées parlementaires, mais aussi plusieurs acteurs de la politique de coopération, militent pour que la politique de coopération fasse l'objet de débats approfondis, et à terme d'une **loi d'orientation sur le développement**. A cet égard, s'il est relativement consensuel et basé sur une concertation large, certains regrettent que le Document Cadre constitue essentiellement un document ministériel, entériné ni au niveau politique par le gouvernement, ni par les parlementaires.

1.2 Document cadre, supports stratégiques et orientations politiques françaises

Cette section propose d'abord d'identifier les outils dont la France dispose pour définir ses objectifs en matière de coopération au développement, puis de vérifier dans quelle mesure ces derniers permettent de comprendre et rendre explicite la stratégie française dans ce domaine.

Elle vise aussi à apprécier la pertinence de la politique de coopération au développement par l'analyse des objectifs actuels tels que formulés dans le Document cadre et dans les principaux textes de référence (DPT et Livre Blanc). L'analyse ne consiste pas ici en une revue complète des orientations françaises, mais davantage en un recensement synthétique et une analyse critique des objectifs visibles, actuellement formulés dans les documents stratégiques, afin d'en apprécier les ressorts, et l'adéquation avec les enjeux actuels en matière de développement et de défense des intérêts français.

Le Document Cadre de 2010 constitue un progrès salué dans la définition d'une « vision » française partagée de l'aide au développement. Il présente des orientations générales en bonne adéquation avec les enjeux actuels du développement tandis qu'il entérine la logique des partenariats différenciés, dont l'affirmation se place dans la continuité des évolutions de la politique de coopération des années 2000.

Pourtant, le Document représente davantage un cadre de référence général qu'un cadrage opérationnel des priorités. En dépit d'indications associées à chaque type de partenariat différencié, sous la forme d'une grille croisant enjeux, géographies, instruments et moyens financiers, le Document cadre ne décline pas ses orientations de manière suffisamment opérationnelle et explicite : il ne se prononce pas, par exemple, sur la répartition optimale entre les canaux bi et multi. Par ailleurs, son contenu ne s'articule pas de manière optimale avec les autres supports de nature stratégique ou opérationnelle, que ce soient les objectifs proposés dans les DPT annuels, ou les priorités mentionnées dans des relevés de décision du CICID antérieurs, dont on ne sait pas si le Document Cadre vient les remplacer ou les compléter (cas en particulier de la liste des pays prioritaires).

Surtout, le Document cadre ne définit pas les objectifs réels de la politique de coopération française ; si les grandes lignes en matière de solidarité et d'enjeux

globaux sont bien identifiées au travers de la lutte contre la pauvreté, le soutien à la croissance et la préservation des BPM, les objectifs « pour la France » (influence, défense des intérêts français, rayonnement culturel, etc.) restent diffus. Le positionnement protéiforme de la politique de développement, entre solidarité et influence, est ainsi insuffisamment partagé, et le Document cadre ne vient pas clarifier les différences de sensibilité, voire de convictions qui influencent la compréhension des objectifs réellement poursuivis par la politique française de coopération.

L'identification de ces leviers et la formulation d'une stratégie « pour la France » (et non seulement d'une vision générale en matière d'aide au développement, comme c'est le cas du Document Cadre), qui fixerait les objectifs qu'elle s'assigne à elle-même dans le respect de ses propres intérêts et de ceux de ses bénéficiaires d'une part, et de la communauté internationale d'autre part, apparaît indispensable.

1.2.1 Un document cadre de référence, adopté en 2010, qui clarifie la « vision française » en faveur du développement au travers des enjeux et des concepts pertinents

Les orientations de la politique de coopération au développement sont actuellement définies dans un certain nombre de documents de nature à la fois stratégique ou plus opérationnelle, au premier rang desquels se place le Document cadre « Coopération au développement : une vision française » adopté en 2010.

Le Document Cadre est venu intégrer ou compléter d'autres sources stratégiques préexistantes, complémentaires ou additionnelles, parmi lesquelles :

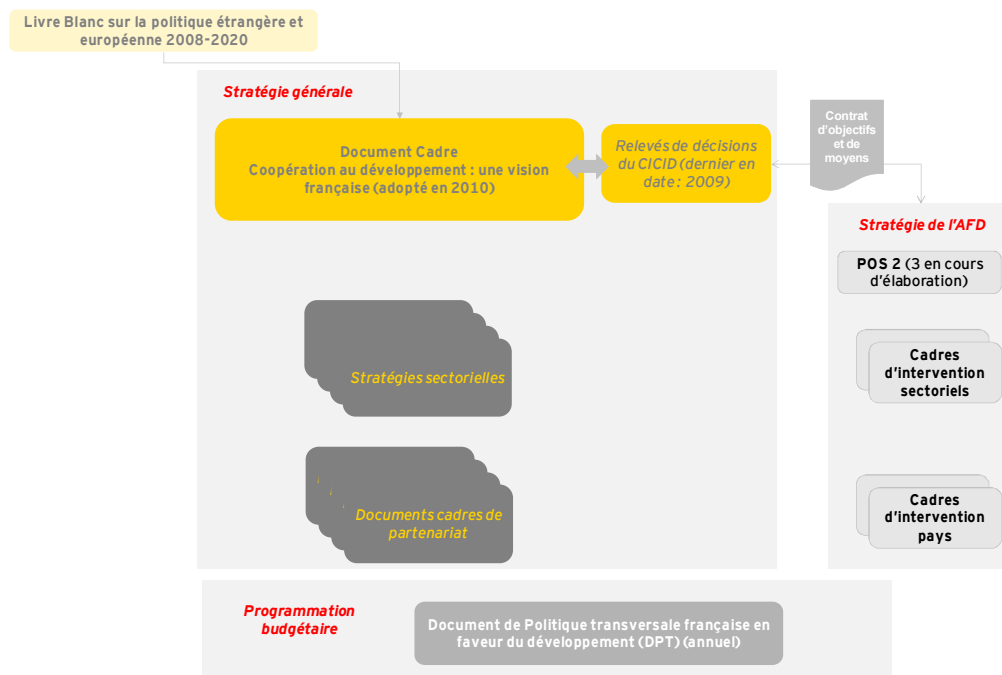
- **Les relevés de décisions du CICID**, qui ne s'est plus réuni depuis 2009 mais qui reste en théorie l'organe décisionnel central de la politique de coopération au développement et qui devrait être amené (sauf changement institutionnel) à se réunir de nouveau. Le dernier relevé de décision du CICID de 2009 a préfiguré la stratégie ultérieurement actée dans le Document Cadre. De futures réunions du CICID pourraient déboucher sur de nouvelles décisions définissant et/ ou complétant les orientations désormais formalisées dans le Document Cadre ; le lien entre les futurs relevés de décisions et le Document Cadre devra alors être assuré ; un processus de révision et/ou adaptation des orientations du Document cadre, qui n'est pas prévu actuellement, devrait être conçu à ce niveau du CICID.
- **Un certain nombre de stratégies sectorielles** élaborées dans le courant des années 2000 et validées pour certaines par le CICID (plusieurs ont été élaborées depuis 2009), en vigueur en 2012 ;
- **Une déclinaison géographique au niveau pays au travers de Documents Cadre de Partenariats (DCP)** élaborés pour la plupart des pays prioritaires de la politique française de coopération.
- **Des documents de programmation annuels**, dont les programmes, les interventions et les moyens financiers dédiés sont synthétisés dans le DPT, qui reprend les objectifs français selon des axes stratégiques.

Outre ces sources écrites, d'autres objectifs, priorités, et principes d'interventions se déduisent des déclarations, des annonces officielles et des engagements présidentiels ou ministériels pris à l'occasion d'événements internationaux ou de grandes conférences (G8-G20, etc.). Certains engagements internationaux ont été constamment réaffirmés au cours des dernières années, au premier rang desquels se place l'engagement financier visant à affecter 0,7% du PIB français à l'APD, dont l'échéancier a été révisé lors du G8 de Toyako en 2008, repoussant son atteinte à 2015. D'autres engagements sectoriels ou géographiques guident également la politique actuelle de coopération au

développement (par exemple en matière de santé maternelle et infantile lors du sommet de Muskoka et de sécurité alimentaire à Aquila – cf. bilan).

Enfin, les opérateurs de la politique de coopération développent leurs propres stratégies à partir des instruments et moyens dont ils disposent, et en particulier l'opérateur pivot, l'AFD, au travers de ses POS dont le dernier en date (POS2) couvre la période 2007-2011, et le nouveau (POS3 pour la période 2012-2016) est en cours de production au printemps 2012.

Figure 1 : Architecture des différents supports stratégiques



Le Document Cadre, élaboré en 2010, a le mérite de présenter la vision française en matière de coopération au développement

Elaboré à l'issue d'une consultation élargie pilotée par le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Economie et des Finances, le ministère de l'Intérieur et l'AFD, il formalise la vision à moyen terme de la politique de la coopération dont il définit les grandes orientations stratégiques et les priorités géographiques.

De l'avis des observateurs français et étrangers (pour ceux qui en ont connaissance), la production du Document cadre représente **une avancée largement saluée dans sa tentative de reconstitution d'une vision cohérente de l'action française** en matière de coopération et dans son ambition de formaliser une vision politique unifiée, applicable à tous les acteurs, et pouvant être affichée et partagée au niveau international.

Fondée sur quatre enjeux principaux, cinq leviers d'action et quatre déclinaisons par type de partenariat différencié, la vision proposée par le Document Cadre est conçue pour faire la synthèse de l'ensemble complexe et morcelé de la coopération française et pour constituer, en principe, la « **référence unique pour l'ensemble des acteurs de la coopération au développement** » dont il doit guider les décisions et orienter les pratiques.

Figure 2 : Synthèse des orientations du DCCD

Enjeux	Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités	Promouvoir la stabilité et l'État de droit comme facteurs de développement	Préserver les biens publics mondiaux	Contribuer à une croissance durable et partagée	
Leviers	<p>Assurer un meilleur financement global du développement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la mobilisation des ressources locales - Favoriser les flux privés internationaux - Optimiser les flux d'aide publics afin de garantir le montant des ressources et leur prévisibilité - Encourager l'essor des financements innovants 	<p>Améliorer la cohérence des politiques</p> <ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la cohérence entre politique commerciale - Renforcer le lien entre migration et développement 	<p>Renforcer les complémentarités des actions bilatérales, européennes et multilatérales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maintenir une coopération bilatérale ambitieuse - S'appuyer sur les acteurs non-étatiques en tant qu'acteurs clés de la coopération bilatérales - Inscrire la politique de coopération au développement dans un cadre européen - Utiliser le canal multilatéral de manière complémentaire au canal bilatéral - Prendre en compte la diversité croissante des acteurs et des modes d'actions 	<p>Favoriser la gouvernance démocratique, promouvoir le droit et les normes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faire de la gouvernance une priorité de la coopération dans le respect de la souveraineté des pays partenaires - Accompagner la société civile, complément nécessaire au dialogue bilatéral - Renforcer le rôle des collectivités territoriales en tant que partenaires du développement local 	<p>Encourager la production et l'échange des savoirs et des cultures</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mettre la recherche, de l'enseignement supérieur et la promotion de l'innovation au service du développement durable - Encourager le développement de la culture, des arts et des langues pour le maintien de la diversité culturelle, la facilitation du dialogue, la paix et le développement - Favoriser la diffusion des savoirs et des idées par des médias variés

En se fondant sur un diagnostic concernant les grands défis auxquels la coopération au développement est confrontée, le Document cadre décline une série de considérations qui peuvent être :

- Des constats, dont certains résultent de débats internationaux : le lien entre la croissance et le développement, le rôle moteur du secteur privé dans le soutien à la croissance, le défi que représentent l'investissement immatériel, culturel et humain, l'accès aux services essentiels pour les populations les plus pauvres, etc.
- Des recommandations à l'intention de la communauté internationale : les conditions de la croissance doivent être repensées pour qu'elle soit plus durable et profite au plus grand nombre, les mécanismes de réduction des inégalités et de protection des plus vulnérables doivent se généraliser, la dimension universelle des biens publics mondiaux requiert des approches innovantes et une gestion collective et la mise au point de normes et réglementations collectives...
- Des ambitions que se fixe la France : « la France entend promouvoir une régulation mondiale visant l'instauration de règles et de normes acceptées par tous et mettant sur un pied d'égalité le droit à la santé, le droit du travail, le droit de l'environnement et le droit du commerce », et « généraliser les OMD, les enrichir (énergie), et progresser dans la qualité des services, la défense des droits économiques, sociaux et culturels, démarche que la France appuiera ».

Le Document Cadre propose une vision pertinente des enjeux actuels de l'aide au développement

Dans la continuité du dernier CICID de 2009, la vision présentée dans le Document cadre est venue acter les orientations politiques prises progressivement par la coopération au développement de la France depuis le début des années 2000, qui tient compte des enjeux et défis de la mondialisation apparus au cours de la décennie passée. A cet égard la politique ainsi présentée dans le Document cadre « renouvelle notre regard sur l'aide au développement », pour reprendre les termes du Sénat, et propose la définition d'une aide au développement selon un mode renouvelé, sur la base d'une politique alignée sur des enjeux partagés avec la communauté des « bailleurs de fonds traditionnels ».

En effet, comme cela apparaît clairement dans le bilan (Annexe 1), la dernière décennie a connu de profondes évolutions des réflexions, des doctrines et des positions. Aux OMD, inflexion de l'aide au développement décidée par la communauté internationale en 2000, ou aux avancées sur l'efficacité de l'aide concrétisées par la Déclaration de Paris en 2005 et les décisions des forums à haut niveau organisés en aval à Accra (2008) et à Busan (2011), se sont ajoutés des élargissements successifs du champ et de la conception du développement, qui se sont progressivement imposés au niveau

international. **Ces élargissements, qui peuvent être d'ordre thématique avec la priorité accordée à la protection des Biens Publics Mondiaux (BPM), sont reliés aux nouvelles lectures nées de la mondialisation, et font passer d'une aide au développement conçue exclusivement ou majoritairement comme un devoir de solidarité, à une coopération au développement conçue comme mode de régulation de la mondialisation.** On se dirige vers une prise en compte collective à l'échelle mondiale des différentes problématiques, et vers une coresponsabilité qui relie tous les pays en faveur d'un développement partagé. Le développement est dès lors vécu comme une stratégie pour une mondialisation équitable, stratégie qui reconnaît les liens entre développement et sécurité, développement et migrations, développement et commerce, développement et environnement, développement et dimension sociale de la mondialisation. Les débats internationaux ultérieurs confirment la montée en puissance de cette vision, qui a été portée par les différentes réunions du G8 et du G20, accélérée et priorisée à Londres en 2009, et matérialisée au moment du G20 de Toronto en 2010 par la création d'un « G20 développement » promue par la France qui en assure la présidence. Cette configuration « développement » s'est réunie à Genève en mars 2011, à Washington en septembre 2011 (réunion ministérielle), à Paris en octobre 2011 sous les auspices de la présidence française du G8-G20. Le Document cadre prend également acte du fait que le modèle de développement fondé sur la consommation sans limites des énergies fossiles n'est, à terme, plus tenable, et fixe ainsi à la coopération française comme objectif de favoriser « un nouveau modèle de développement, moins énergétivore, moins émetteur, promoteur d'une gestion des ressources naturelles plus durable ».

1.2.2 Le DCCD entérine le concept pertinent des « partenariats différenciés »

Le Document Cadre permet d'affirmer la nouvelle conception de l'aide selon la logique des « partenariats différenciés »

Le Document cadre entérine la logique de la concentration de l'aide française selon quatre grands partenariats différenciés, officialisés pour la première fois par le CICID en 2009 et dont le périmètre a été légèrement redéfini en 2010 :

- Les pays pauvres prioritaires, catégorie essentiellement composés des pays pauvres d'Afrique subsaharienne,
- Les pays méditerranéens, catégorie plus restrictive que celle du CICID de 2009 qui élargissait alors le périmètre à l'ensemble des pays à revenu intermédiaire (PRI) entretenant des relations privilégiées avec la France,
- les pays émergents à enjeux globaux,
- et les pays en crise ou en sortie de conflit.

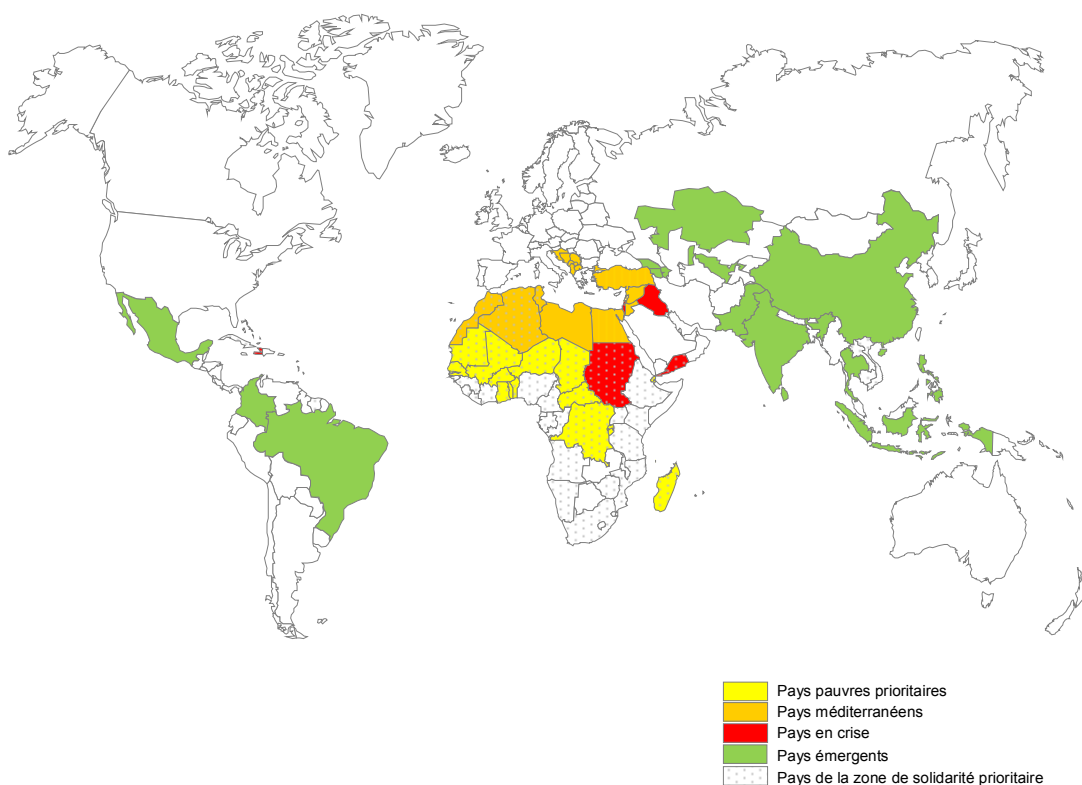
Cette logique, qui permet de faire coïncider les enjeux de développement, les géographies, les instruments et les moyens, confirme les évolutions intervenues au cours des années 2000 qui ont vu se développer de nouvelles formes de coopération avec les pays émergents, et acte la nécessité de mettre en place des partenariats spécifiques en fonction des enjeux propres à chacune de ces catégories de pays. A cet égard, le Document cadre précise ainsi les objectifs de la coopération en direction de chacun de ces quatre types de géographies, et propose une grille permettant de les croiser avec les quatre orientations prioritaires en termes d'enjeux ; il permet aussi de déterminer pour chaque croisement l'instrument ou les instruments les plus adéquats, qu'ils relèvent du bilatéral, du communautaire ou du multilatéral, que ce soit sous forme de don ou de prêt. Enfin le Document cadre associe également à chaque catégorie de pays un objectif chiffré en termes de moyen financier minimal ou maximal à mobiliser.

Un effort de clarification et de cadrage opérationnel reste nécessaire

En dépit des avancées permises par la formalisation d'une théorie d'action basée sur la reconnaissance de ces partenariats différenciés, le nouveau cadre présente encore quelques faiblesses :

- **Le concept de ZSP, regroupant 55 pays⁴** ayant vocation à recevoir l'aide bilatérale française (à l'exception de la coopération culturelle, scientifique et technique), n'a pas été explicitement dissous. Or sa raison d'être au regard des nouvelles règles d'attribution de l'aide selon la logique des partenariats différenciés mériterait d'être clarifiée, d'autant plus que des contradictions peuvent être relevées. Par exemple, des pays comme le Vietnam, le Laos ou Cuba figurent dans la ZSP, mais ne sont plus pris en compte dans l'une ou l'autre des catégories du partenariat différencié.
- Le DCCD semble s'orienter vers davantage de concentration en définissant une liste de 14 pays pauvres prioritaires. Pourtant, au total, la **France oriente sa coopération vers plus de 80 pays appartenant à l'une ou l'autre des catégories définies** (pays pauvres prioritaires, pays émergents, pays méditerranéens, pays en crise, et pays de la ZSP). Sur ce périmètre la liste détaillée des pays entrant dans l'un ou l'autre des quatre partenariats différenciés conduit à retenir 53 pays (cf. liste complète des pays concernés par la politique française de coopération au développement en annexe 2).

Figure 3 : Liste des pays prioritaires de la coopération française au développement en 2012



Source : Ernst & Young, d'après le MAE (pays des partenariats différenciés du DCCD) et le DPT (ZSP)

⁴ Source : annexes du DPT 2012 (liste mise à jour au 1^{er} juillet 2004) - A noter que l'Afghanistan y est mentionnée comme faisant partie de la ZSP « à titre provisoire »

1.2.3 En revanche le DCCD n'engage aucun ciblage sectoriel

Depuis le CICID de 2009, **cinq secteurs prioritaires sont retenus⁵**, auxquels est associé un **objectif sectoriel de promotion de la gouvernance démocratique, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme⁶**. Les cinq priorités sectorielles du CICID de 2009 apparaissent de manière seulement indirecte tout au long du Document cadre, tandis que la stabilité et la consolidation de l'Etat de droit font au contraire l'objet d'un enjeu prioritaire spécifique (parmi les quatre enjeux du DCCD).

En affichage, les cinq secteurs cités par le CICID de 2009 semblent refléter un effort de concentration (passage de sept secteurs en 2004 à cinq secteurs en 2009 (hors Etat de droit)), mais en réalité **cette sélectivité correspond plutôt à une simplification purement formelle de présentation des priorités sectorielles**. Ainsi, presque tous les secteurs socio-économiques identifiés dans les statistiques de l'OCDE sont inclus dans l'un des cinq secteurs prioritaires, si ce n'est sous l'objectif de gouvernance et de consolidation de l'Etat de droit.

Par ailleurs **la part de l'aide totale qui doit être consacrée à chaque secteur prioritaire n'a jamais été définie (comme par exemple une répartition indicative ou un taux de concentration minimal sur chaque secteur prioritaire), alors que de tels objectifs existent dans les DCP (la part des subventions consacrées aux secteurs de concentration doit être d'au moins 80%). L'allocation sectorielle se fait au niveau des pays bénéficiaires et ne relève pas d'une approche globale.**

Un effort de différenciation des instruments en fonction des secteurs d'intervention a été réalisé pour la première fois lors du CICID de juin 2009, mais cette différenciation reste sommaire. Ainsi les subventions devraient être prioritairement affectées à l'éducation et à la santé (secteurs pour lesquels l'instrument prêt est peu opérant), mais peuvent aussi être mobilisées « de façon raisonnée » dans d'autres secteurs, « pour des activités difficilement finançables sur prêts, ou pour des opérations de mixage prêt/dons ».

1.2.4 Un cadrage opérationnel défailant et un manque d'articulation avec les autres stratégies en vigueur

Le Document Cadre est davantage un instrument de communication et de dialogue diplomatique, qu'un document stratégique définissant les objectifs que la France assigne à sa politique de coopération au développement

Le Document cadre est désormais considéré comme la première source de référence stratégique de la politique française de coopération au développement, dont il fixe les grandes orientations et les priorités géographiques et thématiques. Comme signalé dans certains rapports parlementaires, il « a pour ambition de définir les objectifs et la stratégie à moyen terme de la France et servir de référence unique pour guider les décisions et orienter les pratiques pour l'ensemble des acteurs de la coopération ».

Pourtant, par son contenu et par sa finalité, le Document cadre ne constitue pas un document stratégique à part entière. Il ne résume pas à lui seul, ni ne traite de manière suffisamment complète et explicite les objectifs généraux de la politique française de coopération au développement.

- S'apparentant davantage à des lignes directrices, à des principes d'intervention généraux et à des grands enjeux, les orientations définies sont très larges, consensuelles, et ne définissent aucune vraie priorité. Elles ne permettent pas de prendre toute la mesure des vrais objectifs poursuivis par la France, qui portent également sur des considérations plus fortes en matière d'influence et de défense des intérêts français

⁵ Santé ; Education et formation professionnelle ; Agriculture et sécurité alimentaire ; Environnement et développement durable ; Soutien à la croissance (source : relevé de décision du CICID de 2009)

⁶ Voir Rapport d'annexe 1 (partie bilan), section 5.3.

- Il définit des lignes directrices, et des principes d'intervention généraux mais n'en précise pas les interactions ni les liens de causalité. Les différents enjeux se recoupent largement (lutte contre la pauvreté, croissance durable, et préservation des biens publics mondiaux) sans que les complémentarités ne soient clairement précisées, et les orientations définies ne mettent en avant aucune réelle priorité.
- Il n'est pas suffisamment décliné opérationnellement. S'il propose un effort de définition théorique et générale d'une doctrine d'emploi de certains instruments selon la logique des partenariats différenciés, le Document ne se prononce pas sur l'équilibre global souhaité entre dons, prêts très concessionnels et prêts peu ou pas concessionnels. Il ne précise pas non plus de clé de répartition entre le bilatéral, le communautaire et le multilatéral. Enfin il ne clarifie pas, sous forme d'objectifs, la manière dont les enjeux pourront être relevés : à cet égard, les leviers d'action représentent des principes d'intervention généraux, mais ils ne constituent pas une déclinaison directe des orientations générales en objectifs spécifiques et opérationnels.
- Par ailleurs en tant qu'outil voué à être diffusé largement, le Document cadre omet de souligner de manière explicite l'intégration de la politique d'aide au développement dans le contexte plus large de la politique extérieure de la France, et n'aborde qu'indirectement le rôle de l'aide au développement dans le domaine de la diplomatie d'influence et de la défense des intérêts politiques, commerciaux, et culturels de la France : à cet égard, il ne comble pas le manque de stratégie propre à la politique de coopération au développement.

Les différentes sources stratégiques de la politique de coopération au développement ne sont pas articulées

En dépit de son caractère dominant, force est de constater que le contenu du Document cadre n'est plus parfaitement à jour, comme c'est le cas, en particulier, de la liste des pays prioritaires. Pourtant, il n'a pas été prévu de processus particulier pour gérer ses éventuelles réorientations et adaptations. Le statut des modifications apportées par décision ministérielle (y compris dans le cadre éventuel de futures réunions du CICID) n'est pas défini. Certaines modifications ont d'ores et déjà été décidées en aval du Document cadre, comme c'est par exemple le cas de la liste des 14 pays prioritaires du Document Cadre, récemment élargie à 3 nouveaux pays (en principe les révisions de la liste nominative se font par décision conjointe des ministres sur proposition du co-secrétariat du CICID), invalidant de fait les priorités géographiques évoquées dans le Document.

A l'image des priorités géographiques (cf. section précédent), le Document cadre ne se situe pas non plus par rapport à des décisions prises en amont. D'autres illustrations viennent appuyer cette lacune :

- ▶ Le Document cadre n'est pas articulé avec les différentes sources, décisions et engagements ad hoc. Ce dernier **ne prend pas position sur une série d'engagements quantitatifs** de la France, au premier rang desquels celui de la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterey en 2002 de consacrer 0,7% de son RNB à l'APD (telle que calculée selon les règles de l'OCDE) en faveur des pays en développement à l'horizon 2012, et d'affecter une part de 0,15 % à 0,20 % aux pays les moins avancés.
- ▶ Alors qu'un certain nombre de stratégies sectorielles ou thématiques gravitent autour du Document cadre, elles ne sont pas alignées sur les orientations générales de la « vision française ».
- ▶ L'articulation entre les secteurs prioritaires et les objectifs généraux de la politique de coopération au développement n'est enfin pas établie : par exemple, quelle est la place réelle du dialogue interculturel, objet d'un levier d'action spécifique dans le Document cadre ? quel est le sens de la priorité sectorielle accordée à la question de la « croissance » alors que celle-ci constitue un enjeu central à part entière ?

Ainsi, couvrant un périmètre complexe et à « géométrie variable », les différents documents stratégiques ne se situent pas les uns par rapport aux autres, et les différents objectifs de la politique de coopération, lorsqu'ils sont évoqués, sont rarement mis en relation pour démontrer les liens logiques qui les unissent ou qui les distinguent.

L'addition de sources et de décisions stratégiques sans qu'il ne soit établi de hiérarchie claire entre elles renforce le constat d'un manque de définition claire des objectifs français. Dans le cadre peu structuré et encore mal articulé de la politique de coopération au développement, les confusions sont fréquentes en ce qui concerne le périmètre véritablement pris en compte par le Document Cadre, mais aussi entre les objectifs affichés et les priorités réellement en vigueur.

Ces constats plaident pour une mise à plat de la stratégie française de coopération au développement qui veillerait à inclure, hiérarchiser et décliner l'ensemble des objectifs français. Elle devrait également veiller à mettre en cohérence ses différentes modalités d'actions (priorités sectorielles, doctrines d'actions, instruments, etc.).

1.2.5 Des objectifs multiples et mal explicités, qui laissent place aux incompréhensions et aux divergences

Une politique qui s'inscrit dans le double cadre des relations extérieures de la France et de l'aide publique au développement

Sur la base des différentes sources stratégiques, la politique française de coopération au développement poursuit un ensemble d'objectifs principaux et secondaires, croisés avec des priorités géographiques et sectorielles qui découlent de l'analyse de ces documents.

Transversale et plurisectorielle, cette politique entre tout d'abord dans le cadre de la politique extérieure de la France, dont les objectifs sont déclinés dans le Livre blanc de 2008. A cet égard, elle s'inscrit pleinement dans une politique d'influence et de défense des intérêts et de la sécurité des Français. Le Livre blanc présente l'aide publique au développement comme une composante à part entière de la politique étrangère de la France, qui doit contribuer à ses grands objectifs : favoriser une mondialisation équilibrée, renforcer la paix et la sécurité (notamment en luttant contre la pauvreté et le sous-développement), appuyer les stratégies d'influence de la France, mais aussi assurer la sécurité du pays et défendre et promouvoir ses intérêts. Pourtant, les enjeux de nature géopolitique, économique, culturelle, de sécurité, etc. ne sont pas repris de manière explicite dans les stratégies produites par le MAE, en particulier par le Document cadre.

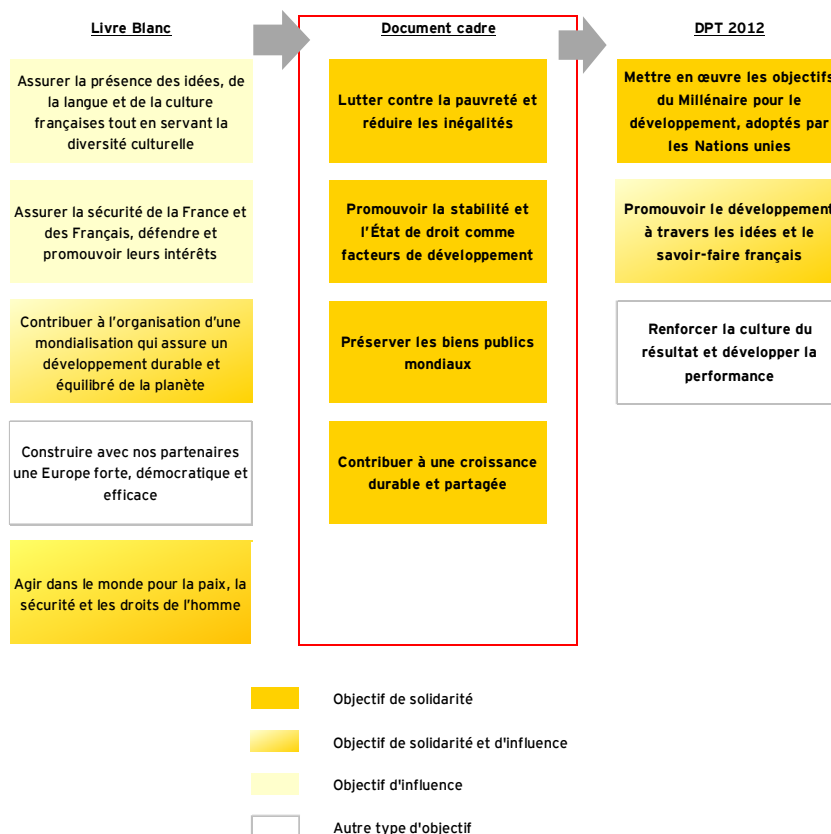
Bien qu'il soit, dans ses contenus et par les objectifs affichés, implicitement en ligne avec les principaux intérêts défendus par le Livre Blanc, sa vocation à être diffusé largement et partagé avec la communauté internationale ne lui permet pas d'exprimer de manière claire le rôle de la politique de coopération au développement dans le cadre des intérêts français ; il constitue en revanche un instrument d'influence en tant que tel en permettant à la France de « se faire entendre dans le débat d'idées » au travers de sa diffusion et de la promotion d'une « vision française » de l'aide publique en faveur du développement.

La politique de coopération au développement s'inscrit aussi dans le cadre de l'aide au développement dont la définition est donnée par le CAD et qui vise à favoriser le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement. Elle répond à des impératifs de solidarité et de soutien au développement des pays pauvres qui sont naturellement affichés par la France comme par la plupart de ses partenaires internationaux (bailleurs bilatéraux et multilatéraux) au travers de sa priorité accordée à la lutte contre la pauvreté et au soutien à la mise en œuvre des OMD.

Bien que les objectifs français soient rarement exprimés selon les deux axes distincts se rapportant à l'influence d'une part, et à la solidarité d'autre part, la politique de coopération au développement, comme la plupart des interventions et des instruments, concourt de manière plus ou moins directe et concomitante à ces deux piliers étroitement imbriqués. A ce titre les rapports d'évaluation, qui

s'attachent généralement à redéfinir et à exprimer de manière explicite les objectifs poursuivis, reprennent souvent ces deux axes comme des objectifs généraux de référence nécessaires à l'évaluation d'efficacité et d'impact des interventions (effet de support et effet de retour).

Les objectifs français s'articulent également, tels qu'ils sont effectivement exprimés dans les documents sources, autour de ces piliers :



Des incertitudes sur l'équilibre entre solidarité et influence, en particulier sur la question de la défense des intérêts français dont les objectifs ne sont pas exprimés

La revue des différents objectifs fait apparaître un déséquilibre très clair dans la prise en compte des deux piliers de la politique de coopération au développement, et confirme que les stratégies du MAE ne mentionnent pas explicitement la question des intérêts français, en dépit d'un cadre plus large proposé par le Livre blanc, mais aussi d'une programmation (DPT) faisant appel à des instruments de coopération contribuant directement à la promotion de notre savoir-faire, à notre diplomatie culturelle ou encore à la sécurité de la France.

Telle que présentée dans les DPT, la politique de coopération au développement doit en effet « contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique », « permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français », et « promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire ». Pour sa part, ce n'est que de manière indirecte, voire dissimulée, que le Document cadre aborde la question de l'influence de la France : l'action en matière culturelle est justifiée par la nécessité d' « encourager la production et l'échange des savoirs et des cultures », objectif qui n'exprime pas clairement l'effet de retour attendu.

Ainsi, malgré l'effort de présentation d'une vision unifiée de la coopération au développement au travers du Document Cadre, une carence du dispositif français de coopération au développement relevée par le

CICID en 2004, reste toujours d'actualité en 2012 : « Notre aide, composante de l'action extérieure de la France, doit être plus claire dans ses objectifs », et ce constat est particulièrement vrai en ce qui concerne les objectifs poursuivis en matière d'influence et qui explique nombre d'incohérences entre stratégie et instruments.

Source d'ambiguïté, ce manque de clarté a en effet pu contribuer jusque là à une certaine confusion des rôles, à la poursuite d'objectifs contradictoires selon les acteurs et les personnes, au recours à des méthodologies imprécises, voire enfin à des mécanismes institutionnels flous qui ne font pas la part des choses entre politique d'affichage et politique véritablement mise en œuvre (cf. partie cohérence interne et efficacité).

Cette ambiguïté peut être également préjudiciable à la perception de la politique française d'aide au développement dont certains partenaires ou acteurs multilatéraux notent l'oscillation régulière entre une politique globale et désintéressée et une politique davantage orientée par des intérêts nationaux (concentration sur certains pays du « pré-carré » français).

La clarification de la relation avec les pays en développement sous le double angle des relations extérieures dans leurs différentes composantes, et des exigences du mécanisme d'aide au développement tel que défini par le CAD devrait se baser non seulement sur une déclinaison de l'objectif de solidarité, mais aussi sur une identification et une définition des leviers de l'influence que la France souhaite activer.

A cet égard et bien que l'aide au développement constitue un sujet ancien de débats, voire de polémiques autour de quelques thèmes sensibles concernant les motivations de l'aide au développement, entre instrument d'influence et approche philanthropique, un affichage assumé et constant des positions en la matière ferait probablement gagner en lisibilité et crédibilité.

Eléments de comparaisons internationales sur les orientations stratégiques :

La France ne semble pas être le seul pays à avoir tardé à élaborer un support stratégique à l'appui de sa politique de coopération au développement.

Par exemple le Canada ne dispose pas de texte unique qui permette une vision stable à long terme de sa politique de développement et de coopération, ce que déplore d'ailleurs la revue par les Pairs de 2012. Aux côtés du Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide (2008) (qui énonce les mesures permettant au Canada de rendre son aide plus efficace, plus ciblée et plus transparente, comme l'ont élaboré la plupart des pays dont la France), le principal opérateur, l'Agence Canadienne du Développement International (ACDI), élabore des stratégies propres sur diverses thématiques.

Au Royaume-Uni, l'action, encadrée par la loi de 2002 complétée en 2006 sur le développement international, est guidée par deux Livres blancs consécutifs (2006, 2009) qui décrivent les grands principes de la coopération et les engagements précis et incontournables, ainsi que par les accords de service public (PSA) 2008 – 2011 3, 26, 27, 29 et 30 qui s'apparentent à une programmation pluriannuelle.

Les orientations stratégiques déclinées dans le DCCD ne permettent pas de dégager un positionnement véritablement original de la France par rapport aux stratégies suivies par ses principaux partenaires des pays du Nord.

Le Royaume-Uni partage l'ensemble des enjeux soulignés par la France au travers de ses trois grandes orientations : réduire la pauvreté grâce à une croissance durable, combattre le changement climatique et œuvrer à la prévention des conflits. Il est intéressant de noter que le Royaume-Uni associe logiquement pauvreté et croissance, tandis qu'il affiche de manière explicite un quatrième objectif complémentaire visant à **rehausser l'efficacité et l'efficacé du système international d'aide.**

Au contraire, le Japon semble dans une certaine mesure se démarquer des autres bailleurs en intégrant plus clairement l'APD dans les orientations de sa politique extérieure, dans une logique de promotion de ses propres intérêts nationaux : le gouvernement précise ainsi dans sa Charte de l'aide

publique au développement de 2003 que l'aide doit « **contribuer à la paix et au développement de la communauté internationale et ainsi aider le Japon à garantir sa propre sécurité et sa propre prospérité** ». Les déclinaisons stratégiques vont dans ce sens puisqu'il s'agit non seulement de soutenir les efforts déployés par les pays en développement, d'assurer la sécurité humaine, et de garantir l'équité, mais aussi de mettre à profit l'expérience et l'expertise du Japon, nouer des partenariats et œuvrer en collaboration avec la communauté internationale.

1.3 Conception des interventions dans les pays partenaires

Cette section vise plus spécifiquement à apprécier la pertinence des processus mis en œuvre pour la conception des interventions dans les pays partenaires dans le cadre général décrit ci-avant.

Les Documents Cadre de Partenariat (DCP) aujourd'hui en vigueur pour définir les stratégies de coopération en vigueur avec les pays sont un instrument indispensable. Ils doivent néanmoins être améliorés pour mieux refléter les objectifs et intérêts de la France dans le partenariat proposé. Ils doivent aussi mieux respecter les principes d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation préconisés par la Déclaration de Paris

Dans son principe, le système du Document Cadre de Partenariat (DCP), qui remplaçait le cadre précédent du DSP et s'inspire des OMT (orientations à moyen terme) des années 1980, a été salué par le CAD comme un « tournant » favorable à l'appropriation, à l'alignement et à l'harmonisation. L'expérience depuis 2004 est assez éloignée de ces objectifs auxquels la France a adhéré au moment de la Déclaration de Paris. Depuis mai 2011, les DCP doivent suivre plus strictement l'esprit et la lettre, et être des cadres mieux articulés avec les stratégies des pays partenaires et avec les interventions de la Commission européenne et des bailleurs multilatéraux, dans l'optique d'une meilleure division du travail. Leur périodicité doit être calée sur celle de la Commission. La mise en place de DCP doit prioritairement concerner les 14 pays pauvres prioritaires.

1.3.1 Des DCP dont la production s'est révélée jusqu'à présent peu concertée avec les pays partenaires, et peu alignée avec les priorités

Les DCP ont été mis au point en 2004 (décision du CICID) pour mettre en place une programmation stratégique de l'aide répondant à plusieurs préoccupations : tenir compte des réalités du pays partenaire et du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) qu'il a mis au point, mettre en cohérence l'aide française (concentration sur quelques secteurs, spécialisation des instruments), veiller à la cohérence avec la stratégie pays élaborée par la Commission européenne, tenir compte des interventions des autres bailleurs de fonds. Établi pour une durée de 5 ans, le DCP est préparé sous l'autorité de l'ambassadeur, validé en France au niveau interministériel, et signé par le Ministre délégué.

Au 1^{er} janvier 2012, on dénombrait 39 DCP, dont 24 arrivés à échéance. Les DCP de « première génération » ont le plus souvent été conçus très largement par la partie française, sur la base des interventions en cours, sans concertation réelle avec les autorités nationales. Le CAD soulignait le caractère participatif faible des DCP observés au Mali et en République centrafricaine. Quelques DCP examinés par l'étude (Bénin 2006-2010, Mauritanie 2007-2011) appellent les mêmes remarques tant

sur la forme (le contexte du pays partenaire, les évolutions ou les obstacles auxquels il est confronté, les forces ou plus souvent faiblesses des politiques nationales de développement, sont décrits du point de vue d'une analyse extérieure), que sur le fond (les programmes proposés étant la reprise de l'existant). Les reproches formulés quant au manque de concertation concernent les gouvernements partenaires (alors même que l'efficacité de l'action se révèle supérieure lorsque l'APD s'appuie sur un leadership national des gouvernements locaux), mais aussi la société civile (la France s'appuie à ce titre moins que certains de ses partenaires sur son réseau de français établis dans les pays), et les différents acteurs, ONG notamment, disposant d'une bonne expérience de terrain.

Le lien avec les stratégies nationales, en particulier le Document de Réduction de la Pauvreté DSRP, ou le CSLP, est rarement établi en dehors d'une mention générique affirmant que l'un de ces documents « constitue le cadre de référence ». Alors même que les Cadres d'intervention pays (CIP) de l'AFD sont des documents de stratégie interne non négociés avec les pays, et de ce fait plus faciles à élaborer, ces derniers sont souvent mieux articulés avec les stratégies nationales. On peut citer le CIP Burkina Faso qui organise les objectifs directs de l'intervention et les secteurs de concentration autour des finalités du CSLP. Ce CIP comprend également des analyses poussées de la stratégie nationale dans le domaine de l'éducation et de son ancrage avec les programmes de la Commission européenne et des autres bailleurs.

1.3.2 Une concentration sectorielle et une prévisibilité de l'aide insuffisantes

L'objectif de concentration de l'aide, leitmotiv des CICID et des recommandations des analystes extérieurs, n'a pas prévalu dans la production des DCP dont c'était l'un des objectifs affichés (un à trois secteurs devaient concentrer 80% du volume de l'aide).

Bien souvent, les DCP ont effectivement comporté trois secteurs de concentration, mais aussi plusieurs programmes transversaux et des programmes « hors concentration ». Les secteurs de concentration ont pu être assez larges pour englober chacun quatre ou cinq programmes « traditionnels » de la France (OMD au Bénin : éducation, agriculture et sécurité alimentaire, infrastructures rurales, infrastructures urbaines, secteur marchand). Le DCP Burkina Faso comprenait trois secteurs de concentration (infrastructures, éducation, eau et assainissement), trois programmes transversaux comprenant 7 interventions (justice, sécurité, finances publiques, décentralisation, enseignement supérieur recherche, diversité culturelle) et une série de programmes « hors concentration » (coton, prêts non souverains pour accompagner les sociétés industrielles et commerciales, gestion durable des ressources naturelles, et genre). A noter que si la concentration sectorielle s'avère donc globalement insuffisante, ce constat résulterait dans certains cas de discussions et de « demandes de coopération » de la part des pays bénéficiaires qui ont conduit à élargir les champs d'intervention de l'aide française.

La prévisibilité a été contrariée par les décalages entre les CIP prévus pour trois ans et les DCP prévus pour cinq ans, et par le principe d'annualité budgétaire en France. **Les volumes d'aide ont le plus souvent été présentés à titre indicatif, sous la forme d'une annexe.** C'est le ministère de l'Economie et des Finances, au nom de l'orthodoxie budgétaire, qui a empêché d'accorder un caractère contraignant aux prévisions d'engagement inscrits dans les tableaux annexes des DCP signés par les deux parties. Ainsi, certains DCP sont aujourd'hui réalisés à 50% des montants prévus.

1.3.3 Des résultats français faibles à l'égard des indicateurs d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation de l'aide

Les DCP ont permis une avancée sur la prise en compte des interventions des autres bailleurs de fonds, et pour la plupart, les DCP ont donné lieu à une analyse de l'aide internationale et des stratégies des autres bailleurs.

Les progrès en termes d'efficacité de l'aide ont cependant été jugés assez moyens dans les enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réalisées par le CAD/OCDE. Ces enquêtes ont montré que **la France se situe au-dessus de la moyenne en ce qui concerne le recours aux**

systèmes nationaux de passation des marchés et à l'aide non liée. En revanche, elle se place en dessous de la moyenne pour l'intégration des apports d'aide dans les budgets nationaux et au niveau de la coordination de son aide technique, pour l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires, pour la prévisibilité de l'aide.

L'examen par les pairs (CAD 2008) recommandait de renforcer la dimension partenariale et l'appropriation par le pays partenaire du DCP, de renforcer la hiérarchisation des priorités pour **aller vers une approche sectorielle plus ciblée et éviter l'éparpillement de l'aide**. Concernant la prévisibilité l'examen par les pairs recommandait d'étendre les autorisations d'engagement pluriannuelles de l'État.

Cette élaboration avec le pays bénéficiaire, et la mise en relation entre le Document cadre, les DCP et les CIP de l'AFD, la systématisation du suivi et de l'évaluation des DCP semblent essentiels à l'amélioration du pilotage et, partant, de l'efficacité de l'aide.

1.4 Stratégie française vis-à-vis de la Commission européenne et des autres bailleurs

Cette section apprécie plus spécifiquement la pertinence des processus mis en œuvre pour définir la stratégie de la France vis-à-vis des autres bailleurs de fonds et vis-à-vis de la Commission européenne. Cette analyse concerne essentiellement la manière dont la France définit sa propre stratégie entre les canaux bi et multi, ainsi qu'au sein du canal multilatéral ; cette analyse inclut la revue des éventuels critères d'allocations appliqués.

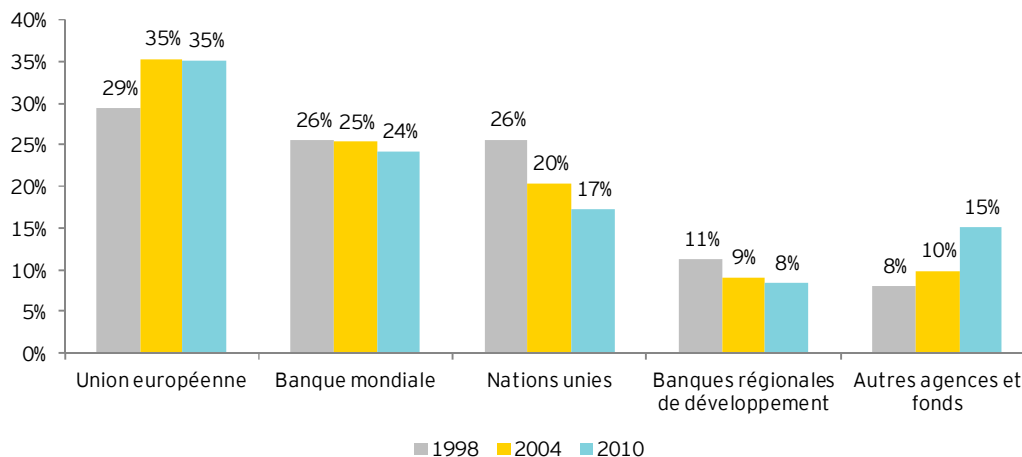
Les approches stratégiques de la France en matière de partenariats avec les autres acteurs du développement devraient être fortement améliorées ; la manière dont la France s'inscrit dans le cadre des efforts de l'ensemble de la communauté internationale (Union européenne, Banque mondiale, banques régionales, Nations Unies, fonds verticaux, fonds privés, etc.) n'est pas définie, de même que la manière dont la France intervient pour essayer d'influencer ces enceintes afin de promouvoir consensus et cohérence des interventions.

Concernant la valorisation de son implication traditionnelle et forte dans la politique européenne de développement, la France cherche à améliorer son influence sur l'élaboration des stratégies et la programmation financière, mais elle n'utilise pas l'ensemble de ses atouts disponibles pour suivre la coopération européenne.

De manière globale, on note un manque d'analyse unifiée des leviers d'influence à disposition de la France et des avantages comparatifs des différents instruments : multilatéral, européen et bilatéral, permettant d'identifier clairement les objectifs prioritaires à attribuer à l'un ou l'autre de ces instruments.

La France maintient un engagement fort au niveau européen et multilatéral. Les contributions internationales de la France dédiées au développement se répartissaient en 2010 entre 68 institutions et mécanismes multilatéraux regroupés traditionnellement en quatre grandes catégories: i) **les institutions financières internationales** (Groupe Banque mondiale, Fonds monétaire international, FMI et banques régionales de développement), ii) **les agences, les fonds et programmes des Nations unies**, iii) **les fonds thématiques globaux dits fonds verticaux**, et iv) la **Commission européenne** (le FED et les activités de développement financées sur les ressources du budget communautaire).

Graphique 1 : Evolution de la répartition de l'aide multilatérale des pays membres du CAD entre 1998-2010



Source : OECD.Stat

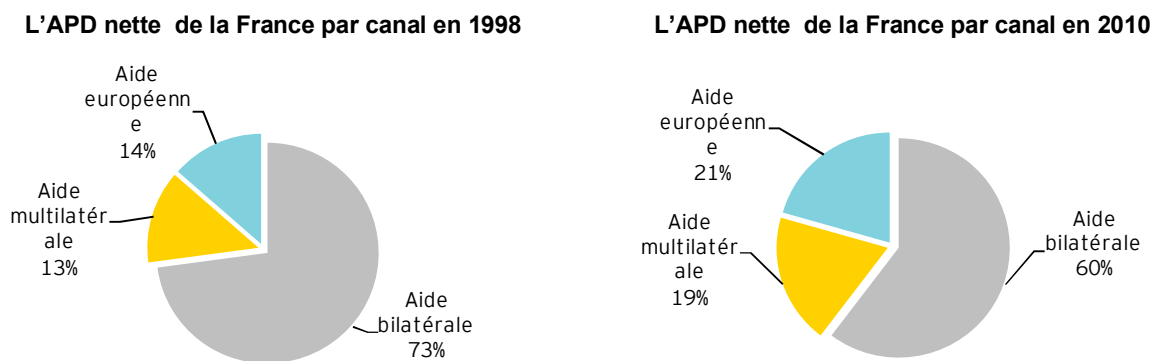
1.4.1 Des positions françaises vis-à-vis des bailleurs multilatéraux fondées sur un pilotage complexe

Les contributions multilatérales versées par la France (hors UE) représentent des volumes considérables et leurs destinataires sont diversifiés

L'allocation de ressources aux organisations multilatérales a augmenté au cours des dernières années à un rythme plus soutenu que le volume total de l'aide. Ainsi, l'APD multilatérale de la France (hors UE) a été multipliée par 3,2 entre 1998 et 2010, passant de 13% de l'APD (soit 775 millions de dollars) en 1998 à 19% (soit 2,5 milliards de dollars) en 2010.

Selon les années la part de l'aide bilatérale est de l'ordre de 55% (2008) à 60% (2010) de l'APD française globale. La part « non bilatérale » de l'aide se divise environ pour moitié entre les financements à destination de l'Union Européenne (budget général et FED) et les financements à destination des organisations multilatérales, système des Nations unies, Organisations financières internationales (FMI, Banque mondiale, banques de développement) et fonds verticaux.

Graphique 2 : Evolution de l'APD en volume (en Md USD) et en % de l'APD nette par canal



Source : Stat.OECD

Les contributions volontaires dans le système des Nations unies ont été concentrées (80% des versements) sur le PNUD, le HCR, l'UNICEF, l'UNRWA. Elles représentent 6% de l'engagement multilatéral total en 2010 (toutefois le calcul est différent si l'on prend en compte la quote-part de la France dans les contributions de l'UE. Pour prendre un exemple la contribution de la France au PNUD en 2009 a été de 25 M€ sous forme de contribution volontaire directe et de 50 M€ sous forme de contribution de la France via le budget européen).

25% des contributions multilatérales en 2010 sont engagées sur deux fonds verticaux, le Fonds Mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), et UNITAID.

Cette augmentation de l'aide multilatérale résulte des différents engagements internationaux pris par la France dans le cadre des forums internationaux, tels que le G8 et le G20 ou encore des reconstitutions des fonds pluriannuels gérés par les banques de développement. L'inscription de la politique de coopération dans un cadre multilatéral où se forgent des objectifs partagés (OMD, BPM, DP) et des outils nouveaux, et la volonté d'intensifier l'action collective pour soutenir des programmes ou politiques nationales, régionales ou mondiales est également soulignée par le Document Cadre.

De manière générale, la France tient un rang important au sein d'un certain nombre de fonds verticaux⁷ et d'institutions financières internationales⁸, alors que son rang au sein des organismes des Nations unies a en revanche baissé au cours de la dernière décennie, pour être même dans plusieurs cas insignifiant.

Il s'agit ici de vérifier dans quelle mesure cet accroissement des contributions financières de la France aux institutions multilatérales est encadré par la définition d'une **stratégie claire de l'aide multilatérale** et par un **pilotage politique approprié**, conditions nécessaires pour permettre d'améliorer l'ampleur et l'impact des articulations avec le volet bilatéral de l'aide française et pour assurer un niveau d'influence approprié dans les organisations internationales. Il s'agit de savoir plus particulièrement :

- i) comment la France définit l'articulation entre les différents canaux de son aide (bilatéral, européen et multilatéral)
- et ii) selon quels critères les pouvoirs publics font-ils les choix entre les contributions aux différentes institutions multilatérales, compte tenu du fait que certaines de ces institutions interviennent dans les mêmes pays et financent des projets sectoriels semblables.

La fragmentation du dispositif français de gestion de l'aide multilatérale rend son pilotage complexe

Au plan national, la gestion de l'aide multilatérale française relève, pour les contributions les plus importantes, de deux ministères.

Le MAE (deux Directions : NUOI et DGM) gère les contributions volontaires de la France aux organismes des Nations unies, au Fonds européen de développement et à de nombreux fonds sectoriels, notamment à des fonds sectoriels « santé » (le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme) relevant du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».⁹

⁷ La France est par exemple 2e contributeur mondial au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et 2e contributeur mondial à l'Alliance globale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) via la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm).

⁸ La France est 2e contributeur mondial au Fonds africain de développement (FAD) ou encore 5e contributeur mondial à l'Association internationale de développement (AID).

⁹ Le MAE gère également les contributions obligatoires aux Nations unies du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » qui sont comptabilisées au titre de l'APD que selon des clés de répartition établies pour chacun des organismes et des fonds par le CAD de l'OCDE.

Le MINEFI (DG Trésor) gère les aides économiques et financières accordées aux banques multilatérales de développement et aux institutions financières internationales : Banque mondiale, FMI et les banques régionales de développement. Le ministère gère également la participation de la France à l'IFFIm (Facilité internationale de financement pour la vaccination) et au Fonds mondial pour l'environnement (*Global Environment Fund, GEF*).

Les contributions volontaires sont décidées annuellement à l'exception des reconstitutions de fonds concessionnels gérés par les banques de développement pour lesquels les bailleurs s'engagent sur une période couvrant plusieurs années (trois ou quatre ans).

La répartition actuelle des rôles entre les deux ministères repose en partie sur les fondements historiques, mais résulte aussi d'une expertise forte dans le domaine de la finance internationale du MINEFI.

Pour atténuer les effets de cette multiplicité des centres de décision, une collaboration au niveau interministériel a été instituée avec la mise en place de la COSP, chargée depuis 2004 de **veiller, entre autres, 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. Toutefois, cette instance de coordination ne joue plus son rôle** : elle 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). A l'heure actuelle et malgré la préconisation, sous l'impulsion de la RGPP, d'une gestion **coordonnée des contributions multilatérales au niveau interministériel** (y compris les fonds fiduciaires), la concertation portant sur la cohérence entre les aides bilatérales, européennes et multilatérales reste non institutionnalisée et systématisée.

En ce qui concerne la coordination interne au sein de chaque ministère, en 2009 le MAE a créé un comité de pilotage des contributions internationales pour déterminer de manière collégiale de l'affectation des contributions volontaires (programme 209) afin de fixer les priorités et seuils.

Au sein de la DG Trésor, les contributions multilatérales sont gérées par le bureau Multifin 3. En aval, la DG Trésor transmet chaque année au Parlement français un rapport synthétique sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, incluant la question de la présence française dans ces institutions, ce dispositif est une piste à poursuivre.

1.4.2 Une articulation bi-multi non appuyée par une stratégie claire et cohérente

Les différents éléments d'orientation pour l'aide multilatérale semblent peu clairs en ce qui concerne l'articulation souhaitée entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale

De façon récurrente, le CAD, le Parlement ou la Cour des comptes demandent aux autorités françaises de définir une véritable stratégie multilatérale, présentant un arbitrage clair sur l'équilibre optimal entre aide bilatérale, communautaire et multilatérale en fonction des différents objectifs poursuivis, sur l'harmonisation des aides communautaires et multilatérales, sur les positions à l'égard des principaux fonds verticaux, etc.

Le CICID (2006 et 2009) comme le Document cadre, se sont prononcés en faveur d'une plus grande complémentarité, d'une meilleure articulation entre les canaux bilatéral, communautaire et multilatéral, sans cependant préciser de doctrine sur l'équilibre entre les canaux et les clés de répartition en termes d'objectifs ou de moyens.

Bien que des éléments d'orientation stratégique relatifs à l'aide multilatérale soient identifiables dans plusieurs documents stratégiques et budgétaires relatifs à la politique française de coopération au développement, et notamment dans le Document cadre, la France ne semble jamais avoir adopté **une position claire sur la logique d'allocation entre l'aide bilatérale et aide multilatérale, à l'instar** de certains pays donateurs du CAD (Allemagne et Suisse) qui ont décidé de limiter par voie législative leur part relative de l'APD multilatérale.

La lecture du Document cadre fournit quelques indications assez larges sur l'articulation de l'aide bilatérale et multilatérale.

- ▶ D'une part, le Document cadre retient une logique de synergie en indiquant que les quatre partenariats différenciés « fournissent une base d'arbitrage pour l'affectation des moyens bilatéraux consacrés par la France à sa politique de coopération au développement, **ainsi que pour les positions de la France quant à l'orientation des instruments auxquels elle contribue aux niveaux européen et multilatéral** ». Selon cette approche **la participation de la France au multilatéralisme offre des effets de leviers, de synergies thématiques et la possibilité de participer au financement d'actions que, seule, la France ne pourrait se permettre de mener, ce que confirment différentes évaluations**. Ainsi, la nécessité d'inscrire certains sujets tels que le Sida ou le réchauffement climatique dans le cadre d'une action **multilatérale** fait l'unanimité car les enjeux et les sommes nécessaires dépassent le cadre national.
- ▶ D'autre part, le Document cadre ouvre une possibilité d'inscrire l'aide multilatérale également dans une logique de complémentarité par rapport à l'aide bilatérale en précisant que « *les contributions françaises aux institutions européennes et multilatérales lui permettent enfin de participer à l'effort de solidarité internationale dans les régions ou les secteurs sur lesquels la France est moins présente à titre bilatéral (...)* ».

Cependant le Document Cadre ne donne pas de précisions suffisantes sur les clés de répartition entre les différents canaux, dans un contexte de raréfaction des ressources, d'engagements pluriannuels vis-à-vis des institutions financières internationales et des fonds verticaux, d'une contribution fixe au FED, et de recherche d'influence dans la sphère des Nations unies alors que les contributions volontaires françaises sont faibles et que la dispersion demeure forte.

1.4.3 Un manque de stratégie vis-à-vis du canal multilatéral

La France ne dispose pas d'une stratégie générale de coopération multilatérale formalisée et ne précise pas selon quels critères sont définis les niveaux de dotations aux différentes institutions

Au-delà de l'articulation des volets bilatéral et multilatéral, **la France n'a jamais formalisé de stratégie générale de l'aide multilatérale**. Seules deux stratégies spécifiques sur les relations de la France avec la Banque mondiale et avec l'Union européenne ont été récemment élaborées à la suite des préconisations de la RGPP, du CAD de l'OCDE et du CICID du 5 juin 2009.

Le positionnement de la France vis-à-vis des différents acteurs multilatéraux semble peu ciblé, et il n'existe pas de liste de critères bien établie permettant d'avoir une grille d'analyse de cohérence des contributions multilatérales de la France.

A titre d'exemple, les pays donateurs peuvent prendre en compte plusieurs types de critères pour guider leur décisions d'attribution de l'aide multilatérale : des critères d'efficacité liés à la capacité de ces organismes à atteindre les objectifs de développement, des critères d'efficacité mesurant le niveau des dépenses utilisées pour atteindre ces objectifs et notamment des dépenses administratives, et enfin des critères relatifs à la cohérence de la programmation de ces organismes avec les objectifs géographiques et sectoriels d'un pays.

En France, c'est le **critère relatif à la cohérence des programmations avec les priorités géographiques de l'aide française** qui semble guider les décisions d'attribution des dotations aux institutions multilatérales.

Par exemple, en ce qui concerne les institutions financières internationales, le projet annuel de performance (PAP) souligne que « s'assurer que les crédits affectés aux banques et aux fonds multilatéraux soient utilisés **en cohérence avec les priorités géographiques françaises** est un sujet

central pour la mise en œuvre du programme ». Ainsi, un des indicateurs retenu dans le PAP vise à apprécier la sélectivité géographique de l'aide multilatérale sur les périmètres qui ont une importance particulière pour la France : l'Afrique subsaharienne et les PMA.

Au regard de ces priorités géographiques, la France cible ainsi en priorité le groupe de la Banque mondiale et le groupe de la Banque africaine de développement. La présence de la France à la Banque asiatique de développement ou à la Banque interaméricaine de développement, avec des encours beaucoup plus faibles, est justifiée par l'intérêt pour des zones émergentes dans lesquelles ces institutions interviennent, par la faiblesse ou l'absence de la coopération bilatérale dans ces pays (ex. pays de la péninsule indochinoise) et par des motifs de positionnement dans l'architecture financière internationale.

Toutefois, la France a précisé un certain nombre des objectifs qu'elle poursuit dans son approche communautaire et multilatérale. Une stratégie unifiée fait effectivement défaut actuellement, mais les orientations ont été précisées dans plusieurs directions :

- ▶ L'axe communautaire se nourrit de relations constantes et d'une participation permanente de la France à la construction et à la mise en œuvre de la politique de développement de l'UE, tant par le biais du FED que par le biais du budget général. La France a de plus produit une stratégie « quelle politique européenne pour le développement ? » qui met en avant six objectifs pour une action européenne plus efficace, plus intégrée, mieux adaptée aux nouveaux enjeux du développement.
- ▶ Une stratégie Banque mondiale produite en 2010 précise les priorités sur lesquelles la Banque mondiale doit selon la France mettre l'accent pour la promotion de la croissance et la réduction de la pauvreté, identifie comment la France se propose de décliner ces priorités autour des axes stratégiques de la Banque dans le contexte des engagements du G20 et des orientations du CICID, et définit une feuille de route pour la mise en œuvre concrète de la stratégie.

L'évaluation de l'aide multilatérale se heurte à des insuffisances et des difficultés méthodologiques qui ne permettent pas d'alimenter efficacement la définition des positions françaises vis-à-vis du canal multilatéral

L'élaboration des stratégies de la France envers l'ensemble des acteurs multilatéraux devrait tenir compte des résultats des différents travaux d'évaluation menés au niveau international et en France (par les unités chargées de l'évaluation au sein du MAE et du MINEFI). Toutefois, malgré l'existence de nombreuses initiatives, tant au niveau international qu'au niveau national, l'évaluation de l'aide multilatérale se heurte encore à plusieurs difficultés de nature méthodologique.

En premier lieu, les organisations multilatérales fournissent elles-mêmes, via leurs unités internes d'évaluation, des éléments d'appréciation sur les résultats de leurs activités. Leurs systèmes d'évaluation et de suivi sont parfois très sophistiqués, reflet de nombreuses demandes d'information de la part des pays donateurs. Cependant, il n'existe aucune harmonisation des indicateurs utilisés par les différentes organisations internationales ce qui rend très difficile la comparaison des résultats des différentes organisations afin d'orienter les contributions vers les organisations les plus performantes. Si un réseau informel d'évaluation de la performance MOPAN, mis en place en 2003 et regroupant aujourd'hui 16 membres donateurs, a élaboré un cadre commun d'évaluation visant à apprécier de manière harmonisée les performances des différentes organisations multilatérales, celui-ci ne traite pas encore de l'impact, ni des résultats.

La stratégie d'allocation de l'aide aux différents bailleurs devrait donc se baser sur des critères propres permettant de guider les décisions d'attribution selon des considérations de cohérence ou d'efficacité. C'est le cas de la plupart des pays donateurs qui mènent leurs propres évaluations de l'aide multilatérale, comme le Royaume-Uni dans le cadre de l'initiative « *Multilateral Aid Review* ».

A l'échelle de chaque bailleur, les niveaux de contributions se fondent de plus en plus sur les leçons tirées d'un nombre croissant d'évaluations, mais certains bailleurs restent jusqu'ici exclus des périmètres d'analyse (FED et Fonds SIDA)

En France comme ailleurs, la demande d'évaluation des activités des institutions multilatérales est croissante ; dès 2002, l'Inspection générale des finances (IGF) avait recommandé d'accroître les évaluations de ces contributions dans le cadre d'un rapport relatif à l'impact des contributions françaises aux institutions multilatérales et à l'aide communautaire.

Ainsi, l'unité d'évaluation de la DG Trésor évalue depuis quelques années les dotations aux fonds multilatéraux (AID de la Banque mondiale, Fonds africain de développement, Fonds asiatique de développement, Fonds pour l'environnement mondial, etc.) en fonction du calendrier de leur reconstitution et au minimum une fois toutes les deux reconstitutions, afin d'évaluer la cohérence de ces institutions avec l'aide française et la qualité du partenariat entre la France et ces institutions. Un suivi des recommandations est assuré et transmis aux bureaux gestionnaires, tandis qu'une synthèse des résultats est adressée sous la forme d'une note au Directeur général et/ou au Ministre reflétant les termes exacts du rapport. Enfin six et douze mois après l'achèvement de l'évaluation, une note présentant l'avis des services opérationnels, le suivi apporté et les modifications éventuellement mises en œuvre est adressée au Ministre pour chacune des évaluations effectuées.

Cependant si la DG Trésor procède depuis quelques années à des évaluations des contributions de la France aux différentes IFIs, les contributions de la France au Fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme ou encore au FED auxquels la France contribue chaque année à hauteur de 300 et 800 millions d'euros respectivement, devraient faire l'objet d'une évaluation.

1.4.4 Des positions françaises également mal définies vis-à-vis de la Commission européenne

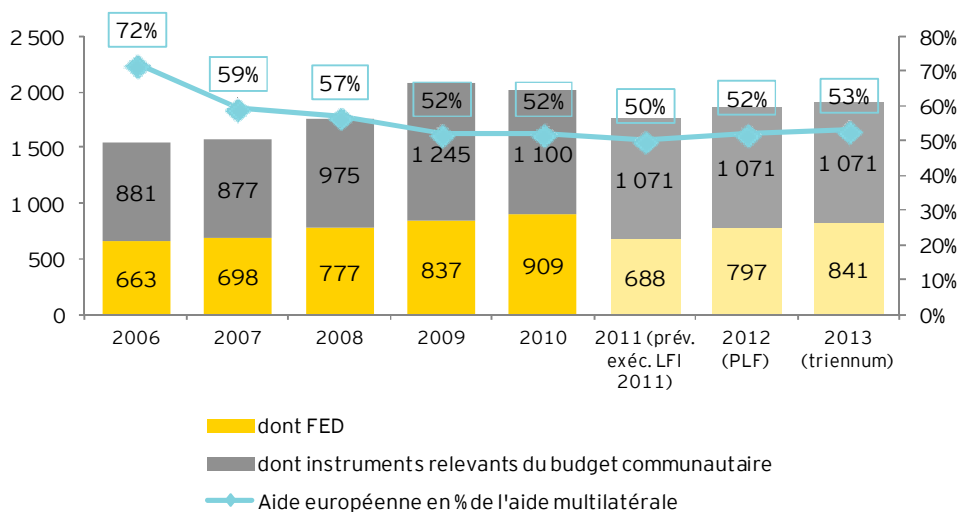
La coopération européenne se répartit entre le Fonds européen de développement (FED) qui finance la coopération géographique dans les régions de l'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique (dans le cadre de l'accord de partenariat avec les pays ACP et les instruments de la coopération communautaire financés sur le budget général de l'UE qui fournit les financements à l'ensemble des régions géographiques autres que les pays ACP ainsi qu'aux programmes thématiques ayant une portée mondiale.

Contributeur important à la coopération européenne, la France cherche cependant à faire davantage partager les coûts de la politique européenne de développement

Les dernières années ont connu une forte augmentation des contributions de la France à l'UE en volume : progression de 30% entre 2006 (1 544 millions d'euros) et 2010 (2 009 millions d'euros). Cette hausse est due notamment à l'augmentation des contributions françaises au FED : progression de 33% entre 2006 (663 millions d'euros) et 2010 (909 millions d'euros).

Ainsi, les instruments européens sont les premiers bénéficiaires de l'aide française transitant par des canaux multilatéraux, devant les fonds verticaux et les IFIs. **L'aide européenne représente pour la France entre 14 et 23% de l'APD totale sur la période 1998-2010. En même temps, la part des « contributions européennes » dans l'aide multilatérale de la France a baissé en passant de 72% en 2006 à 52% en 2009**, ce qui indique une hausse encore plus importante des contributions de la France aux autres institutions multilatérales hors UE (IFIs et fonds verticaux) sur la période.

Graphique 3 : Les contributions de la France aux instruments européens sur la période 2006-2010 (en millions d'euros)



Source : OECD.Stat

Selon les prévisions associées au PLF 2011, les contributions de la France au FED et au budget communautaire devraient baisser de façon significative à partir de 2010.

La clé de contribution de la France à l'ensemble **des instruments du budget**, déterminée dans le cadre des perspectives financières, est décidée pour une période de six ou sept ans et s'élève actuellement à 15,9%.

Le **FED**, quant à lui, est financé, non par le budget général de la Commission européenne, mais par des contributions directes des États membres, fixées pour cinq ans et par une contribution de la Banque européenne d'investissement (BEI). **Les contributions importantes de la France au FED lui permettent de se positionner parmi les premiers contributeurs.** La France a marqué traditionnellement l'importance de son soutien au FED en dépassant la clé de répartition dans le budget communautaire (15,9%). Grâce à un nouvel engagement collectif en faveur de l'Afrique subsaharienne, la France a toutefois obtenu lors des négociations pour le 10^{ème} FED une diminution sensible de sa contribution, passant la part de son apport de 24,3% dans le 9^{ème} FED (premier contributeur) à 19,55% dans le 10^{ème} FED. **La France devient ainsi le deuxième contributeur du 10^{ème} FED** derrière l'Allemagne (20,5%). Un débat est en cours sur les avantages et inconvénients de la budgétisation du FED, qui aurait comme conséquence, entre autres, une diminution encore plus importante des dotations de la France, puisqu'elle serait ramenée à la clé générale de répartition des contributions au budget (15,9%).

Sur la période évaluée, la Commission européenne s'est affirmée comme un acteur multilatéral majeur de la coopération au développement. Les institutions de l'UE gèrent un important volume d'APD. Sur la base de son seul programme de dons, qui s'est chiffré à 12,7 milliards de dollars US en 2010, **l'UE se classe au 2e rang des membres du CAD.** Les prêts consentis par l'UE aux pays partenaires et ses prises de participations au capital d'entreprises de ces pays ont totalisé 8,3 milliards USD en termes bruts, ce qui constitue une contribution majeure au développement.

C'est au cours du 8ème FED (1995-2000) que la Commission européenne a dépassé la Banque mondiale et les organismes onusiens en termes de volumes d'APD déclarée. L'APD multilatérale dirigée vers les institutions de l'UE en fait l'organisation multilatérale qui absorbe la plus grande part de l'APD multilatérale, soit **13 milliards de dollars US en 2010.**

L'élaboration récente par la France de sa stratégie européenne a permis d'accompagner la Commission dans la définition de la nouvelle stratégie européenne de

développement, mais ne précise pas des objectifs spécifiques pour guider les acteurs français concernés par la coopération européenne

Conformément aux préconisations formulées lors de la RGPP, par le CAD de l'OCDE ou encore par le CICID du 5 juin 2009, la France a publié à la fin de l'année 2010 une stratégie française pour la politique européenne de développement intitulée « Quelle politique européenne pour le développement ? ».

Ce document constitue cependant moins une stratégie de la France vis-à-vis de l'Union européenne (avec des objectifs pour les différents acteurs français) qu'un ensemble des propositions françaises pour la politique européenne de coopération au développement. La France est ici dans son rôle d'acteur engagé de la construction européenne. La France y précise ses attentes et ses priorités pour la politique de développement de l'UE sous forme de six objectifs *pour* la coopération européenne (et non pas pour les acteurs français), par exemple : « L'Union européenne devrait se doter d'un nouveau consensus politique en matière de développement. », « [l'Union européenne devrait mobiliser] une aide budgétaire mieux maîtrisée au service des politiques publiques et de leurs bénéficiaires ».

Le caractère « feuille de route pour l'Union européenne » de ce document s'explique par le contexte dans lequel il a été élaboré, à savoir le lancement d'une réforme de la politique européenne de développement. En effet, fin 2009, la Commission européenne a lancé les consultations sur les nouvelles orientations de la politique européenne de coopération au développement. La stratégie européenne de la France a donc été élaborée en vue de préfigurer les propositions françaises en réponse à la consultation de la CE.

Ce document, fourni aux responsables européens au moment de la consultation, aurait eu d'après les observateurs un impact important sur les choix retenus par la CE dans la nouvelle stratégie de l'UE en matière de développement « Agenda for change » adoptée par le Conseil de l'UE en avril 2012. Cette nouvelle stratégie reprend en effet certaines propositions françaises, telles qu'une priorité forte pour l'Afrique sub-saharienne, la notion des partenariats différenciés, le recours aux solutions de mixage entre prêts et dons.

Ce succès français à infléchir la politique européenne résulte en partie d'une bonne réactivité des acteurs français et d'une capacité reconnue de la France à développer et étayer les orientations stratégiques, mais aussi d'un certain manque des capacités au sein de la Commission européenne au moment de l'élaboration de la nouvelle stratégie et d'une faible réactivité des autres Etats membres en réponse à la consultation lancée par la CE.

Au plan institutionnel français, l'élaboration du Document cadre par la DGM nouvellement créée (en coopération avec les autres institutions) a sûrement permis d'affirmer son rôle de pilotage des contributions européennes (notamment en ce qui concerne les instructions envoyées à la Représentation permanente auprès de l'UE Bruxelles) dans un paysage marqué par une multitude des acteurs concernés par la coopération européenne, même au sein du MAE (Direction générale de la mondialisation, Direction de l'Union européenne, directions géographiques).

Si ce document a donc contribué à orienter la politique européenne vers les propositions françaises et d'affirmer le rôle de la nouvelle direction, il ne constitue pas pour autant une stratégie au sens d'outil pour guider les activités des nombreux acteurs français concernés par la coopération européenne.

Par ailleurs, il semble regrettable que la stratégie ait été construite sans qu'une évaluation des dotations de la France aux différents instruments de l'Union européenne et de l'influence française dans les enceintes européennes soit menée en amont.

Enfin, ni la stratégie de la France, ni le Livre vert, ni la communication de la Commission n'ont fait l'objet d'un échange avec le Parlement, d'une communication ou d'un débat sur l'intérêt de la contribution de la France au FED et aux autres instruments européens.

L'implication de la France dans la politique européenne de coopération est perçue comme importante et constructive, mais l'efficacité du pilotage semble peu relayée en

termes de suivi de la coopération européenne et se heurte à une sensibilité des services européens aux approches anglo-saxonnes

Au sein du dispositif français, la Direction générale de mondialisation coordonne l'implication de la France à la politique européenne de développement. Ainsi, la DGM pilote tout d'abord l'implication de la France dans **l'activité législative** du Conseil des Affaires étrangères pilotée par deux groupes de travail du Conseil de l'UE : **le groupe ACP**, dédié à la mise en œuvre de l'accord de partenariat UE-ACP signé à Cotonou et **le groupe CODEV**. Il s'agit par exemple du mandat de négociation de la Commission en vue de la révision de l'Accord de Cotonou et de la négociation des APE, des conclusions du Conseil sur les événements tels que la crise, la réponse européenne aux défis des OMD, etc.

La DGM rédige les instructions qui sont ensuite transmises à la Direction de l'Union européenne du MAE qui se charge de les transmettre au SGAE pour interministérialisation. La DGM entretient aussi des relations très suivies avec la Représentation permanente (RP) de la France auprès de l'UE en charge de ces négociations.

Au niveau exécutif, les négociations entre la Commission et les Etats membres concernent à la fois **le processus politique de définition des stratégies générales et leur traduction concrète par l'identification et l'instruction des programmes de développement (programmation)**.

La France est associée, en amont, à la définition des priorités de programmation, et, en aval, au suivi des opérations. La programmation européenne est construite sur un document stratégique pays (DSP) et un programme indicatif national (PIN) qui détermine les secteurs de concentration, les modalités de l'aide et les enveloppes pour 6 ans. La responsabilité de ces documents de programmation appartient à la Commission et leur élaboration est concertée avec les pays partenaires au travers des délégations (sur le terrain). Une première consultation des Etats membres a lieu sur le terrain (les contacts avec les ambassades), ensuite le document est soumis aux Etats membres à Bruxelles dans le cadre des **comités FED / comités de gestion** (ces comités sont une projection du Conseil et sont constitués de représentants de chacun des Etats) qui émettent un avis sur un projet de décision de la Commission.¹⁰

Du côté français, la DGM est chargée du pilotage de la programmation. Elle a obtenu le siège France en Comité du FED **et elle participe à la rédaction des instructions des autres comités de gestion où la France est représentée le plus souvent par la RP**. Pour préparer des instructions pour ces comités de gestion, la DGM mobilise les SCAC et les agences AFD sur le terrain, consulte les services sectoriels de la DGM et du ministère, avis des directions géographiques compétentes, consultation dans le cadre du SGAE des autres ministères. De leur côté, les acteurs français présents sur le terrain (ambassades) ont un pouvoir d'influence dans le cadre des consultations des différents documents de programmation. La gestion du FED n'est pas soumise au Parlement européen, ce qui en rend, en théorie, le contrôle d'autant plus aisé pour les plus importants contributeurs qui peuvent amender les propositions de la Commission et du Service européen de l'action extérieure (SEAE) au comité FED.

Les interlocuteurs rencontrés à la Commission soulignent une grande implication de la France à tous les niveaux de la politique européenne de la coopération – un poids lourd en termes de financement apportés à la coopération européenne, la France s'implique dans les travaux de l'ensemble des comités de travail concernés et jouit d'une légitimité intellectuelle et opérationnelle forte de ses nombreux centres de recherche et de son considérable réseau d'agences sur le terrain. Les échanges entre la France et les acteurs européens sont nombreux à plusieurs niveaux, sur le plan formel ainsi qu'informel.

En termes de programmation, si la France prépare et participe activement aux comités de programmation (notamment au comité FED), le cycle de programmation du FED ne laisse qu'une

¹⁰ Les Etats membres votent s'agissant du FED en fonction de leur clé de contribution et en ce qui concerne les instruments du budget à la majorité qualifiée. Le Parlement européen est impliqué dans les comités de gestion des instruments relevant du budget, mais pas pour celui du FED.

marge de modification minimale aux propositions qui sont soumises au comité FED. Celles-ci interviennent en effet à l'issue d'une série de consultations internes fastidieuses (dont une consultation interservices).

L'influence sur le choix des projets et donc sur la programmation européenne se fait en amont sur le terrain. En effet, les grandes lignes de la programmation, notamment les projets les plus importants étant présentés et validés par les pays ACP (via leur Secrétariat basé à Bruxelles) avant qu'elles ne soient présentées aux Etats membres. Cette difficulté à agir à Bruxelles souligne l'importance du suivi régulier des intentions des Délégations de l'UE par les postes. **La présence universelle du réseau diplomatique français est à cet égard un atout majeur qui semble cependant peu mobilisé en ce qui concerne le suivi des fonds européens** malgré une sensibilisation grandissante parmi les ambassadeurs.

Par ailleurs, selon certains interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation, **la France se trouve relativement isolée, au plan géographique, dans son intérêt pour les pays africains francophones** qui intéressent moins la plupart des bailleurs européens, davantage investis dans les pays anglophones (c'est notamment le cas des pays nordiques, ainsi que des nouveaux pays bailleurs de l'Europe de l'Est). Par conséquent, le choix des pays bénéficiaires pilotes pour de nombreuses initiatives innovantes de la Commission européenne se porte souvent sur les pays anglophones, comme par exemple le choix des 12 pays pilotes retenus pour la programmation européenne conjointe.

L'eupéanisation difficile de l'aide française ?

Si l'un des objectifs de la stratégie française pour la politique européenne de développement est d'accroître l'influence de la France sur les décisions prises au sein du Conseil de l'UE et dans les comités de gestion, certains observateurs soulignent également que ce sont à l'inverse les logiques et les discours européens qui influencent en grande partie la politique française de coopération, conduisant à une certaine « eupéanisation » de l'aide française.

Conformément aux conclusions du Conseil d'avril 2006, visant à développer des cadres communs de programmation conjointe pour l'aide européenne, la France a accepté, dans quelques pays pilotes dans la zone ACP, de rechercher une coordination plus étroite entre sa programmation nationale et celle de ses partenaires européens, allant dans le sens du Code de conduite sur la division du travail entre bailleurs européens adopté par le Conseil en mai 2007. Les conclusions du CICID de juin 2009 préconisent également une concertation sectorielle et géographique de l'aide française. Cinq priorités sectorielles définies à cette occasion recoupent largement les priorités communautaires.

Ainsi, la France s'est investie sur la programmation conjointe malgré des réticences invoquant une perte du rayonnement international de la France. Cet investissement, qui démontre une appropriation croissante des concepts européens forgés en commun, témoigne également d'une volonté de se montrer exemplaire afin de pouvoir mieux influencer les futures modalités de la coopération européenne.

Une volonté **de dissocier l'influence politique de l'aide au développement** affichée de manière assez prononcée par le nouveau Ministre délégué au développement pourrait également être interprétée comme un exemple de l'eupéanisation de la coopération française. Ainsi une évolution récente du dispositif européen de coopération a vu la création du SEAE en charge des relations politiques avec les pays partenaires de l'Union européenne et la création de la DG DEVCO (de la fusion d'une partie de la DG DEV et de la DG AIDCO) en charge des problématiques de développement.

2 Evaluation de la cohérence externe de la politique de coopération au développement

A2 : Dans quelle mesure et comment la France assure-t-elle la cohérence entre sa politique de coopération et ses autres politiques nationales ou européennes ?

Alors que la lutte contre la pauvreté reste une priorité de la politique de coopération au développement, de nouveaux enjeux et de nouveaux objectifs sont apparus : BPM, prévention et gestion des crises, régulation de la mondialisation, etc. Cette évolution implique un élargissement du champ des politiques ayant un impact sur le développement.

La notion de cohérence des politiques indique généralement une situation dans laquelle différentes politiques vont dans le même sens ou, à tout le moins, ne vont pas en sens contraire les unes par rapport aux autres. La cohérence des politiques peut être facilitée par une meilleure coordination, mais les deux concepts ne sont pas interchangeable. En fait, la cohérence peut être considérée comme étant à la fois un processus (comment on procède) et un résultat (ce que l'on obtient). Par ailleurs, la perspective a de l'importance : ce qui est cohérent du point de vue d'une politique peut ne pas l'être du point de vue d'une autre.

*Depuis le début des années 1990, la cohérence des politiques est interprétée comme l'interaction entre la politique de coopération au développement et les autres politiques, que l'on a appelée la « cohérence horizontale » et qui est plus largement connue sous le nom de « **cohérence des politiques pour le développement** » (CPD).*

En considérant cette question de la CPD et de la complémentarité, l'évaluation vise à apprécier dans quelle mesure et de quelle manière elle est prise en compte par les institutions responsables, à la fois au niveau français et au niveau communautaire. Elle porte sur deux niveaux d'analyse qui font chacun l'objet d'un focus spécifique :

- **Au niveau national** : la section suivante analyse la cohérence entre la politique de coopération au développement et la politique en matière de recherche, d'innovation et d'enseignement supérieur. Elle vérifie comment les objectifs de coopération au développement sont identifiés et pris en compte dans cette politique, notamment au travers de l'existence de mécanismes interministériels appropriés. Réciproquement, elle vérifie également la place explicite que cette politique attribue à la coopération au développement.
- **Au niveau communautaire** : la section suivante vérifie la prise en compte par l'Europe (et les modalités de cette prise en compte) des enjeux de cohérence externe entre la politique de développement européenne et les autres initiatives communautaires ayant un impact pour les pays en développement et la manière dont la France agit en faveur de cette cohérence. Cette analyse s'appuie sur l'analyse du cas de la politique agricole commune (PAC). Ce focus dépasse en partie le seul secteur agricole pour s'intéresser aussi aux questions liées au commerce international de denrées alimentaires.

Synthèse

Les textes, notamment le Document cadre de 2010, affichent une forte conscience des enjeux et des difficultés de cohérence de la politique pour le développement avec les autres politiques,

mais ils ne sont pas suffisants pour assurer la cohérence externe de la politique de coopération de la France :

- En dépit de l'importance accordée à cette question dans les textes, **les mécanismes institutionnels en place** ne garantissent pas la prise en compte systématique des objectifs de développement dans toutes les politiques.
- Le focus sur la recherche et l'enseignement supérieur montre bien **la difficulté de faire coïncider des intérêts à la fois légitimes et divergents**, entre la stratégie nationale qui poursuit des objectifs d'excellence en termes de rang et de compétition scientifique avec les nations les plus avancées, et la politique de coopération au développement qui défend des objectifs de solidarité et de renforcement des capacités scientifiques des pays du sud.
- En ce qui concerne les politiques relevant du niveau communautaire, la cohérence avec la politique de coopération au développement (tant française qu'européenne) relève largement des intérêts et des enjeux en présence, qui nécessitent d'arbitrer dans un sens qui n'est pas nécessairement favorable aux pays en développement. Pourtant la **Commission européenne est pionnière pour la cohérence des politiques pour le développement avec un engagement politique fort en la matière, des mécanismes de coordination à plusieurs niveaux et des analyses d'impact de plus en plus approfondies** des politiques de la CE sur les pays en développement. L'exemple de l'agriculture montre si depuis les années 2000, l'Union européenne s'efforce à limiter autant que possible les impacts négatifs des modifications apportées à la PAC pour les pays en développement, la réduction de la pression sur ces pays est plus le résultat d'une conjoncture européenne plus favorable qu'une réelle volonté d'en stopper les effets pervers sur le développement des pays pauvres.

2.1 Cohérence des politiques pour le développement : mécanismes en place et principaux constats

La cohérence des politiques pour le développement est largement promue dans le Document cadre de 2010 et dans les DPT successifs de la politique en faveur du développement. Elle part du constat que la cohérence de l'action française favorise l'atteinte des résultats recherchés et la meilleure utilisation des fonds publics, et cela d'autant plus pour une politique complexe, aux priorités et aux ambitions multiples, qui porte en elle le risque de contradictions et d'effets antinomiques.

En dépit de l'importance accordée à cette question dans les textes, les mécanismes institutionnels en place ne permettent pas d'assurer une prise en compte suffisante et systématique des objectifs de développement dans toutes les politiques. Si le ministre délégué chargé du développement promeut la cohérence des politiques au sein du Conseil des ministres, celui-ci ne dispose pas d'un mandat lui permettant de véritablement faire prévaloir les préoccupations de développement. En outre, les institutions et mécanismes de dialogue interministériel en place (CICID et COS notamment) n'ont qu'un mandat de coordination entre les ministères concernés directement par la coopération au développement, et leurs dysfonctionnements propres laissent peu d'occasion d'aborder formellement la question de la cohérence des politiques pour le développement. En pratique, les engagements des ministères en faveur de la CPD sont dépendants de facteurs tels que les liens historiques créés entre ministères, le maintien d'habitudes de fonctionnement établies, etc.

Dans ce domaine, l'Europe est précurseur : la cohérence des politiques pour le développement est une obligation légale inscrite dans l'article 208 du Traité de Lisbonne. Malgré des lacunes soulignées par la revue par les pairs de l'OCDE, elle fait l'objet d'une mise en œuvre renforcée autour d'un dispositif de plus en plus structuré (examen renforcé par le Conseil de l'UE, création d'un « réseau informel CPD »...), de mécanismes propres à la Commission européenne (consultations interservices, études d'impact sur le développement...), mais aussi d'un suivi régulier des progrès réalisés par les Etats membres.

Au niveau des politiques communautaires, si la France affiche un soutien fort à la notion de la CPD, l'importance de la PAC, dont elle est le premier bénéficiaire, conduit en réalité à reléguer l'aide au développement au second plan par rapport à la défense de ses propres intérêts en matière agricole.

2.1.1 Un objectif de cohérence affirmé, mais une prise en compte difficile des besoins et des intérêts des pays en développement dans toutes les politiques

Un objectif de la cohérence affiché dans les textes...

Le Document cadre met l'accent sur le caractère essentiel de la cohérence des politiques publiques tout en soulignant la difficulté de l'exercice : « la recherche active de synergies et la résolution des conflits d'objectifs doivent être promues tant dans les contenus des politiques, y compris celles des pays partenaires, que dans les moyens institutionnels mis en œuvre, même si elles peuvent parfois s'avérer complexes ».

Le Document cadre positionne la question de la cohérence sous trois angles :

- ▶ Deux priorités : la recherche de cohérence entre politique commerciale et politique de développement, et le renforcement du lien entre migration et développement ;
- ▶ L'ancrage communautaire : pour la France, cette cohérence s'affirme dans une large mesure dans le cadre des engagements européens qu'elle contribue à élaborer et qu'elle met en œuvre dans ses politiques nationales.
- ▶ Un élargissement des secteurs pris en compte, la liste des politiques publiques sectorielles interférant avec les politiques de développement s'allongeant avec les progrès de la mondialisation. Au-delà du commerce et de l'immigration, la France doit attacher une attention particulière, mais non exclusive, à quatre autres champs de politiques : i) politiques financières et d'investissement, ii) sécurité alimentaire et appui aux filières agricoles des pays en développement et des pays les plus pauvres, iii) environnement et changement climatique, iv) politiques sociales.

Le DPT précise les indications du Document cadre en explicitant les positions françaises concernant la cohérence entre politique commerciale et politique d'aide au développement : soutien à l'Afrique, reconnaissance des spécificités Afrique et ACP, flexibilité dans la négociation des APE, maintien des préférences commerciales, dispositifs européen et français d'aide au commerce. Le DPT met également en avant le thème de la sécurité : la France contribue de manière très importante aux efforts européens et multilatéraux de maintien de la paix et de prévention des conflits, et veille à ce que ces opérations se fassent en synergie avec le développement des pays concernés. Elle a ainsi joué un rôle de premier plan dans la montée en puissance du thème de l'aide aux États fragiles et des méthodes spécifiques qui s'y attachent dans les forums internationaux. Enfin la cohérence et les synergies des politiques publiques sont également recherchées en matière de sécurité alimentaire, ou encore de sécurité énergétique des pays en développement.

Les DPT successifs font donc explicitement référence à la cohérence des politiques, il s'agit toutefois de documents techniques dont la portée politique est faible.

Plus généralement, la France ne dispose pas d'un cadre politique général attestant de l'importance accordée à cette question et donnant une assise politique à un travail interministériel structuré sur les dossiers de cohérence des politiques pour le développement.

De nombreuses institutions et mécanismes ont été mis en place pour encourager le dialogue interministériel, susceptibles de favoriser ainsi la cohérence des politiques en faveur du développement : le CICID réunit tous les ministères concernés par le développement, la COSP a pour mission de coordonner l'action de l'ensemble des ministères en matière d'APD, et la structure même du MAE et du MINEFI permet une prise en relation de la question du développement avec les autres questions traitées par ces ministères.

... mais non garanti au regard de l'atomisation des acteurs et de la diversité des priorités

Plusieurs obstacles à la cohérence des politiques pour le développement sont généralement liés aux structures stratégiques et politiques dans les pays donateurs.

Les décisions nationales qui touchent les pays en développement font intervenir divers sous-systèmes stratégiques, dont chacun a ses propres intérêts et perceptions. Lorsqu'un conflit se produit entre ces sous-systèmes, les besoins des pays en développement succombent généralement aux intérêts nationaux. Les administrations chargées de l'aide et les organisations non gouvernementales (ONG), qui forment la communauté d'appui au développement, sont souvent trop faibles comparativement aux autres groupes d'intérêt nationaux, par exemple, dans les domaines des politiques agricole, commerciale et sécuritaire. Une forme quelconque de coordination est nécessaire pour gérer ces conflits.

- ▶ Si la France aspire dans ses textes stratégiques relatifs à l'APD à la cohérence des politiques pour le développement, **elle n'a pas mis en place de mécanismes hiérarchiques clairs et aisément applicables pour pouvoir assurer une médiation entre les intérêts divergents** : le ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères chargé du développement (anciennement Secrétaire d'État à la Coopération) est chargé de promouvoir la cohérence des politiques pour le développement au sein du Conseil des ministres, mais **il ne dispose pas d'un mandat** lui permettant de faire prévaloir des préoccupations de développement. Le dernier décret relatif aux attributions de ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement (décret n°2012-803 du 9 juin 2012) souligne ainsi le rôle essentiellement consultatif du ministre qui doit veiller à « *favoriser la cohérence des actions d'aide au développement, notamment en matière de biens publics mondiaux. A cette fin, il est consulté sur les interventions publiques et sur toute décision pouvant avoir une incidence sur le développement des pays concernés* ».
- ▶ De la même manière, le CICID et la Conférence d'orientation stratégique n'ont qu'un **mandat de coordination des politiques interagissant avec la politique de développement**. Un CICID renforcé pourrait, avec l'appui de son secrétariat, être un lieu d'examen systématique des questions de cohérence des politiques, dans la mesure où il rassemble l'ensemble des départements ministériels ayant un lien avec le développement. Dans tous les cas, qu'il s'agisse ou non du CICID, la France devrait identifier une structure interministérielle à même d'avoir un mandat explicite de promotion de la cohérence des politiques pour le développement. Cette structure devrait avoir une assise forte pour être en mesure de défendre des positions solides sur des sujets sensibles tels que le commerce et la sécurité.
- ▶ Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) coordonne quant à lui les positions de la France vis-à-vis de l'UE et de l'OCDE, et **il prend en compte spécifiquement les objectifs de développement** (il dispose par ailleurs d'un service *ad hoc* sur cette thématique).

- ▶ La France manque également **un cadre d'analyse institutionnel de cohérence** pour ses propres politiques sectorielles. Un tel effort serait également nécessaire dans le cadre européen, puisque le Conseil européen demande que les objectifs en matière de cohérence des politiques soient intégrés systématiquement dans les étapes du processus décisionnel. A ce titre, la France pourrait tirer davantage parti des travaux de recherche menés à l'AFD et dans les centres de recherche sur le développement, ainsi que par les institutions de la société civile.
- ▶ Comme dans d'autres pays, **le débat public sur ces questions est limité**, en particulier pour les thèmes qui relèvent de la politique commune européenne, tels que l'agriculture, la pêche ou le commerce. Actuellement, ces questions sont traitées au niveau du SGAE. Elles pourraient faire l'objet d'un débat plus large incluant le Parlement et la société civile qui permettraient de nourrir les positions françaises et d'influer sur les politiques nationale et européenne. L'exemple de la politique migratoire est à cet égard illustratif.

En pratique, il semble que les arbitrages effectués dans les enceintes de coordination ne se font pas toujours en faveur du développement : le point de vue de la cohérence a certes été privilégié pour réformer l'aide alimentaire, qui a évolué d'une aide en nature gérée par le ministère de l'Agriculture à une aide financière allouée au Programme d'alimentation mondiale (PAM), aux ONG et aux États et privilégiant les achats locaux. Mais l'intérêt national de court terme a parfois interféré dans le cours de l'élaboration des positions françaises au sein de l'UE, notamment dans les négociations commerciales (règles d'origine, régimes du sucre ou de la banane).

2.1.2 Une implication ambiguë de la France dans la promotion de la cohérence des politiques pour le développement au niveau communautaire

Dans les textes, l'Union européenne est pionnière pour la cohérence des politiques pour le développement

L'Union européenne est l'un des bailleurs les plus avancés dans le concept de Cohérence des politiques pour le développement (CPD), puisqu'il **est le seul à avoir inscrit le concept dans ses textes politiques**. En effet, le CPD était déjà inscrit dans **le traité de Maastricht** : « La Communauté tient compte des objectifs [de développement] dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement ».

Le Consensus Européen sur le Développement de 2005 reprend cette notion, en encourageant une « meilleure coordination et complémentarité entre les donateurs » avec la mise en place d'une « programmation pluriannuelle conjointe fondée sur les stratégies et les procédures des pays partenaires, des mécanismes communs de mise en œuvre et l'utilisation de dispositifs de cofinancement. Elle favorisera également la cohérence des politiques pour le développement dans de nombreux domaines ».

Cet engagement politique fort est renouvelé dans **le traité de Lisbonne en 2007** : « L'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences. »

Le rapport 2011 de la Commission insiste sur **la nécessité d'analyser tous les impacts possibles** de la mise en place d'une politique et non pas de se focaliser uniquement sur les impacts négatifs, ce qui réduirait la notion de CPD à une philosophie « du moindre mal ». La mesure de la valeur ajoutée de la CPD est le plus souvent encore mesurée par le coût direct et indirect de l'incohérence des politiques.

Cet engagement politique se traduit par différents mécanismes et structures mis en place dans chacun des organes de l'UE responsables de la politique de développement en Union européenne.

Les institutions de l'UE ont mis en place des mécanismes pour promouvoir cette cohérence

Depuis 2006, des mécanismes ont été mis en place, tant pour promouvoir la cohérence entre les différentes institutions européennes qu'entre les Etats membres et la politique de développement européenne. S'il s'agit d'assurer une coordination entre la DG Développement – EuropeAid et le Service Européen d'Action Extérieure (SEAE), ainsi qu'avec le Parlement Européen et le Conseil de l'Union Européenne, il s'agit aussi d'assurer une cohérence avec les politiques de développement de chacun des Etats membres.

Beaucoup de ces mécanismes sont encore informels et ne sont pas utilisés de façon systématique, même si les rapports démontrent une utilisation de plus en plus importante au fil du temps. Parmi les mécanismes informels :

- ▶ **Les consultations interservices (CIS)** peuvent prendre la forme de discussions non officielles, de réunions interservices des directions générales concernées ou de phases plus officielles avec le groupe interservices. Créées en 2006 et rassemblant les membres des directions générales concernées par le développement, elles permettent des échanges sur la CPD lors de réunions qui peuvent être organisées par la société civile, des groupes de réflexion et des centres de recherche.
- ▶ Pour la coordination avec les Etats membres, il existe également **un réseau informel des points de contacts CPD des Etats membres**, des groupes de consultation pour toutes les parties prenantes avec le lancement d'initiatives politiques nouvelles. La Commission européenne rencontre régulièrement le groupe informel de points de contact CPD des Etats Membres afin de partager des informations et d'échanger sur des bonnes pratiques et afin de promouvoir le renforcement des processus CPD au sein de l'UE. Chaque pays membre dispose d'un point de contacts sur la CPD et tous sont invités à participer à ces réunions informelles. Un effort pour inclure les pays partenaires dans le processus de consultation pendant les phases de consultation, tel qu'il a été mis en place pour les accords de Cotonou, permet de prendre en compte les efforts de développement des pays partenaires dans la formulation de la politique européenne de développement.
- ▶ Enfin, **le système d'évaluation ex-ante d'impact** a été adapté. Depuis 2009, chaque évaluation d'impact menée par toute Direction Générale préalablement à la mise en place d'initiatives politiques doit obligatoirement inclure une dimension extérieure.

Une véritable demande de cohérence renforcée des politiques européennes s'exprime au sein **du Parlement**, par le biais de questions écrites envoyées à la Commission ou par des résolutions adoptées sur des thèmes comme par exemple l'impact des politiques de pêche et agriculture sur les pays en développement (2010). Enfin le Parlement a permis, en mai 2010, la création du rôle de **Rapporteur de cohérence des politiques pour le développement** : le rapporteur a pour fonction d'alerter le comité de développement d'incohérences dans les politiques européennes, et de présenter un rapport sur la CPD chaque année.

Le Conseil de l'UE s'intéresse à la CPD par le biais de nombreux groupes de travail sur le sujet, en particulier le CODEV et le COREPER. La présidence du Conseil et le secrétariat assurent la coordination des différents groupes de travail. En 2005, suite au consensus européen sur le développement, le Conseil s'est engagé à renforcer les efforts de cohérence de la Commission et de chacun des Etats membres sur douze domaines politiques relatifs aux OMD. En 2009, suite à la publication du rapport biannuel sur la CPD, le Conseil décide de focaliser cette approche sur cinq thèmes prioritaires : le commerce et la finance, le changement climatique, la sécurité alimentaire, la migration et la sécurité.

En 2010, la Commission a mis un plan un plan de travail pour 2010- 2013 qui détaille l'approche de l'UE face aux 5 thèmes définis par le Conseil de l'UE comme prioritaires en 2009. Des indicateurs ont été mis en place afin de pouvoir mesurer les progrès réalisés au regard des objectifs quantifiés.

Une notion à promouvoir pour une plus grande cohérence, des capacités à exploiter davantage, et le besoin d'un soutien fort de la part de l'administration

L'examen par les pairs de l'UE réalisé par l'OCDE en 2012 reconnaît l'importance des progrès réalisés par l'UE en matière de cohérence pour le développement, mais déplore **une utilisation partielle des mécanismes mis en place**.

- ▶ **La CPD n'étant pas une question du ressort d'une unité organisationnelle distincte, elle n'a que peu de visibilité** à l'extérieur de la DG DEVCO et du SEAE. L'examen par les Pairs recommande un soutien émanant du plus haut niveau de la Commission et du SEAE, afin de faire mieux connaître la cohérence des politiques pour le développement et d'inciter à la promouvoir.
- ▶ L'examen par les pairs recommande également une utilisation plus systématique et plus importante des mécanismes mis en place, comme le recours aux consultations interservices, et des évaluations d'impact qui aillent plus loin dans l'analyse d'impact par rapport aux pays tiers. **Peu d'évaluations d'impact intègrent une dimension extérieure** : sur 164 évaluations menées entre 2009 et 2011, seulement 7 prenaient en compte la dimension extérieure alors que 77 étaient potentiellement concernées par la problématique du développement. Du fait d'un **manque de ressources** consacrées à la CPD, la portée de ces analyses est souvent restreinte, ce que déplore l'examen par les pairs de 2012. La cellule chargée de la cohérence des politiques au sein de la DG DEVCO n'étant composée que de deux personnes, les évaluations ex-ante sont réalisées le plus souvent en externe.
- ▶ De façon opérationnelle, pour promouvoir la cohérence, la Commission pourrait faire intervenir davantage les délégations de l'UE, puisque la CPD est du ressort de l'ensemble des chefs de délégations. De la même façon, il est important de systématiser l'intervention des délégations étrangères à l'UE lors des processus de négociations de nouvelles initiatives.
- ▶ Enfin, dans l'objectif de faire avancer la recherche sur le développement et la cohérence des politiques, il semble important de faire appel aux compétences extérieures à l'organisation, en mettant en place des processus de consultation avec des instituts de recherche, des centres de réflexion et des OSC menant des recherches solides sur ces questions.

La France promeut officiellement la cohérence des politiques pour le développement au niveau de l'Union européenne...

Sur le principe, la France soutient la Commission européenne dans ses efforts de promotion de la notion de cohérence des politiques pour le développement.

Ainsi, la France a été à l'origine du partenariat UE-Afrique adopté en 2004 dans le secteur du coton, qui, en soutenant l'ensemble de la filière coton en Afrique, permet une mise en cohérence des politiques commerciale et de développement de l'UE. Dans le cadre de sa présidence de l'UE, au second semestre 2008, la France a soutenu la recherche de cohérence entre les politiques migratoire, de changement climatique et d'énergie avec la politique européenne de développement (présidence française du Conseil de l'UE, 2008).

Plus récemment et au niveau national, le Document cadre de coopération au développement rappelle que « c'est au niveau européen que s'exercent des compétences essentielles du point de vue de la cohérence des politiques (commerce, agriculture, pêche, migrations...) ». A cet égard, selon le Document cadre, « la cohérence des politiques publiques devra permettre, dans le contexte européen, de développer les solutions gagnant-gagnant, et de réduire les contradictions éventuelles entre les politiques de développement et les autres politiques publiques, y compris celles qui concernent les collectivités d'outre-mer. Cette cohérence entre politiques sera favorisée par une meilleure mise en valeur de la contribution du développement à l'atteinte d'autres objectifs, notamment en matière de commerce et d'immigration ».

...mais semble avoir promu un concept large et peu opérationnel de cohérence des politiques conduites

Certains auteurs considèrent que la France a cherché à limiter la portée de l'objectif de cohérence en faveur du développement, en soutenant au niveau européen une vision de la cohérence large. Issue des théories de *Whole of the Government*, cette vision de la cohérence des politiques pour le développement est suffisamment large pour ne pas avoir d'effets contraignant sur les politiques nationales, puisque le détail opérationnel de la mise en pratique de cette cohérence n'est pas défini dans les textes.¹¹

En effet, la France a défendu en 2006 le concept des douze secteurs prioritaires pour la CPD. Ce nombre important de secteurs prioritaires aurait permis d'éviter des débats trop approfondis sur le commerce ou l'agriculture. La décision de la Commission en 2009 de recentrer les efforts de l'UE sur 5 secteurs prioritaires pour le programme de travail sur la CPD pourrait être considérée comme un argument en faveur de cette théorie.

Par ailleurs, selon les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la mission, la France se montre peu proactive dans la communication sur les avancés de l'agenda de la CPD, contrairement à d'autres Etats membres (Pays-Bas, Suède, Irlande, Danemark, Finlande) qui ont une obligation nationale de rapporter au Parlement sur ce sujet. Ainsi, il est difficile de savoir pour la CE quelle institution française est responsable de la question de la cohérence. La France participe aux réunions du réseau informel des points de contacts CPD, même si aucun point de contact n'a été formellement identifié, la Représentation permanente se chargeant d'y participer. Ce manque de point de contact rend très fastidieuse pour la CE la collecte des données relatives à la CPD auprès des acteurs français.

2.2 Focus : cohérence entre politique de développement et politique en matière de recherche et d'enseignement supérieur

Cet approfondissement de l'étude vise à analyser la cohérence entre la politique de coopération au développement et la politique en matière de recherche, d'innovation et d'enseignement supérieur. Ce focus se propose d'examiner comment les objectifs de coopération au développement sont identifiés et intégrés dans la politique d'enseignement supérieur et de recherche, et réciproquement quelle place explicite ces autres politiques font à la coopération au développement. Un autre angle plus difficile à établir à partir d'un focus et qui nécessiterait une étude spécifique, concerne les contributions de la recherche sur le développement à la politique de coopération.

Ce focus sur la recherche et l'enseignement supérieur montre bien la difficulté de faire coïncider des intérêts à la fois légitimes et divergents, entre la stratégie nationale qui poursuit des objectifs d'excellence en termes de rang et de compétition scientifique avec les nations les plus avancées, et la politique de coopération au développement qui défend des objectifs de solidarité et de renforcement des capacités scientifiques des pays du sud. Cette contradiction peut jouer sur un autre plan, entre la volonté affirmée de laisser aux acteurs de la recherche leur liberté de manœuvre, et la nécessité de pilotage de la coopération vers un certain nombre de priorités géographiques et sectorielles.

La cohérence entre les deux approches se fait partiellement, et de manière encore imparfaite dans la mesure où plusieurs décalages continuent d'être observés, d'une part entre les objectifs présentés en matière de coopération dans les politiques de recherche et d'enseignement supérieur et les orientations du Document cadre, et d'autre part entre les activités qui sont enregistrées et la

¹¹ Balleix Corinne, « La politique française de coopération au développement » Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe, *Afrique contemporaine*, 2010/4 n°236, p. 95-107.

déclaration qui en est faite au titre de l'APD prise en compte par le CAD-OCDE. En outre, la lisibilité des objectifs et la « traçabilité » des actions ne sont pas totalement assurées actuellement.

1. Dans la stratégie française en matière de recherche, d'innovation, et d'enseignement supérieur, l'international fait l'objet d'une priorité absolue, mais les objectifs poursuivis sont distincts de ceux de la coopération au développement, qui ne constituent qu'un des axes de la politique

La France s'est dotée en 2009 d'une Stratégie Nationale de Recherche et d'Innovation qui fait une large place à l'international, selon plusieurs niveaux distincts, dont la coopération au développement, mais cette dernière est traitée comme un domaine spécifique et d'autres priorités, légitimes compte tenu des besoins de la recherche, dominant. Selon les orientations de la SNRI, deux priorités s'imposent, renforcer l'inscription de la recherche dans un cadre européen, et intensifier les partenariats internationaux avec des homologues de haut niveau.

Le positionnement et les interventions du MAE sont cohérents avec ces enjeux de la recherche et visent essentiellement le soutien aux chercheurs, aux universités et aux organismes de recherche dans leur déploiement international. Ce soutien au rayonnement de la recherche française participe de la stratégie d'influence de la France.

Les orientations stratégiques définies par le MAE s'inscrivent majoritairement dans une perspective de rayonnement de la recherche française et d'attractivité du territoire.

La coopération internationale en matière d'enseignement supérieur suit également des logiques d'excellence et de partenariats avec des organismes homologues des principaux pays détenteurs de capacités avancées, pays de l'OCDE ou pays émergents, et participe de la politique d'attractivité à travers l'accueil d'étudiants étrangers.

2. La coopération au développement en matière d'enseignement supérieur et de recherche reste un domaine privilégié de la coopération française, et fait l'objet d'une priorité marquée.

Cette priorité en faveur de la recherche pour le développement a été affirmée par le CICID à différentes reprises (réunions de 2005 et 2006 notamment). La SNRI la prend en compte et lui assigne un certain nombre d'objectifs principalement celui de contribuer au renforcement des capacités de recherche et d'innovation des pays en développement. Le MAE poursuit des objectifs similaires, il cherche à accroître la visibilité de l'action française en faveur de la recherche pour le développement et à conforter le rôle de leader de la France dans ce domaine au plan international.

3. La France dispose d'un système original de recherche pour le développement, mais la mise en cohérence d'ensemble des interventions des instituts français de recherche est encore en cours de construction.

Fondé sur deux organismes scientifiques dédiés, l'IRD et le CIRAD, et sur des interventions spécifiques d'autres organisations de recherche. Ce dispositif possède un bon cadre d'orientation et de suivi à travers les contrats d'objectifs que l'IRD et le CIRAD ont conclu avec l'Etat, mais la mise en cohérence d'ensemble des interventions des instituts français de recherche est encore en cours de construction.

L'IRD et le CIRAD ont la responsabilité difficile de faire converger l'impératif d'excellence scientifique et l'impératif de partenariat avec les recherches du sud. Leurs stratégies et les contrats d'objectifs conclus avec l'Etat traduisent la volonté commune d'adaptation permanente à cette double logique.

La cohérence d'ensemble repose sur la création de l'Agence inter-établissement de recherche pour le développement (AIRD). L'AIRD a fonctionné depuis 2006 comme un « prototype opérationnel » faute d'une mobilisation suffisante de moyens, et plusieurs difficultés ont empêché jusqu'à présent le véritable décollage de l'AIRD, pourtant très soutenu par le MAE. L'AIRD était conçue à l'origine par le CICID comme une agence de moyens, mais son rôle s'est réduit à celui d'agence de programmation et de coordination. Son manque d'autonomie par rapport à l'IRD pose un certain nombre de problèmes, en interne par une certaine confusion des missions, et dans ses relations extérieures, avec notamment des problèmes d'appropriation par les autres organismes fondateurs.

Il est trop tôt pour savoir si l'Agence pourra assumer pleinement sa mission d'animation de la réflexion stratégique sur la recherche pour le développement et d'en organiser la coordination nationale). Il est notable que parmi les 6 objectifs prioritaires fixés le contrat d'objectifs avec l'Etat, l'Agence doit (objectif 3) « mobiliser les moyens nécessaires à l'Agence pour assurer ses missions ».

4. La part des engagements en matière d'enseignement supérieur et de recherche qui sont consacrés à la coopération au développement est difficilement caractérisable et lisible.

Pas moins de sept programmes de la politique transversale APD sont impliqués dans les domaines de la recherche et de l'enseignement supérieur, sans que la part consacrée aux actions de coopération au développement dans ces domaines ne soit clairement identifiée et précisément budgétée.

Sur cet ensemble, la déclaration française d'APD au CAD-OCDE représente de l'ordre d'un milliard d'Euros par an, relevant pour l'essentiel des programmes 150 et 187. La façon dont les autres programmes concourent à la politique n'est pas mesurée actuellement, et les crédits mis en œuvre par le MAE (programme 185) ne poursuivent que marginalement les objectifs de coopération au développement.

Cette imprécision pose un sérieux problème de mesure souvent relevé (Parlement, Cour des comptes) concernant l'écolage, comptabilisé annuellement à hauteur de plus de 650 M euros dans la déclaration française au CAD OCDE. Ces interventions suivent des objectifs distincts « aide au développement » et « attractivité française ». La part de l'effort budgétaire consacré aux étudiants en fonction de leur pays d'origine n'est pas établie actuellement, de même que d'autres paramètres comme le taux de retour des diplômés dans leur pays d'origine quand il s'agit de pays en développement.

Cette difficulté de mesure joue aussi pour l'action des instituts de recherche, y compris l'IRD et le CIRAD qui ont une vocation spécifiquement dédiée au développement, et dont les dotations à hauteur de 370 M euros sont presque intégralement déclarées au CAD OCDE. Leurs interventions sont pour une large part tournée vers les DOM-TOM, et/ou vers des géographies décalées par rapport aux priorités du Document cadre (engagements en Amérique latine et en Asie).

Ces instituts consacrent une part de leur activité aux politiques européennes, y compris aux actions européennes de coopération internationale. Si ces interventions sont en ligne avec la vision élargie de la coopération au développement que propose le Document cadre et les orientations générales données par le Document dans la partie 5 « Encourager la production et l'échange des savoirs et des cultures », le lien avec les besoins des pays du Sud, tout particulièrement les PMA et les pays pauvres prioritaires, est au contraire ténu.

Les autres organismes, comme le CNRS, l'INSERM, le réseau des instituts Pasteur, le CEA, etc. doivent apprécier chaque année et déclarer aux pouvoirs publics la part de leur activité qui peut être considérée comme aide au développement, selon un mode de calcul qui n'est pas homogénéisé.

A la connaissance des rédacteurs, aucun tableau de bord consolidé ne permet de suivre actuellement les activités de recherche dans les différentes thématiques, ni les liaisons entre les différents acteurs français. Il serait très intéressant par exemple d'avoir une connaissance fine et exhaustive des liens entre les intervenants français dans le domaine des sciences sociales, ou de la santé qui implique l'IRD, le CIRAD, l'INSERM, les instituts Pasteur et d'autres. Ou entre l'IRD et IFREMER en matière d'océanographie, ou entre l'IRD et le BRGM concernant les ressources minérales ou les ressources en eau, etc. Une telle information devrait être recueillie de façon systématique à partir d'une approche organisée et partant du terrain.

2.3 Focus : cohérence entre politique de développement et politique agricole

Bien que la PAC ait fortement évolué depuis 1962, et ceci principalement sous la pression des pays du

GATT - OMC, elle est toujours accusée de concurrencer les productions locales des PED et de dérégler les échanges mondiaux.

Inchangés depuis l'origine, les objectifs de la PAC sont définis par les traités : "il s'agit d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production", "assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population", "stabiliser les marchés" en évitant notamment la surproduction, "garantir la sécurité des approvisionnements" et "assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs". A cela s'ajoutent depuis 2003 de nouveaux objectifs liés à l'environnement et à l'aménagement des campagnes.

La PAC repose sur trois piliers : l'unicité du marché, la préférence communautaire et la solidarité financière : l'article 33 du traité de la CE précise que « dans l'élaboration de la politique agricole commune et des méthodes spéciales qu'elle peut impliquer, il sera tenu compte: a) du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles; b) de la nécessité d'opérer graduellement les ajustements opportuns; c) du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. ». Les textes fondateurs ne mentionnent nulle part la politique de développement de l'Union européenne.

Malgré les réformes récentes (réforme de 1992, réforme de 2003) de la PAC qui ont permis de passer d'une logique de soutien de la production à une logique de soutien des revenus agricoles (conditionnalité, aide découplée, ...), le manque de cohérence entre la PAC et la politique de développement de l'Union Européenne est dénoncé à deux titres : les impacts négatifs de la PAC sur la sécurité alimentaire dans les pays en développement et sur le développement de l'économie des pays en développement.

Ces impacts sont en partie dus aux soutiens à l'exportation de la PAC, en partie aux barrières tarifaires établies dans le cadre des organisations communes de marché.

Les soutiens à l'exportation peuvent prendre différentes formes : subventions directes aux exportations (par exemple les restitutions de l'Union européenne), aide alimentaire non déliée, entreprises commerciales d'États subventionnées, crédits et garanties de crédit à l'exportation.

1. La défense de la production agricole européenne peut nuire aux objectifs du millénaire pour le développement, au cœur de la politique européenne de coopération et de développement

- ▶ Les subventions directes aux exportations peuvent nuire aux objectifs de réduction de la pauvreté et de la faim dans le monde

Les subventions directes aux exportations, sous forme par exemple de restitutions, de l'UE aux agriculteurs européens leur permettent d'exporter dans les pays en développement avec des prix très bas, inférieurs même parfois au coût de production. Ces subventions peuvent même avoir des impacts pour les sous-produits (les découpes de volaille par exemple), qui sans être subventionnés directement peuvent être vendus à des prix défiant la concurrence dans les pays en développement. Ainsi, au Sénégal en 2011¹² :

- le « poulet du pays » (poulaillers familiaux) coûte entre 2 000 et 4 000 FCFA/kg (3 à 6 €/kg) ;
- le poulet commercial local est vendu sur le marché entre 1 800 à 2 000 FCFA/kg (2,70 à 3 €/kg) sur le marché ;
- le poulet importé est vendu, après prélèvement des taxes et marges des importateurs, à 1 000 FCFA/kg (1,50 €/kg) sur le marché.

¹² Campagne « Exportations de poulets : l'Europe plume l'Afrique »

Pour les consommateurs des pays en développement, cet impact est positif puisqu'il permet l'accès des populations à l'alimentation « de base » à prix réduits. Ainsi, la PAC peut contribuer à la sécurité alimentaire.

Les exportations européennes à faible prix peuvent également avoir un impact positif pour le développement des filières de transformations, qui peuvent ainsi s'approvisionner à faible coût, comme par exemple les industries de farine de blé en Egypte.

Néanmoins cette stabilisation des prix par le bas peut avoir des impacts très négatifs pour les économies locales, particulièrement s'il s'agit d'un produit de l'alimentation « de base ».

Elle peut exclure du marché « local » les producteurs les moins compétitifs, qui sont souvent les exploitations familiales, surtout s'il s'agit d'un produit de l'alimentation de base du pays en question. Seules les grandes exploitations agricoles peuvent être compétitives face aux producteurs européens subventionnés. Sur le long terme, cela peut provoquer l'exode des petits producteurs vers la ville, à la recherche de nouvelles sources de revenu, ce qui peut être source de contraintes pour le développement.

Les aides à l'exportation peuvent également influencer d'une façon globale sur les marchés mondiaux en y accroissant l'offre et en y abaissant les prix de l'offre, ceci se répercutant sur les prix d'importation des pays en développement en général.

- ▶ L'aide alimentaire peut aussi avoir une influence contraire à la politique de développement européenne

L'exportation de produits alimentaires de l'Union Européenne peut aussi se réaliser sous forme d'aide alimentaire. Or, si l'aide alimentaire est essentielle pour résoudre des crises alimentaires qui peuvent se transformer en famine, elle peut influencer de façon déterminante et néfaste sur les marchés locaux : lorsqu'elle est mal adaptée, ou mal ciblée, l'aide en nature sous forme de dons et celle monétisée sur les marchés locaux viennent concurrencer le développement des industries locales en s'ajoutant aux importations commerciales. Des dysfonctionnements ponctuels s'observent également chaque fois que l'aide alimentaire n'est pas délivrée à temps et qu'elle arrive au moment des récoltes, comme cela a été le cas au Bangladesh avec l'aide alimentaire sous forme de blé. (On peut noter ici que la France a supprimé son dispositif d'aide alimentaire partant de produits agricoles français, et abonde désormais au PAM, dont l'une des préoccupations est l'acquisition « la plus locale ou régionale possible » des produits.)

2. La cohérence des politiques peut être affectée par de nombreux facteurs indépendants de l'UE

Les effets pervers de la PAC par rapport aux objectifs de développement sont diminués lorsque :

- les politiques nationales protègent les producteurs et les consommateurs en déconnectant les prix locaux des prix importés (par exemple, cas du blé et du maïs en Égypte et du maïs au Malawi) ;
- le produit est peu consommé en général, et pratiquement absent du régime alimentaire des plus pauvres (cas du blé au Mali et du lait en Indonésie) ;
- l'enclavement du pays constitue une forme de protection naturelle (cas du maïs au Malawi et du blé au Tadjikistan) ;
- il existe une segmentation des marchés (par exemple entre le maïs blanc, produit localement, et le maïs jaune, importé, au Guatemala) ;
- la production locale reste compétitive par rapport aux importations.

Par exemple, le blé en Egypte est un produit de base dans l'alimentation. Parce que la production nationale est largement insuffisante, le pays importe 65% de ses besoins en blé. Néanmoins, une politique stricte de contrôle des prix a été mise en place et les importations sont gérées par un organisme public, qui subventionne la vente du pain aux populations les plus pauvres.

L'exemple du lait illustre également bien la situation. Une part significative des exportations européennes de produits laitiers (22 % en volume et 20 % en valeur en 2008) sont destinées aux pays africains. Une part importante des importations africaines de poudre de lait proviennent de l'Union européenne : en 2007, 48 % au Burkina Faso et 45 % au Sénégal. Les importations à bas prix tendent à concurrencer la production locale en Afrique de l'Ouest, mais les facteurs structurels de la région et l'absence de politique agricole suffisamment efficace apparaissent comme des facteurs déterminants du faible développement de la production locale et de la forte dépendance. Au contraire, le cas du Kenya montre l'efficacité d'une combinaison adéquate d'outils de protection (les droits de douane ont progressé de 25 % à 60 % entre 1999 et 2004, alors que l'UEMOA a maintenu ses droits de douane à 5 % pendant toute la période) et de politiques et de programmes de soutien à la production laitière. La production laitière a ainsi progressé de 84 % entre 2000 et 2007 contre seulement 30 % pour l'ensemble des pays ouest-africains. Le Kenya, dont 86 % de la production laitière est issue de petites exploitations, est aujourd'hui exportateur net de lait alors que la production se situait il y a dix ans bien en deçà de la consommation intérieure. Dans le même temps, la consommation intérieure a progressé rapidement et atteint un niveau de 112 litres par personne et par an, soit trois fois le niveau moyen de consommation des pays de l'Afrique subsaharienne.

3. Depuis le début des années 2000, les réformes de la PAC permettent une meilleure cohérence avec la politique de coopération grâce à une volonté affichée de limiter les impacts négatifs pour les pays en développement sans que la PAC soit remise en cause

Au niveau de l'Union européenne, avec le renforcement de la notion de développement durable, et de cohérence des politiques pour le développement, la CE s'assure que les réformes de la PAC n'aggravent pas les externalités négatives pour les pays en développement

Le communiqué sur la PAC à l'horizon 2020 explique que si les objectifs sont encore internes à l'UE, l'engagement de l'UE en faveur de la CPD motive les législateurs à respecter scrupuleusement le principe de « do no harm » (OCDE).

Depuis la réforme de 2003, les observateurs s'accordent pour dire que les impacts négatifs de la PAC sur les pays en développement sont fortement mitigés.

- Un paiement unique par exploitation remplace la grande majorité des primes octroyées auparavant dans le cadre des différentes organisations communes de marché. Les agriculteurs se sont vus attribuer des droits à paiement sur la base de montants de référence correspondant aux aides perçues au cours de la période 2000-02. Ceci limite fortement l'accusation de dumping des agriculteurs et limite donc les subventions indirectes à l'exportation.
- La mise en place de la conditionnalité de l'aide limite également les accusations d'impact nocif sur l'environnement. Les agriculteurs européens doivent, pour toucher la totalité des aides directes, respecter un certain nombre de normes environnementales, sanitaires et de bien-être animal, et de maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Ces deux mesures ont été mises en place en partie du fait des pressions externes, en particulier de la part de l'OMC, pendant les négociations du cycle de l'Uruguay et du Cycle de Doha. L'Accord agricole du cycle de l'Uruguay de l'OMC marque la fin d'une époque où les politiques agricoles pouvaient être élaborées indépendamment des règles internationales. Il a défini un cadre de travail, avec engagements distincts sur les trois dossiers de la concurrence à l'exportation, de l'accès au marché et du soutien interne, qui est repris à l'occasion du cycle de Doha. Ce cadre reconnaît explicitement que des politiques domestiques peuvent avoir des effets de distorsion sur les échanges et à ce titre, être soumises à disciplines dans le contexte de négociations multilatérales portant sur les échanges.
- Enfin, la réforme de 2003 conduit à une amélioration de l'accès aux marchés par l'abaissement des prix d'intervention sur les produits comme les céréales, le blé dur, ou encore le beurre. L'accès libre au marché est réclamé par de nombreux producteurs de

pays en développement, notamment au cours des négociations actuelles du cycle de Doha. Toutefois, les pays les moins avancés redoutent cette ouverture, puisqu'ils bénéficiaient jusqu'à présent d'un accès privilégié dans le cadre de l'accord « Tout sauf les armes ». L'amélioration de l'accès aux marchés peut toutefois avoir des impacts négatifs en termes de développement durable. On peut prendre l'exemple du marché du soja. La production importante de viande en Europe grâce aux aides de la PAC crée une demande importante de soja : de nombreux pays en développement se sont donc positionnés sur ce créneau, en développant la culture du soja de façon intensive, pour répondre à la demande. En termes macroéconomiques, cette ouverture du marché favorise le développement des pays en développement. Pourtant, différentes analyses conduisent à penser que cette ouverture n'est pas nécessairement à l'origine d'un développement durable :

- Puisque les producteurs les plus compétitifs sont favorisés par l'ouverture du marché, la production intensive (« capitaliste ») est favorisée par rapport à la production familiale.
- Ceci peut entraîner des impacts négatifs sur l'environnement (déforestation, appauvrissement et pollution des sols par utilisation de désherbants et pesticides), l'économie locale (la monoculture favorisée par rapport à l'autosuffisance alimentaire), la réduction des inégalités (exode rural, volatilité des prix et insécurité alimentaire exacerbée)

Les négociations en cours pour la mise en place de la nouvelle PAC en 2013 démontrent bien le changement notable dans l'importance de la CPD pour l'UE. La sécurité alimentaire est le défi principal relevé dans les discussions préliminaires, ce qui encourage à renouveler les mesures en faveur d'un développement agricole durable. L'évaluation d'impact menée par la DG Agriculture et Développement rural a pris en compte les points soulevés par les groupes de discussions, ainsi que les travaux réalisés par des experts externes.

3 Evaluation de l'efficacité de la politique de coopération au développement

A3 : Dans quelle mesure la politique de coopération peut-elle atteindre les résultats de développement attendus ? 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 ? A partir d'un échantillon d'interventions, dans quelle mesure la précision des objectifs fixés et la qualité de la mesure des résultats permettent-elles d'en juger ?

Les définitions de l'efficacité telle qu'elle peut être mesurée dans le contexte des politiques de coopération au développement

L'efficacité correspond à la mesure dans laquelle une politique, un programme ou un projet a atteint les objectifs qu'il/ elle s'est fixés. La question de l'efficacité des politiques de coopération au développement renvoie à différents niveaux d'analyse selon la nature et l'étendue des objectifs poursuivis par la politique évaluée et selon les attentes propres du travail d'évaluation. Elle fait l'objet de nombreux travaux et débats parmi les chercheurs et praticiens de l'évaluation au niveau international et se place au cœur des débats visant à améliorer l'efficacité de l'aide pour les bénéficiaires ciblés.

En France, compte tenu de la nouveauté de l'exercice à l'échelle de la politique de coopération au développement dans son ensemble, le présent rapport a cherché à préciser ce qu'il entend par l'évaluation de son « efficacité » et a retenu dans ce cadre trois définitions possibles :

- ▶ **L'efficacité de la politique de coopération au développement au sens « macro-économique »** correspond à l'atteinte des objectifs principaux de l'aide du point de vue de sa finalité en termes de développement et de solidarité à l'égard des pays pauvres ; elle consiste à apprécier les impacts de l'APD, ou la contribution de la politique menée, sur la croissance des pays bénéficiaires et sur la réduction de la pauvreté, par exemple au regard des OMD. Cette mesure d'efficacité renvoie à la question des impacts généraux de l'aide publique au développement de France et est traitée dans le chapitre suivant relatif aux impacts.
- ▶ **L'efficacité de la politique de coopération au développement au sens efficacité de l'aide telle que considérée par la communauté des bailleurs dans la Déclaration de Paris** définit les principes et les engagements auxquels les donateurs doivent se conformer pour que l'aide contribue aussi efficacement que possible à l'atteinte des OMD, se mesure en fonction des efforts réalisés par les bailleurs pour s'y conformer. Placées au centre des préoccupations et du débat dans les enceintes internationales¹³, les théories au sujet de ce qui constitue une aide « efficace » ont évolué au fil du temps, et la Déclaration de Paris de 2005 suivie des forums à haut niveau d'Accra en 2008 et de Busan en décembre 2011, les travaux sur la division du travail et la complémentarité (Code de conduite de l'Union Européenne en 2007, bonnes pratiques de l'OCDE en 2009), fournissent un cadre aujourd'hui partagé par la majorité des pays partenaires.
- ▶ **L'efficacité de la politique de coopération au développement au sens « micro-économique »** cible l'atteinte des objectifs que la France s'est fixés à elle-même pour sa politique de coopération au développement aux niveaux général (objectifs définis dans les

¹³ La France s'est impliquée pour l'élaboration de ces référentiels, elle a pris les engagements correspondants.

quatre piliers du Document Cadre, complétés par d'éventuels objectifs implicites en matière d'influence), spécifique (atteinte des objectifs en matière de priorités sectorielles et géographiques) ou opérationnel (atteinte des objectifs en termes d'instruments et de moyens mobilisés).

- ▶ **Enfin l'efficacité peut être appréciée, par extension, au regard des « conditions » susceptibles d'assurer la mise en œuvre d'une politique efficace.** Ces « conditions d'efficacité » incluent¹⁴ (i) la qualité de la formulation des objectifs (sont-ils réalistes ? précisent-ils en quoi la politique va produire les résultats prévus ?), (ii) l'adaptation des montages institutionnels et des procédures et pratiques de gestion des interventions, (iii) la capacité à observer et mesurer les changements attendus, et (iv) la capacité à identifier et tirer les leçons de l'expérience (par exemple à partir d'un système de suivi adapté).

La mesure de l'efficacité de l'aide française se heurte à un problème essentiel qui découle de l'analyse de pertinence : dans son ensemble, la politique française n'est pas formulée, mise en œuvre et suivie en fonction d'objectifs affichés en matière de résultats attendus, mais uniquement en fonction d'orientations très vastes qu'il n'est pas possible de qualifier précisément. L'évaluation ne peut donc pas apprécier l'atteinte d'objectifs si ceux-ci n'ont pas pu être identifiés au préalable.

C'est donc principalement au regard de la dernière acception que l'évaluation a défini ses propres critères d'appréciation de l'efficacité de l'aide française : il s'agit de vérifier dans quelle mesure les « conditions d'efficacité » de la politique actuellement menée sont réunies, et d'en évaluer la mise en œuvre dans un secteur d'intervention spécifique choisi.

Quatre axes d'analyses ont ainsi été privilégiés :

- ▶ **1. Les conditions de la déclinaison des orientations générales de la politique de coopération en programmes, en budgets et en actions concrètes :** il s'agit de vérifier si le processus de programmation est de nature à assurer l'efficacité de l'action française et la bonne mise en œuvre de ses priorités stratégiques. Il s'agit aussi, par extension, d'apprécier la capacité de la coopération française à suivre et à piloter les crédits engagés dans le cadre de sa politique en faveur du développement.
- ▶ **2. L'adéquation entre orientations et moyens, et la mesure dans laquelle la France peut effectivement atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés** compte tenu des instruments qu'elle mobilise. Cette analyse propose d'apprécier les marges de manœuvre concernant le volume des moyens consacrés à la coopération, et de vérifier si ces volumes sont compatibles avec les engagements internationaux de la France et avec ses ambitions présentées dans le DCCD. Effectuée essentiellement en termes financiers, cette approche résulte de l'impossibilité d'identifier des objectifs en termes de résultats attendus.
- ▶ **3. L'efficacité de certaines procédures de gestion et de mise en œuvre, en ciblant plus particulièrement les interventions mises en œuvre par l'AFD et l'action de la France en matière d'assistance technique**
- ▶ **4. La qualité du suivi et la capacité à mesurer les changements (attendus ou non) par la politique de coopération au développement.**

¹⁴ Ces quatre types de « conditions d'efficacité » ont été proposés dans le cahier des charges du bilan évaluatif.

- **L'ensemble des conditions d'efficacité de la politique française de coopération au niveau « micro-économique » sont analysées sur la base de l'exemple de la coopération française au développement dans le domaine de la santé.**

Ces axes d'analyse s'inscrivent dans les étapes du cycle de la politique de coopération (formulation, programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation). Ils omettent toutefois volontairement de traiter de manière approfondie deux questions auxquelles des réponses ont déjà été apportées dans les chapitres précédents concernant la qualité de la formulation des objectifs en tant que condition d'efficacité de la politique (précision, réalisme...) et les montages institutionnels en tant que moyens d'atteindre les résultats attendus (gouvernance, acteurs...).

Autant que possible, l'évaluation tient compte de la complexité du système français de coopération au développement dont l'amélioration de l'efficacité suppose de travailler sur plusieurs fronts : organisation et gestion de l'aide (comprenant la coordination entre de nombreux acteurs institutionnels), programmation stratégique, ciblage et concentration des objectifs, liaisons siège(s)-terrain, suivi des performances, etc. A cet égard c'est largement portée par une ambition d'améliorer l'efficacité, aux différents niveaux de la conception des politiques et stratégies, de la programmation, de la mise en œuvre des interventions qu'est intervenue la réforme du dispositif de coopération depuis 1998. Des réformes plus globales de la fonction publique comme la LOLF et la RGPP ont pu également avoir un impact sur l'efficacité de l'aide française dans un contexte qui privilégie de plus en plus la culture de résultats.

Synthèse

L'analyse d'efficacité se heurte d'abord à l'absence d'objectifs explicitement définis, à l'aulne desquels la politique de coopération au développement, aussi vaste et complexe soit-elle, pourrait être évaluée. Hormis des indications larges en matière d'allocations financières par zone géographique (définies dans le DCCD), qui se basent sur un indicateur qui, à ce jour, n'est pas mesuré, l'efficacité peut difficilement être appréciée face au manque de doctrines cohérentes au niveau des différents canaux, activités et instruments.

L'allocation de l'aide et le choix des instruments d'intervention ne sont pas guidés par des objectifs préalablement définis :

- La programmation budgétaire n'est ainsi pas réalisée en fonction des orientations de la politique française de coopération au développement, mais en grande partie en fonction d'un engagement financier (0,7% de l'APD), qui incite à un « pilotage par les agrégats » dans une logique d'affichage des moyens mobilisés. A la fois inatteignable et relativement peu pertinent en ce qu'il ne renvoie qu'à une approche mercantile de l'aide faisant abstraction de ses résultats, il incite aussi à une certaine « manipulation » de l'effort réel fourni par la France qui risque de la décrédibiliser auprès de ses partenaires. Il implique aussi, pour être respecté, une orientation des instruments en faveur du prêt qui permet une augmentation temporaire des volumes d'aide publique au développement affichés.

En dépit de volumes d'APD conséquents qui la place au 4^{ème} rang des pays donateurs, la France affiche **une aide programmable relativement limitée par rapport à ses partenaires**, ce qui restreint les marges de manœuvre pour mettre en œuvre les priorités françaises de la coopération au développement et limite de fait les conditions d'une mise en œuvre efficace des ambitions françaises.

Alors que le programme 209 tient lieu de variable d'ajustement, le suivi financier est par ailleurs fragmenté dans le cadre d'une architecture budgétaire complexe qui ne permet pas une vision consolidée de l'aide à un instant donné.

Les perspectives d'atteinte de ses ambitions sont d'ailleurs sources d'interrogation.

- D'une part, la politique de coopération au développement de la France montre des « signes » de bonne efficacité : la contribution et l'expertise de la France sont reconnues dans de nombreux domaines (rôle d'impulsion, participation aux débats internationaux, promotion des financements innovants, expertise de son opérateur pivot...) et sa place dans les émergents, notamment en matière de préservation des BPM, répond à des enjeux croissants et renforcent sa visibilité dans ces pays.
- Pourtant les observateurs, tant internes qu'externes au dispositif de coopération de la France, font le constat récurrent d'un pays qui n'a pas les moyens de sa politique. Plusieurs constats viennent à l'appui, parmi lesquels le décalage entre des ambitions et des priorités très larges et peu ciblées (géographiques, sectorielles) et la réalité des moyens mobilisés. Ce décalage s'applique plus particulièrement en matière de lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres prioritaires, où la baisse continue des moyens disponibles pose un problème de crédibilité et de visibilité de l'aide française. La diminution des enveloppes de dons, les seules à pouvoir financer le développement des pays les plus pauvres dans les principaux secteurs des OMD, santé et éducation en premier lieu, restreint la capacité à peser dans ces pays désignés pourtant comme prioritaires. En contrepartie, le poids conséquent du canal communautaire et du canal multilatéral n'est pas suffisamment exploité pour valoriser l'effort français en faveur du développement, quand bien même l'aide européenne constitue bien une partie de notre aide.

3.1 Programmation et pilotage de l'aide française

L'efficacité de la politique de coopération au développement est handicapée par des processus de programmation et de pilotage peu optimisés et globalement peu axés vers la mise en œuvre des orientations et des priorités du DCCD.

Le choix des instruments n'est pas le résultat de choix stratégiques, mais d'une logique d'affichage. La mise en œuvre de la politique de coopération est tributaire d'un indicateur financier, l'APD, et d'engagements financiers internationaux, fixés à 0,7% du RNB, qui conduisent à orienter les instruments au regard de leur impact sur le volume d'APD, plutôt qu'en regard de leur intérêt pour la France ou pour les pays en développement.

La programmation est également le fait de la sédimentation administrative de la politique. Répartie entre plus de vingt programmes, à cheval sur deux politiques transversales, la programmation budgétaire manque de cohérence et s'accompagne d'un éclatement de son pilotage entre différents ministères, ce qui ne permet pas un suivi financier efficace et transparent de sa mise en œuvre. A l'heure actuelle, seule la base de remontée de données au CAD fournit une vision globale des moyens consacrés à la politique de coopération, alors même que l'indicateur d'APD ne reflète pas la réalité de l'effort financier en faveur du développement. A ce jour, les objectifs fixés par le Document cadre en termes d'allocation d' « effort financier » ne sont pas en mesure d'être suivis et vérifiés¹⁵.

¹⁵ Voir détail en section 3.1.4. L'analyse ensuite proposée en section 3.2.3 repose sur des données alternatives : APD au sens du CAD et montants des engagements de l'AFD.

3.1.1 Une architecture budgétaire éclatée, à l'image du dispositif institutionnel de l'aide française

Une programmation et un suivi budgétaire au périmètre confus : les crédits de la politique de coopération au développement sont dispersés dans plus de vingt programmes et sont gérés par plus de dix ministères différents.

Les instruments et les moyens de la politique de coopération au développement financés sur le budget de l'Etat sont déterminés selon la procédure LOLF et inscrits dans les documents budgétaires dans le cadre des PLF annuels.

L'architecture de la politique de coopération au développement est complexe : en 2012, elle est partagée entre 8 ministères, 16 missions et 29 programmes. La quasi-totalité des crédits budgétaires affectés à la politique de coopération au développement sont détaillés dans le Document de Politique transversale en faveur du développement, qui reprend 14 missions et 26 programmes. Une part complémentaire concerne les deux missions Défense et Sécurité, et se trouve rattachée au DPT « action extérieure de l'Etat », avec lequel la politique transversale en faveur du développement partage par ailleurs un certain nombre de programmes communs.

Le budget de la mission APD examiné par les parlementaires (programmes 110, 209 et 301), la seule à être en totalité dédiée à l'aide au développement, ne représente qu'environ la moitié des crédits budgétaires de la politique de coopération au développement (équivalent au tiers du montant valorisé ensuite en volume d'APD en tenant compte d'un effet de levier), ce qui obère la capacité d'arbitrage du Parlement.

L'architecture budgétaire ne permet pas une cohérence d'ensemble des crédits affectés à la politique de coopération au développement de la France, répartis entre des programmes et des ministères qui poursuivent chacun des objectifs et des logiques propres.

3.1.2 Une programmation déconnectée des priorités politiques fixées

La programmation ne s'appuie pas sur les orientations du DCCD, ce qui limite d'autant sa capacité à les mettre en œuvre

La présentation stratégique de la politique transversale en faveur du développement à l'appui de la programmation annuelle des crédits affectés à la coopération au développement (DPT) n'est pas liée aux orientations du Document cadre.

Le DPT 2012 évoque le Document cadre et en souligne les grandes lignes, mais il en propose une architecture stratégique différente qui ne couvre qu'une partie des programmes et des actions de la politique de coopération au développement (représentant environ un tiers des crédits que la France déclare à l'OCDE au titre de l'APD, la politique transversale incluant néanmoins également des programmes rattachés à d'autres missions).

La présentation stratégique ainsi proposée dans le DPT, qui répond aux enjeux de la LOLF visant à engager les politiques sur des objectifs pour en renforcer le pilotage stratégique, inscrit les programmes de la politique française en faveur du développement dans une stratégie déclinant deux grands objectifs généraux (hormis un objectif transversal et peu spécifique de renforcement de la culture du résultat) : « mettre en œuvre les OMD » et « promouvoir le développement à travers les idées et le savoir-faire français ». Ceux-ci sont complétés par six objectifs intermédiaires et une série d'objectifs de niveau inférieur. A chaque objectif est attribué un ou deux programmes parmi ceux concourant à la politique transversale en faveur du développement.

Le décalage entre les orientations générales affichées, formulées dans le Document cadre et autres documents de référence du CICID, et le contenu des programmations annuelles est le symptôme d'un

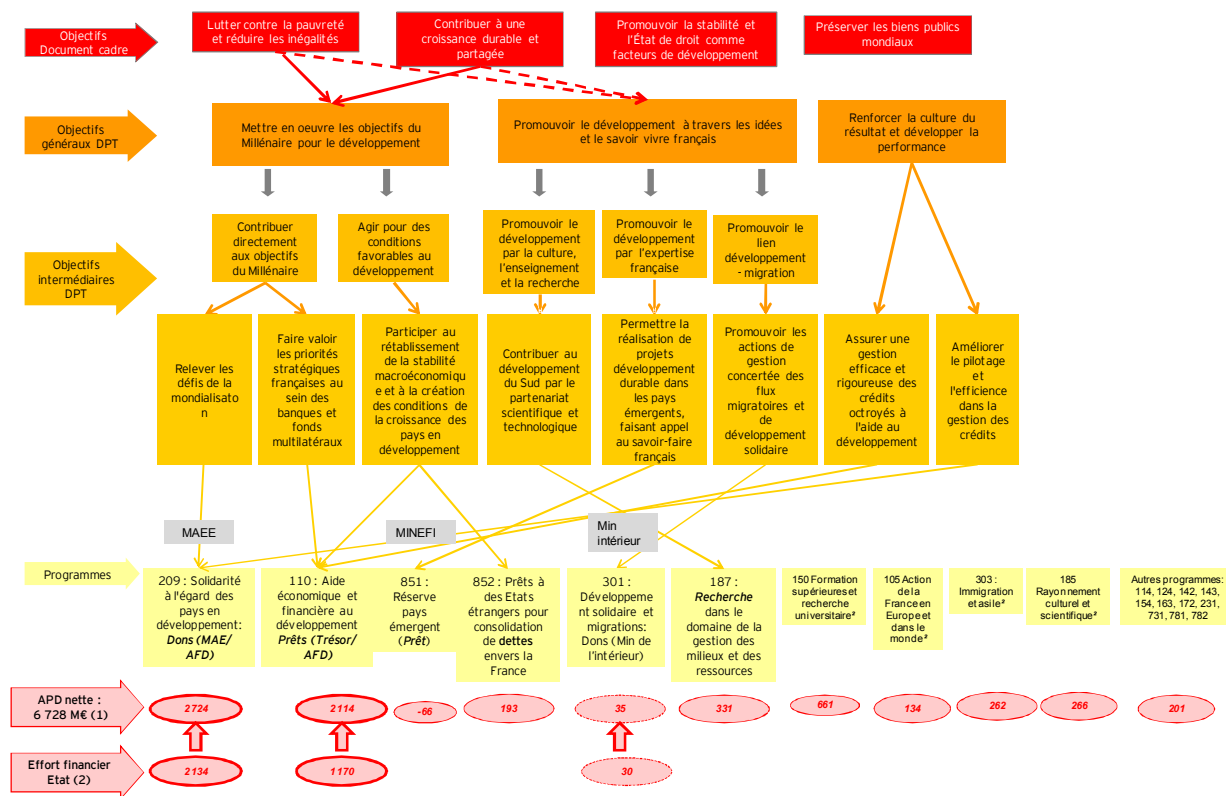
pilotage par les instruments qui n'est que peu guidé par de vraies décisions stratégiques ou par des choix politiques raisonnés.

Alors que seuls six programmes sont associés à l'un ou l'autre des objectifs du DPT (mission APD uniquement), **la formulation des objectifs associés à ces programmes semble davantage chercher à en justifier le contenu plutôt que contribuer à l'atteinte d'orientations plus générales** (objectifs qui découlent des actions plutôt que l'inverse). A l'inverse, les activités contenues dans les programmes démontrent qu'au-delà des objectifs affichés, la France poursuit un certain nombre de priorités implicites, non reprises dans les documents de stratégie, qui accordent notamment une place plus large aux enjeux de rayonnement, d'influence et de défense des intérêts français (diplomatie culturelle, coordination diplomatique, coopération de sécurité et de défense...).

La figure ci-après tente de reconstituer l'architecture de la politique de coopération au développement en formalisant la chaîne logique pouvant exister entre (1) les orientations stratégiques du DCCD, (2) la présentation stratégique du DPT et (3) les différents programmes et actions participant à la politique. Elle permet de montrer :

- L'absence de lien clair entre DCCD et DPT et le décalage entre certains enjeux stratégiques et la réalité des moyens programmés ensuite (comme la promotion de la stabilité et de l'Etat de droit) ;
- L'existence de programmes intégrés à la politique transversale pour des volumes de crédits significatifs, mais qui échappent à tout cadrage stratégique cohérent.

Figure 4 : Architecture de l'aide française : objectifs, déclinaison par programmes et montants financiers (pour la part inscrite au budget de l'Etat – hors contribution UE et TOM)



Source : Document cadre et DPT 2012

- (1) APD 2011 (estimation – part budgétaire présentée dans le DPT uniquement)
 (2) Effort budgétaire disponible uniquement pour les 3 programmes de la mission APD. Pour les autres programmes, on estime que l'effort budgétaire correspond au montant valorisé en APD (dons essentiellement).

3.1.3 Une programmation guidée par l'indicateur d'APD et l'engagement international visant à atteindre 0,7% des ressources nationales consacrées à l'APD

Un processus de programmation guidé par l'objectif des 0,7% du RNB

La politique de coopération au développement est le plus souvent identifiée et analysée au travers de l'agrégat statistique international d'APD qui repose sur les conventions du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. D'après cet indicateur, avec près de 10 milliards d'euros (environ 13 milliards de dollars) déclarés au titre de l'Aide Publique au Développement (APD) en 2011, la France est le 4^{ème} plus grand donateur parmi les pays membres du CAD (derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne), faisant apparaître la France parmi les acteurs clés de la communauté internationale en matière de coopération et de développement. C'est au regard de cet indicateur international que la France, à l'image des autres bailleurs, s'engage à accroître les montants de son aide en faveur du développement. C'est aussi au regard de cet agrégat que la France se compare, et est comparée aux autres pays membres de l'OCDE.

La manière dont la France fait ses déclarations au CAD est néanmoins contestée par certains observateurs. Si la France respecte bien les règles définies par le CAD de l'OCDE, elle a fait néanmoins le choix d'intégrer dans ses déclarations des éléments dont la légitimité fait débat car ils sont considérés comme ne favorisant pas effectivement le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays concernés (écolage, aides aux TOM ou encore le coût d'accueil des réfugiés issues de pays en voie de développement). Coordination Sud calcule ainsi depuis plusieurs années un montant d'aide « réelle » de la France en ne reprenant que les dépenses d'APD contribuant « réellement » au financement du développement (excluant 90% des allègements de dettes et les dépenses d'écolage et « accueil » des réfugiés en France, ainsi que les dépenses allouées aux Territoires d'outre mer). Ces retraitements permettent de montrer que, si la France n'est pas un cas exceptionnel, elle compte parmi les pays membres dont le « gonflement » de l'APD est le plus important.

Plus que la manière dont la France fait ses déclarations au CAD, c'est surtout la façon dont elle utilise cet indicateur pour piloter et suivre sa politique qui pose problème. Au premier rang de ces objectifs figure l'engagement des 0,7% du RNB.

Le pilotage de la politique de coopération au développement répond à une logique d'affichage qui vise à augmenter le volume de l'aide consacrée par la France comptabilisée par le CAD selon l'agrégat de l'APD. Les discussions menées en Co-CICID concernant la programmation des crédits budgétaires portent ainsi en grande partie sur l'impact des arbitrages budgétaires effectués en termes d'effet de levier sur le montant d'APD (et donc sur le lien entre le coût budgétaire des actions programmées et leur impact sur les montants d'APD déclarés au CAD-OCDE). **Ce raisonnement à rebours incite à choisir les instruments en fonction de leur comptabilisation en APD, plutôt qu'en fonction des orientations stratégiques préétablies.** Elle impacte les décisions relatives au choix entre prêts et dons, et influence par extension les choix d'intervention dans des zones géographiques ne figurant pas nécessairement dans les zones prioritaires de la France. Cet impératif d'affichage lié à l'indicateur d'APD explique aussi à lui seul des dérives conceptuelles sur certaines activités entretenues pour des raisons de comptabilisation au CAD, tandis que d'autres sont négligées, ou rejetées, pour ne pas être comptabilisables au même CAD.

A cet égard les positions de la France vis-à-vis du modèle de comptabilisation de l'APD par le CAD-OCDE sont critiquées et critiquables, certains engagements comptabilisés demandant à être précisément cadrés (écolage, accueil des réfugiés), et d'autres engagements impactant le développement n'étant pas pris en compte (mécanismes de garantie par exemple).

3.1.4 Un suivi financier peu lisible, et une incapacité à suivre l'atteinte des objectifs définis dans le Document cadre

Un suivi financier peu lisible

La politique de coopération au développement pâtit d'un dispositif de pilotage et de suivi fragmenté entre les différentes institutions, qui ne permet pas une vision globale des moyens consacrés à la politique de coopération à un instant donné. Aucun des acteurs ne dispose actuellement de vision d'ensemble du dispositif, de ses moyens et de ses actions. A l'heure actuelle, seule la base de remontée de données au CAD permet de fournir une vision globale, mais reconstituée, des moyens consacrés à la politique de coopération, alors même que l'indicateur d'APD ne permet que très partiellement de suivre la réalité de l'effort financier de l'Etat en faveur du développement.

L'atteinte des objectifs définis en termes d'effort financier de l'Etat est à ce stade difficilement mesurable faute d'une définition précise du périmètre retenu

Les objectifs d'allocation de l'APD française issus du DCCD sont exprimés en termes de concentration de l'effort budgétaire de l'Etat (Afrique subsaharienne, pays de la Méditerranée, pays émergents) et de concentration des subventions (Pays Pauvres Prioritaires, pays en crise). Il en est de même en ce qui concerne les objectifs fixés pour les activités de l'AFD dans le COM pour la période 2011-2013. Le document indique pour chacun des quatre partenariats différenciés **les cibles de concentration de l'effort financier ou des subventions dont la mise en œuvre est confiée à l'AFD.**

L'effort financier de l'Etat est défini par la somme des dépenses budgétaires bilatérales des programmes de la seule « mission « Aide publique au développement » (programmes 110, 209, et 301) concourant à l'aide au développement. D'après les données obtenues dans le cadre de cette étude, **cette définition limite le périmètre analysé à environ 1,2 Md€ par an.** Ainsi, sont inclus dans le calcul¹⁶ :

- ▶ les subventions financées sur le budget du ministère des Affaires étrangères (MAE) : fonds de solidarité prioritaire (FSP), fonds social de développement (FSD), subventions-projets de l'AFD, assistance technique, bourses, invitations et missions ;
- ▶ les subventions financées sur le budget du ministère de l'Economie et des Finances (MINEFI) : aides budgétaires globales, aides-projets (fonds d'études et d'aide au secteur privé, FASEP, programme de renforcement des capacités commerciales), le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) ;
- ▶ les aides-projets du ministère de l'Intérieur, de l'Outremer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (MIOMCTI) ;
- ▶ l'aide alimentaire et l'aide humanitaire.

Quant aux subventions, des dépenses budgétaires bilatérales suivantes y sont incluses :

- Subventions-projets de l'AFD (programme 209)
- Fonds de solidarité prioritaire (FSP) du MAE (programme 209)
- Assistance technique, bourses, invitations, missions (programme 209)
- Fonds social de développement (FSD, programme 209)
- Aides alimentaires et aides d'urgence (programme 209)
- Aides budgétaires globales (ABG) et sectorielles (programmes 110 et 209)

¹⁶ Compte rendu du co-sécrétariat du CICID du 10 novembre 2011.

- Aide-projet du MIOMCTI (programme 301)
- FASEP (programme 110)
- Programme de renforcement des capacités commerciales (programme 110)
- Fonds français pour l'environnement mondial (programme 110)

Il a été également décidé de ne pas inclure dans le périmètre des subventions le montant des contrats de désendettement et de développement (C2D)¹⁷.

Tableau 1 : Effort financier total de l'APD de la France

En millions €	2006	2007	2008	2009	2010
Effort financier de l'Etat	1043,81	1154,60	1432,93	1323,44	1175,44

Source : Questionnaire sur le projet de loi de finances pour 2012, question n° 35, Sénat, Commission des finances – Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

En ce qui concerne l'AFD, l'effort de l'Etat géré par l'Agence correspond à l'ensemble des subventions, les aides budgétaires globales, les opérations de conversion de dette et le coût-Etat des prêts. Le montant des ressources budgétaires allouées à l'AFD par l'Etat s'est stabilisé depuis 2008 à environ de 800 millions d'euros.

Tableau 2 : Effort financier de l'APD de la France alloué à l'AFD

En millions €	2006	2007	2008	2009	2010
Effort financiers l'Etat alloué à l'AFD	1126	913	830	825	833

Source : AFD, base statistique SIS 2010, rapport AFD Sénat

Le périmètre exact de l'effort financier de l'Etat et de l'AFD, à la base des objectifs français en matière de coopération au développement, n'est pas encore stabilisé. La définition de l'effort financier de l'Etat fait l'objet des discussions entre la DGM et la DG Trésor, des points de divergences demeurant notamment sur l'inclusion ou non du coût « financier » (intérêts non perçus) des annulations de dette et des C2D, ainsi que du coût Etat des prêts de la RPE (programme 851 hors la « mission APD ») dans le calcul de l'effort financier de l'Etat. Ainsi, des données disponibles relatives à l'effort financier APD semblent incohérentes. A titre d'exemple, l'effort financier APD géré par AFD en 2006 s'élève à 1126 millions d'euros selon les données de l'AFD tandis que l'effort total de l'Etat s'élèverait en même année à uniquement 1043 millions d'euros selon les chiffres fournis par l'Etat à la demande des Parlementaires.

¹⁷ Compte rendu du co-secrétariat du CICID du 10 novembre 2011.

3.2 Les perspectives d'atteinte des ambitions françaises

Pour rappel, l'analyse d'efficacité se heurte à l'absence de stratégie explicite et au manque de doctrines cohérentes au niveau des différents canaux, activités et instruments.

Cette section vérifie néanmoins si les moyens et instruments mobilisés permettent de répondre aux grands enjeux formulés dans le Document Cadre, ou à ceux plus implicites en matière d'influence et de défense des intérêts français. Elle cherche à souligner les conséquences des faiblesses de cohérence interne et de programmation sur la mise en œuvre des orientations françaises, et identifie les marges de manœuvre existantes pour en améliorer la prise en compte.

En particulier, cette section vérifie l'adéquation entre les orientations de la politique française de coopération au développement et les moyens et instruments dont elle dispose pour les mettre en œuvre.

Elle pose notamment la question :

- *De la faisabilité de l'objectif de consacrer 60% des ressources budgétaires de l'aide à l'Afrique subsaharienne.*
- *De la faisabilité de l'objectif de consacrer 20% de l'effort financier en direction des pays de la Méditerranée ;*
- *De la faisabilité de l'objectif de limiter à 10% l'effort financier en direction des pays émergents, alors que l'aide qui leur est consacrée s'est accrue, notamment du fait de la logique instrumentale liée au modèle financier de l'AFD.*
- *De la faisabilité de l'objectif de consacrer 10% des subventions aux pays en crise ou en sortie de crise.*

La politique de coopération dispose d'une marge de manœuvre de plus en plus limitée pour mettre en œuvre ses ambitions et ses priorités : son aide bilatérale est composée d'une part croissante de crédits « non programmables », réduisant d'autant sa capacité à orienter les crédits en fonction de ses objectifs. Si le recours au multilatéral peut s'inscrire dans une stratégie voulue, l'importance des annulations de dettes en particulier interroge la réalité des moyens dont dispose la France pour orienter son aide vers les secteurs prioritaires de sa politique.

En dépit des intentions affichées régulièrement lors des réunions du CICID au cours des années 2000, puis rappelées de nouveau au sein du Document cadre, l'aide française bilatérale reste relativement peu concentrée, et l'aide française peine à respecter ses engagements en termes d'effort financier alloué aux différents types de partenariats différenciés. La liste des pays pauvres prioritaires ne semble pas réellement occuper de place privilégiée au sein du dispositif d'aide global et ne représente qu'à peine un tiers de l'aide française en 2010. De même, les volumes promis aux pays d'Afrique subsaharienne semblent être tout juste atteints grâce à des enveloppes attribuées à des pays pourtant « non prioritaires ».

Dans un contexte d'extension de l'aide vers les pays émergents, la France parvient à limiter l'effort financier par un recours croissant aux prêts. L'évolution de l'équilibre prêts/dons s'inscrit bien, à cet égard, dans une stratégie d'ouverture de l'aide française vers de nouvelles thématiques dans les pays émergents qui disposent d'autres moyens pour financer leur développement, mais où la présence française se justifie.

Enfin, les engagements internationaux de la France semblent difficilement atteignables et répondent à une seule logique d'affichage qui va souvent au détriment de la

cohérence de la politique de coopération au développement et qui décrédibilise la voix de la France alors même qu'il ne permet pas de refléter la réalité des efforts français en faveur de l'aide au développement.

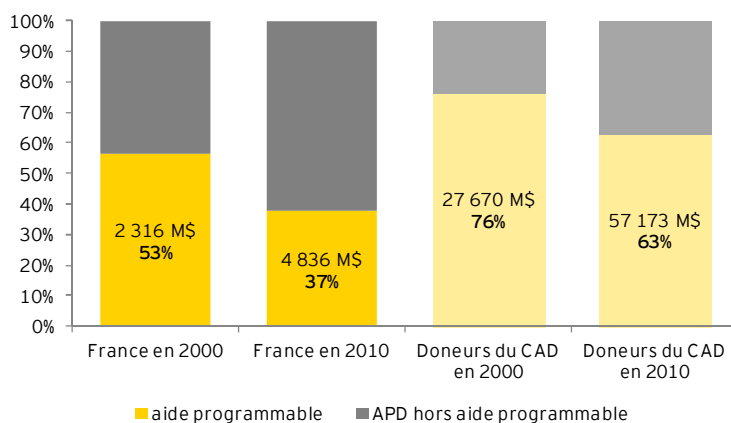
3.2.1 Des volumes d'aide stabilisés depuis 2010, mais des marges de manœuvre de plus en plus limitées pour la prise en compte des priorités françaises

Les marges de manœuvre pour mettre en œuvre les priorités françaises reposent sur le périmètre fortement contraint de l'aide bilatérale programmable

La politique de coopération au développement de la France présente une part d'aide « non programmable » significative, qui pèse sur les marges de manœuvre dont elle dispose pour mettre en œuvre ses orientations et priorités. Alors que cette mise en œuvre repose essentiellement sur l'aide bilatérale qui permet, selon la définition du CAD, de conserver un « contrôle effectif de l'utilisation qui sera faite des fonds », sa part « non programmable » (annulations de dette au premier rang) représente des volumes financiers importants qui limitent d'autant les possibilités ouvertes à des initiatives nouvelles et articulées avec des choix stratégiques définis.

Sur 10 milliards d'euros comptabilisés au titre de l'APD du sens du CAD, seuls 4 milliards correspondent à des crédits effectivement programmables au titre de l'aide bilatérale. A cet égard, l'aide bilatérale constitue une variable d'ajustement au sein de l'enveloppe d'APD française, tributaire des engagements de long terme que représentent les annulations de dettes et les reconstitutions des fonds concessionnels.

Graphique 4 : Allocation de l'aide bilatérale programmable/ non programmable en volume (versements en millions de dollars)



Source : OECD.Stat

La part croissante du prêt face au don : une logique conforme aux partenariats différenciés du Document cadre, mais aussi une conséquence de la logique d'affichage de l'aide française qui n'est pas dénuée d'effet pervers sur le choix des pays bénéficiaires

Au sein de l'APD française, la part des prêts est passée de 10% en 2005 à 26 % en 2010 ; cette hausse constitue une spécificité française par rapport à d'autres bailleurs tels que les Etats-Unis, l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

Pourtant, ce recours croissant au prêt n'est que partiellement guidé par des considérations de nature stratégique. Ces dernières portent surtout sur le développement de infrastructures et l'appui au secteur privé, gages de développement au sens du Document cadre, mais en dissonance avec les priorités géographiques.

En effet, l'équilibre entre prêts et dons ne semble pas être utilisé de manière optimale pour permettre de répondre aux priorités géographiques mises en avant dans le Document cadre qui prévoient, de manière simplifiée : (i) Le recours aux financements les plus concessionnels, soit principalement aux dons et aux prêts très concessionnels en faveur des 17 pays prioritaires (et des PMA), et (ii) le recours à des prêts faiblement concessionnels dans les pays méditerranéens et dans les pays émergents.

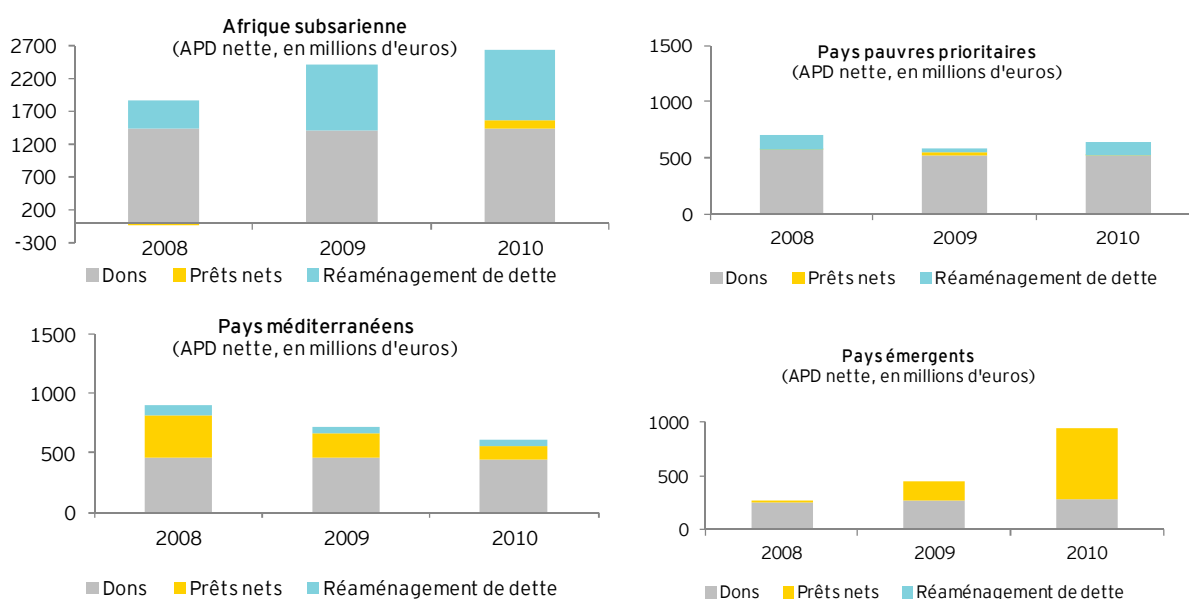
3.2.2 Une aide encore trop dispersée, qui souffre d'un décalage entre ambitions et moyens

On observe un décalage entre les objectifs quantitatifs posés par le DCCD et les allocations réelles de l'aide. Les deux principales mesures préconisées, qui conduisent à des résultats très différents, sont d'un côté la déclaration de l'APD française au CAD-OCDE, et de l'autre l'appréciation des engagements du point de vue de l'effort financier de l'Etat.

Il est à noter que le DCCD et le COM fixent des objectifs pour la période 2011-2013. L'analyse de l'allocation de l'effort financier de l'Etat et des ressources budgétaires gérées par l'AFD sur la période 2006-2010 permet uniquement de **remettre en perspective ces objectifs futurs** par rapport aux activités passées de la France et de l'Agence.

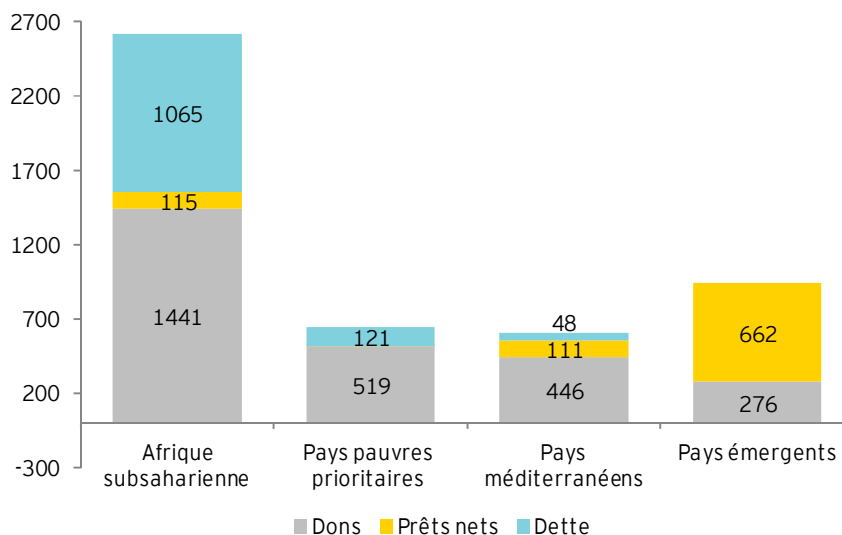
En termes d'APD, la stratégie de répartition des moyens de l'aide publique au développement par grandes zones géographiques est globalement respectée ; en revanche, la priorité accordée aux 17 « pays pauvres prioritaires » n'est pas respectée.

Graphique 5 : Répartition des instruments d'APD dans les pays prioritaires de l'APD française sur la période 1998-2010



Source : *Politique française en faveur du développement – Annexes – PLF 2012, p. 96*

Graphique 6 : Répartition des instruments d'APD dans les pays prioritaires de l'APD française en 2010



Source : *Politique française en faveur du développement – Annexes – PLF 2012, p. 96*

En 2011 les engagements de l'AFD dans les pays émergents représentaient 53% des engagements contre 32% en 2006, tandis que l'effort budgétaire de l'Etat passait de 3% en 2006 à 9% en 2011 (cependant en deçà du plafond de 15% du volume total des bonifications mises en œuvre par l'AFD, jugé raisonnable par le Sénat). A noter également que la Chine ne peut plus, depuis 2011, bénéficier de crédits budgétaires dans le cadre de prêts souverains de l'AFD. En 2010 l'AFD concentre plus de 60% des ressources financières allouées par l'Etat à l'Afrique subsaharienne, en ligne avec l'objectif du Document cadre, et 18% de l'effort financier de l'Etat aux pays du bassin méditerranéen, proche de l'objectif de 20% fixé par le Document cadre).

En ce qui concerne les 14 pays pauvres prioritaires, ils ont représenté ces dernières années, une part très variable des subventions du programme 209 et des aides budgétaires globales, allant de 31% en 2010 à 33% en 2008, et jusqu'à 57% en 2006. L'AFD explique les taux relativement plus faibles observés en 2008 et en 2010 par le pourcentage important des financements consacrés aux pays en crise et en sortie de crise, en particulier les Territoires palestiniens, l'Afghanistan et Haïti. Par ailleurs, la concentration des ABG dans les pays pauvres prioritaires tend à diminuer avec le temps (88% des ABG en 2009 contre 24% en 2010), même si les ABG profitent à des institutions régionales comme la CEMAC et l'UEMOA qui couvrent huit pays pauvres prioritaires (54% des ABG de l'année 2008).

L'aide française n'est pas suffisamment concentrée

Malgré un effort de priorisation renforcée dans le Document cadre et alors que les CICID successifs n'ont de cesse de rappeler, au cours de la décennie passée, la nécessité d'être plus sélectif dans l'affectation de l'aide française, celle-ci apparaît toujours comme dispersée. En intervenant sur la base de priorités thématiques trop larges et de priorités géographiques à « géométrie variable », la France prend le risque de devenir un bailleur secondaire partout, y compris dans certains de ses pays prioritaires. Du point de vue de certains interlocuteurs, la France a perdu du terrain : baisse des moyens, des effectifs, des transferts d'expertise, etc.

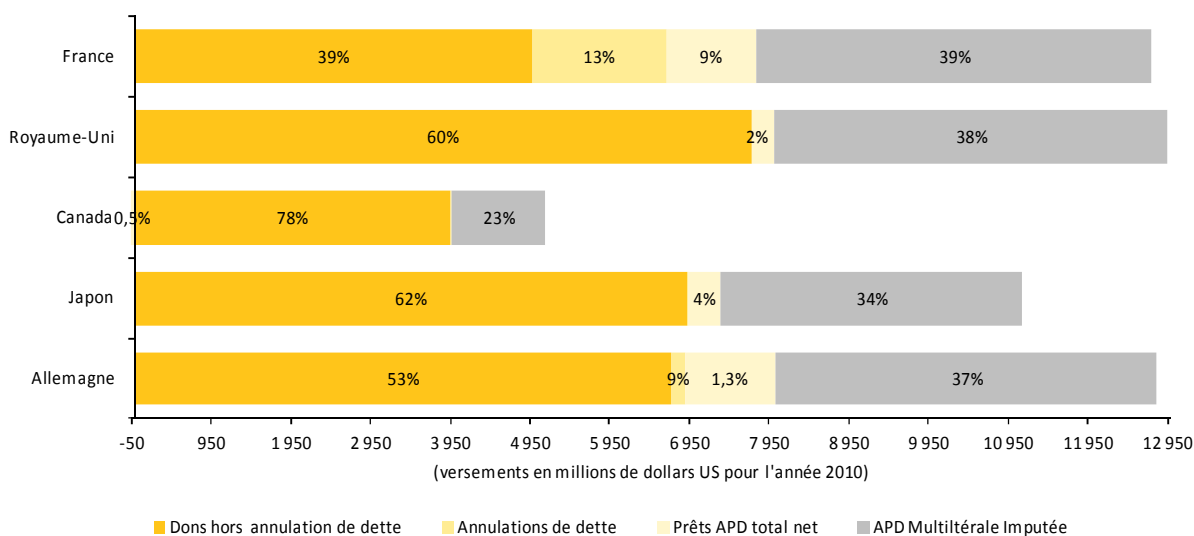
Plus globalement, on note le fossé croissant entre les ambitions de la coopération française d'une part et la réalité des moyens financiers d'autre part, qui conduit de fait à un saupoudrage de nos actions allant à l'encontre des principes d'efficacité de la politique. La France ne semble pas avoir véritablement engagé la réflexion quant au rôle véritable qu'elle entend jouer par le biais de sa coopération au développement, qui recoupe la question des objectifs réels de sa politique, et des instruments et modes d'intervention à privilégier.

Eléments de comparaisons internationales sur la composition de l'aide des différents bailleurs en termes d'instruments :

La comparaison de l'aide française par rapport à ses principaux partenaires du Nord met clairement en évidence le poids relatif particulièrement faible que représentent les dons français par rapport aux autres pays (39% des versements d'APD net de la France, alors qu'ils dépassent 50% dans au Royaume-Uni, en Allemagne, au Canada et au Japon. Elle souligne également la part importante, en 2010, de l'effet des annulations de dette sur le volume d'APD déclaré par la France.

La comparaison permet aussi d'opposer le modèle du Royaume-Uni qui se caractérise par la faiblesse de ses prêts (2% seulement). Dans le cadre de sa politique résolument orientée vers les dons, le Royaume-Uni prône par ailleurs l'utilisation de l'aide budgétaire, au nom de l'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires (mais aussi de la réduction récente de l'effectif du DFID), et privilégie l'amélioration des politiques publiques plutôt que l'aide-projet.

Le Japon est l'un des pays qui, avec la France, recourt le plus aux prêts, conformément à l'approche globale du pays. Centrée sur la croissance économique, cette approche privilégie le recours aux prêts, mais aussi à la coopération technique, dans une perspective de meilleure appropriation et de renforcement des capacités des pays partenaires.



Ces différences entre pays s'inscrivent dans des cadres d'intervention variables en ce qui concerne l'affectation géographique de l'aide.

Comme la France, le DFID mise sur la flexibilité pour augmenter l'efficacité de l'aide. Toutefois, contrairement à la France, elle a, semble-t-il, mis en place un modèle économétrique pour les décisions d'affectation de son aide bilatérale en utilisant des critères tant qualitatifs que politiques pour définir l'approche et les instruments (*Burnside & Dollar, Collier & Dollar*). En outre elle s'appuie sur une doctrine plus claire, en tout cas plus jugée efficace par les pairs de l'OCDE, en ce qui concerne

l'utilisation des différents canaux bilatéral et multilatéral.

Comme le Royaume-Uni, l'Allemagne a défini un processus pour guider l'approche, les instruments, les ressources allouées et le niveau d'engagement : « BMZ's Criteria Catalogue » évalue le niveau de gouvernance et les orientations de développement des pays partenaires.

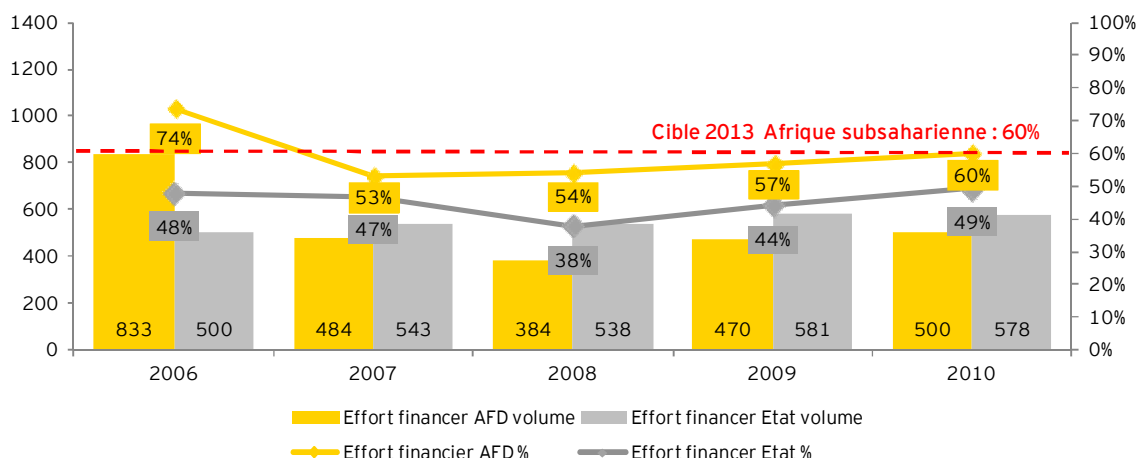
Pour autant l'allocation géographique ne semble pas véritablement plus concentrée ailleurs qu'en France. Si l'Allemagne fait un effort, loué par la revue par les Pairs, pour concentrer ses efforts d'aide en ciblant 57 pays partenaires en 2010 (27 de moins qu'en 2007) avec lesquels la coopération est intensive, s'y ajoutent 83 pays non partenaires qui reçoivent de l'assistance via des programmes régionaux ou sectoriels (soutien aux ONG, bourses, aides pour les réfugiés) ou par des allègements de dettes. De même, l'APD japonaise est dispersée puisqu'elle touche 140 pays, même si la plus importante partie des dépenses se concentre sur deux zones annoncées comme prioritaires : l'Asie pour des raisons historiques, géographiques et économiques évidentes, et l'Afrique (où le Japon a doublé son APD depuis la rédaction de la Charte entre 2003).

3.2.3 Un décalage entre les objectifs quantitatifs du Document cadre, par ailleurs difficilement mesurables, et les allocations réelles de l'aide au niveau de chaque type de partenariat différencié

Afrique subsaharienne et pays pauvres prioritaires

Au moyen d'un objectif chiffré visant à consacrer **60% de l'effort financier de l'Etat à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne** et **50% des subventions consacrées aux pays pauvres prioritaires** pour le triennum budgétaire 2011-2013, l'Afrique subsaharienne est « la première des priorités de la politique de coopération » avec un objectif de lutte contre la pauvreté et les déséquilibres économiques et sociaux dans la logique des objectifs du millénaire pour le développement.

Graphique 7 : L'effort financier APD de la France et de l'AFD consacré à l'Afrique subsaharienne sur la période 2006-2010 (en millions d'euros)



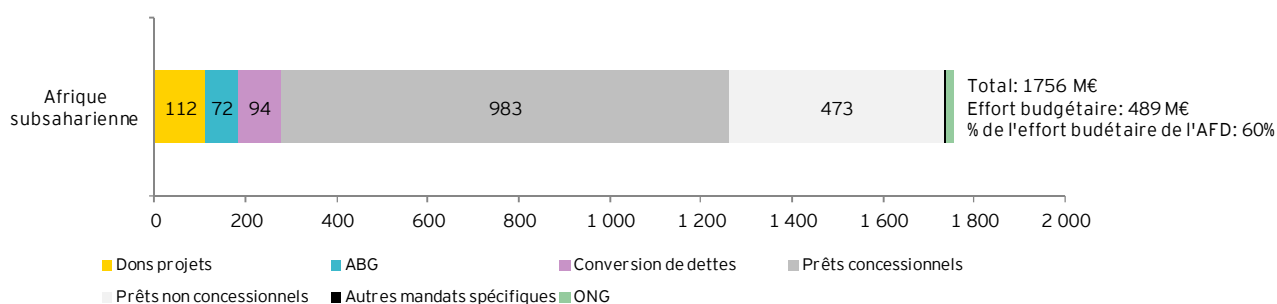
Les analyses montrent que ces objectifs seront dans l'ensemble difficiles à atteindre, surtout l'objectif de concentrer 50% des subventions aux pays pauvres prioritaires. Cependant, pour l'AFD en 2010, l'Afrique subsaharienne concentre 37% des interventions dans les pays étrangers, soit plus d'1,8 Md€, et 60% des ressources financières allouées par l'Etat. Les interventions les plus concessionnelles de

l'AFD bénéficient en préférence aux pays pauvres prioritaires, avec l'objectif de leur consacrer 80% des subventions à sa disposition.

Sur la période 2006-2010 moins de 50% de l'effort financier d'APD de la France a été destiné à l'Afrique subsaharienne, en-dessous de l'objectif de 60% du DCCD. Sur la même période, l'AFD a réussi à concentrer les ressources budgétaires qui lui ont été confiées par l'Etat sur cette région, avec, en 2010, 60% de l'effort financier global géré par l'AFD consacré à l'Afrique subsaharienne, conformément au niveau cible défini par le COM. Sur la période 2006-2010, ce chiffre oscille entre 54% en 2008 et 74% en 2006, une année atypique à cause d'un important C2D au Cameroun.

De fait, le respect de la priorité africaine apparaît problématique. Dans un contexte d'une **diminution importante de l'enveloppe globale des crédits de subvention alloués à l'AFD** (dons projets, ABG, conversion de dette sous forme des C2D), les objectifs de concentration croissant de l'APD de la France sur l'Afrique subsaharienne incitent à faire un recours croissant aux prêts concessionnels et non concessionnels dans cette zone. En 2010, les prêts concessionnels et non concessionnels ont représentés plus de 1,4 milliard d'euros des engagements de l'AFD dans cette zone contre l'enveloppe de 278 millions d'euros des subventions (dons projets, ABG et conversions de dettes).

Graphique 8 : Les engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne en 2010



Source : DPT 2012, Annexes, p. 73

Or, pour une grande partie des pays pauvres prioritaires de la coopération française, sortant d'un processus de désendettement et donc inéligibles aux prêts, l'instrument quasi-exclusif est la subvention (à l'exception du Ghana pour lequel la plupart des engagements sont opérés sous forme de prêts). En matière de prêt, la seule marge de manœuvre de l'AFD est d'examiner les possibilités de prêt aux acteurs non-étatiques (entreprises, collectivités territoriales, établissements publics industriels et commerciaux) qui ont eux-mêmes un accès malaisé aux financements bancaires.

Ainsi, l'AFD concentre les prêts français dans les pays africains autres que les pays pauvres prioritaires, tels que l'Afrique du Sud, le Kenya ou la Côte d'Ivoire (les pays hors Pays Pauvres Prioritaires concentrent 81% des prêts concessionnels et non concessionnels de l'AFD en Afrique subsaharienne en 2010). En effet, si **l'AFD a réussi à concentrer 60% de l'effort financier de l'AFD en Afrique subsaharienne en 2010, les pays pauvres prioritaires n'en concentrent que 25%** (et 28% en 2009). L'action de l'AFD semble donc contrainte par les instruments à sa disposition et les directives qui lui sont données de concentrer ses efforts sur certains pays sont difficilement applicables à l'Afrique subsaharienne.

Les montants de l'aide disponibles sous forme de dons dans les pays pauvres prioritaires sont très réduits en valeur absolue, ce qui renvoie à la question de l'obligation de la France de répondre aux besoins de ces pays et d'avoir un impact significatif. La faiblesse des subventions limite notamment les interventions sur les thématiques prioritaires reliées aux OMD, telles que la santé, l'éducation ou le développement rural, qui, même si ces pays étaient en mesure de contracter des emprunts souverains, se prêtent mal aux prêts, même concessionnels.

Les contributions françaises aux organisations multilatérales améliorent la donne en termes de montants affectés. Elles peuvent être efficaces et visibles pour la France à condition d'avoir un certain leadership sur le terrain, ce que la réduction des moyens bilatéraux permet de moins en moins.

Les dons français dans cette zone passent surtout par les biais des contributions françaises **aux institutions multilatérales**, qui consacrent une part importante de leurs subventions à l'Afrique subsaharienne (le FED, l'IDA de la Banque mondiale ou encore le FfD). Si ces contributions multilatérales sont très conséquentes, l'aide multilatérale suppose cependant de renoncer à une forme de visibilité de la France, car ces contributions multilatérales de la France restent insuffisamment communiquées auprès des élites politiques des pays bénéficiaires, encore moins auprès des populations.

Le FSP est un instrument pertinent et utilisé en priorité dans les pays pauvres prioritaires, mais dont la multiplicité des préoccupations et le manque communément relevé de coordination avec les actions des autres bailleurs de fonds contrastent avec l'objectif préférentiel de réduction de la pauvreté et les impératifs d'efficacité de l'aide. L'instrument conduit à fragmenter les allocations de crédits et pose la question d'une certaine « masse critique » estimée par le MAE à 500 M€ par an pour garantir un impact significatif.

A ce titre, certains notent que la faiblesse de l'aide bilatérale française programmable dans ces pays rend également négligeable l'influence des acteurs français sur les programmes des grands multilatéraux, discutés sur le terrain avec les principaux bailleurs bilatéraux. Ainsi, l'importance de l'aide bilatérale ne serait pas suffisante pour assurer l'influence sur la programmation de ces institutions.

Pays de la Méditerranée

Dans les pays de la Méditerranée, deuxième zone d'intervention prioritaire, la France poursuit un objectif de soutien à la stabilité et la prospérité auquel doit être consacré 20% de l'effort financier de l'Etat et 20% des ressources de l'Etat allouées à l'AFD.

Cette zone, essentielle pour la stabilité et la prospérité du Sud de l'Europe, regroupe des pays¹⁸ de niveau de développement hétérogène, avec des pays à revenus intermédiaires qui font face à d'importants défis démographiques et économiques. Certains de ces pays sont des partenaires importants de la France pour des raisons historiques, géographiques et diplomatiques (les pays francophones du Maghreb, le Liban et les Territoires autonomes palestiniens), d'autres (Turquie, Egypte) sont devenus essentiels dans un contexte d'efforts en faveur de l'intégration méditerranéenne (processus de Barcelone, Union pour la Méditerranée).

La France s'est par ailleurs récemment engagée à apporter des financements aux pays de la région (1,1 milliard d'euros d'aide à l'Egypte et à la Tunisie ont été annoncés lors du sommet du G8 de Deauville le 27 mai 2011. Un volume total de 2,7 milliards d'euros de financements bilatéraux français ont été annoncés à Marseille le 10 septembre 2011 pour les quatre pays de la région, membres du « Partenariat de Deauville »¹⁹ sur la période 2011-2013.

Depuis 2007, la part de l'effort financier consacré aux pays de la Méditerranée par la France a été variable (entre 29% en 2008 et 16% en 2010) et se situe autour de 20% de l'effort global pour l'AFD, conformément aux objectifs du COM. En 2010, avec 23 % des financements autorisés, soit 1,1 Md€, et 18 % de l'effort financier de l'Etat, les pays du bassin méditerranéen constituent la deuxième géographie d'intervention de l'Agence.

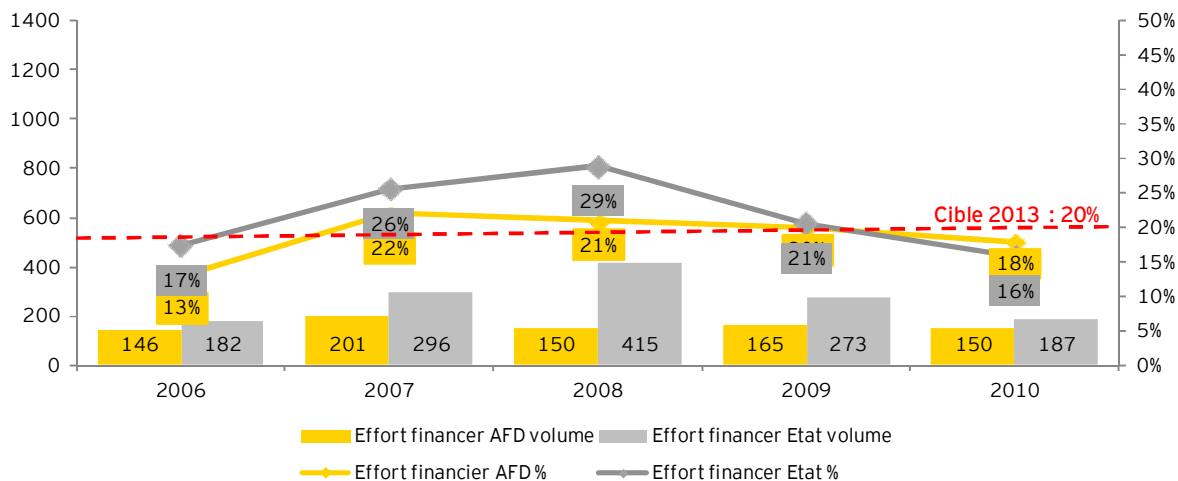
La France intervient dans cette zone sous forme de prêts bonifiés, fonds d'investissement, partenariats publics-privés, et, plus rarement, sous forme de dons (pour amorcer des dynamiques d'investissement

¹⁸ Algérie, Maroc, Tunisie, Liban, Egypte, Turquie, Syrie, Jordanie, Serbie, Croatie, Bosnie Herzégovine, Libye, Albanie, Macédoine, Monténégro.

¹⁹ Egypte, Jordanie, Maroc et Tunisie.

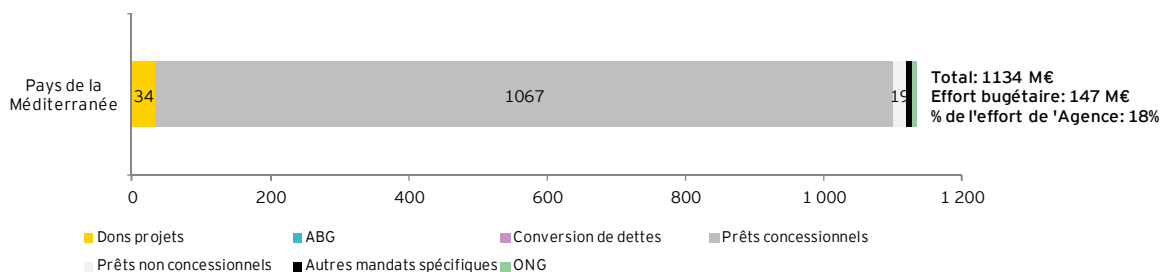
ou financer de façon ciblée des actions non rentables mais présentant un fort impact environnemental ou social).

Graphique 9 : L'effort financier d'APD de la France et de l'AFD consacré aux pays de la Méditerranée sur la période 2006-2010 (en millions d'euros)



Depuis 2008, l'utilisation des subventions est en augmentation, en lien avec les engagements de l'AFD dans les Territoires palestiniens et le développement de l'activité de développement solidaire. Les besoins nés à la suite du printemps arabe demanderont également une mobilisation des subventions pour intervenir en matière de gouvernance en parallèle de l'intensification des actions de l'AFD dans les domaines économiques.

Graphique 10 : Les engagements de l'AFD dans les pays de la Méditerranée en 2010



Source : DPT 2012, Annexes, p. 73

Les engagements de l'AFD sous forme de prêts à des taux plus ou moins élevés de bonification permettent de répondre aux priorités sectorielles (promotion d'une croissance soutenue, durable et riche en emplois, rénovation urbaine et aménagement du territoire) dans la zone Méditerranée et de mettre en œuvre des projets importants d'investissement, en infrastructures urbaines par exemple. Cette approche permet une bonne articulation avec les partenaires européens (CE, BEI, KfW, BERD) et multilatéraux sur les initiatives régionales, et un effet multiplicateur des ressources budgétaires (effet de levier : autorisations de financement déclarées en APD rapportées au « coût Etat » de la bonification).

Pays émergents

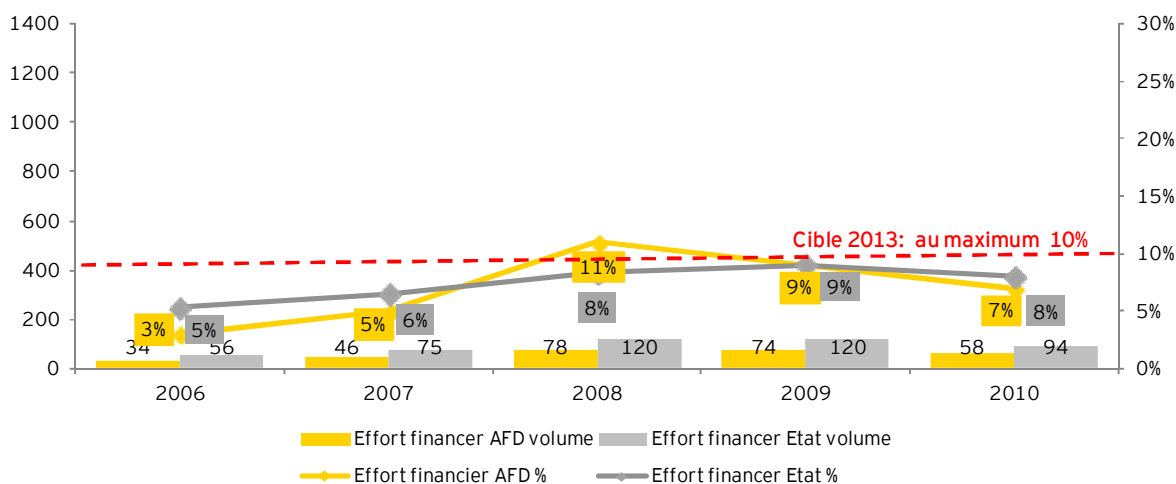
Sur la base d'un effort financier de l'Etat limité à 10% de l'effort total en faveur de l'aide au développement, la France poursuit dans les pays émergents un **objectif de préservation des biens publics mondiaux, de lutte contre le réchauffement climatique et d'influence**, principalement par le biais de prêts faiblement concessionnels de l'AFD. Il s'agit de financer des projets pilotes de développement, de développer des coopérations avec les nouvelles puissances, de renforcer la crédibilité des positions françaises dans les négociations internationales sur le climat, d'aider les intérêts de l'expertise et des entreprises françaises et d'influencer les politiques publiques de ces pays.

Conformément aux objectifs du DCCD et du COM, sur la période 2006-2010, les montants engagés par la France et par l'AFD dans les pays émergents n'ont jamais dépassé le seuil de 10% de l'effort financier Etat et de l'effort financier géré par l'Agence (à l'exception de l'année 2008 où l'AFD a engagé 11% des moyens budgétaires à cette zone). S'élevant à environ 4% en 2006/2007, la part de l'effort financier en faveur des pays émergents augmente à partir de l'année 2008 pour atteindre en moyenne 9% sur la période 2008-2010.

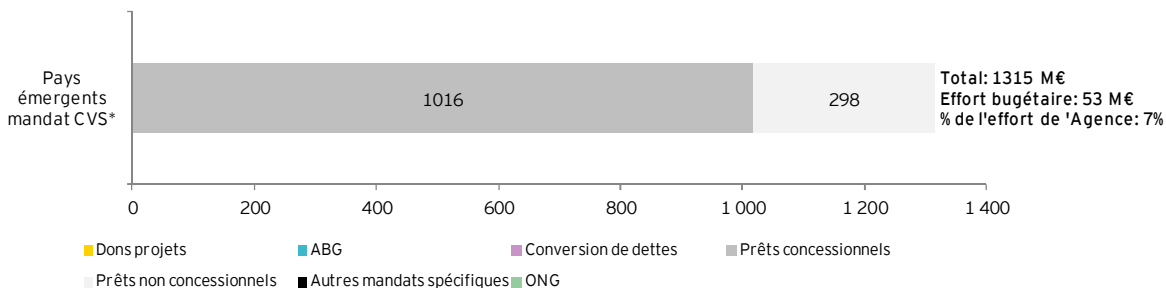
Cette mobilisation accrue des ressources budgétaires dans les pays émergents est liée à une forte croissance de l'activité de l'Agence dans les pays émergents (27% des engagements en 2010 contre 8% en 2007), y compris une montée en puissance dans les nouveaux pays d'intervention (ouverture des bureaux locaux en Inde, Indonésie, etc.) et à une augmentation des montants moyens des projets autorisés, en particulier pour les prêts peu ou pas concessionnels. Cette montée en puissance a pu susciter des interrogations, car ces pays ont des capacités financières qui devraient leur permettre de financer eux-mêmes les projets de développement.

A noter que la Chine (qui apparaissait souvent du fait de l'effet trompe l'œil des prêts, comme un des tout premiers bénéficiaires de l'APD française) ne peut plus, depuis 2011, bénéficier de crédits budgétaires dans le cadre de prêts souverains de l'AFD.

Graphique 11 : L'effort financier d'APD de la France et de l'AFD consacré aux pays émergents sur la période 2006-2010 (en millions d'euros)



Graphique 12 : Les engagements de l'AFD dans les pays émergents en 2010



*mandat CVS : mandat croissance verte et solidaire

Source : DPT 2012, Annexes, p. 73

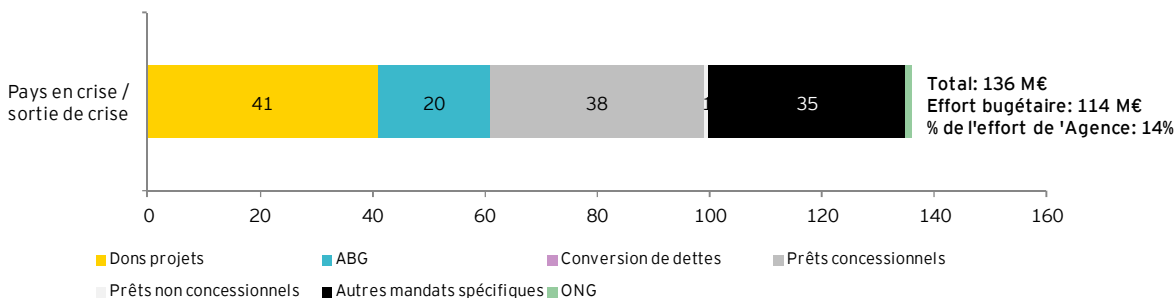
Les Parlementaires soulignent que la modestie de l'APD française par rapport à la taille des investissements publics de certains de ces pays rend la perspective d'atteinte de l'objectif d'influence sur la trajectoire de croissance difficilement envisageable.

En revanche, l'objectif de renforcement du dialogue sur les sujets de plus en plus centraux de la croissance verte et de la promotion de l'expertise française dans le domaine de la croissance verte semble plus en adéquation avec les moyens disponibles.

Pays fragiles et les pays en crise

La dernière zone d'intervention de la coopération française regroupe les pays fragiles et les pays en crise, et notamment Haïti, les territoires palestiniens, l'Afghanistan, le Soudan, le Yémen et l'Irak. L'objectif de la coopération française est d'utiliser l'aide au développement comme un outil de prévention des conflits ou de reconstruction des Etats à travers le renforcement des capacités et des sociétés, des acteurs économiques et des Etats. Les instruments privilégiés sont les dons et la coopération technique.

Graphique 13: Les engagements de l'AFD dans les pays en crise et en sortie de crise en 2010



Source : DPT 2012, Annexes, p. 73

Le DCCD et le COM prévoient de dépenser 10% des subventions pour ces pays. Sur la période 2008-2010, la part des subventions (subventions 209 et ABG) gérées par l'AFD dans les pays en crise ou en sortie de crise s'est élevée en moyenne à 20%, après une augmentation de 7 points entre 2006 et 2007 et puis de 11 points entre 2007 et 2008. Cette croissance correspond à un renforcement des interventions de l'Agence en Haïti dès 2007 et une augmentation des activités en Afghanistan et dans les Territoires palestiniens à partir de 2008.

Les prévisions de dépense sont par définition difficiles concernant les situations de crise, post crise, ou fragilité, et ces situations peuvent être très évolutives, et/ou soudaines. La décision de « bloquer » un budget, qui répond à une demande ancienne de disposer de fonds post crise mobilisables rapidement

et facilement pour faire face à des situations de catastrophe naturelle ou de guerre, est saluée par les praticiens et spécialistes de l'APD.

3.2.4 Une aide au développement difficilement compatible avec les engagements internationaux de la France

Un objectif de 0,7% du RNB en 2015 difficilement tenable

L'adhésion de la France aux engagements formulés lors des grands rendez-vous internationaux reflète la volonté française de maintenir sa position sur la scène internationale en affichant des ambitions fortes et un volontarisme qui participe de son rôle moteur et de son influence pour faire avancer certains dossiers importants pour l'avenir de l'aide au développement.

La France, comme les autres bailleurs, s'est engagée à accroître le volume de son aide d'ici 2015 pour atteindre, en termes d'APD, 0,7% de son RNB en 2015.

L'aide française, exprimée en APD, atteignait 0,50 % du RNB en 2010 et 0,46% en 2011. La France a pratiquement atteint l'objectif intermédiaire de 0,51% du RNB à l'horizon 2010, en partie sous l'effet de la baisse des taux d'intérêt qui permet, à coût budgétaire donné, d'accroître le volume des prêts éligibles à l'APD.

Cependant l'atteinte de l'objectif final (0,7% du RNB en 2015) demandera un effort important compte tenu de la fin d'un cycle de désendettement (la raréfaction probable des annulations de dettes), de la sortie de Mayotte du périmètre de l'APD (sur la période 1998-2010 Mayotte a reçu en moyenne 270 millions de dollars US), et de la rentrée de la France dans un cycle de remboursement des prêts dont les montants ont été croissants depuis quelques années. Les différentes analyses et projections estiment l'augmentation de l'effort de financement à hauteur de 1,5 milliards d'euros par an entre 2009 à 2015. Or, compte tenu des modes de calcul définis actuellement par le CAD-OCDE, certaines estimations établissent une aide à hauteur de 0,41% pour 2015.

Il semble peu probable que la France soit en mesure de tenir son engagement. Le respect des engagements supposerait soit une progression significative des crédits budgétaires consacrés à l'APD, soit une augmentation de l'aide sans coût Etat (prêts faiblement ou non-concessionnels, annulation des dettes commerciales). Une autre voie fait l'objet de discussions, concernant la révision des critères du CAD, mais l'introduction de nouveaux éléments (garanties par exemple) ne paraît pas quantitativement suffisante pour atteindre les objectifs.

D'autres engagements favorisent la visibilité de la coopération française, parfois au détriment de sa cohérence et de sa crédibilité

Les annonces politiques et les engagements de la France ont un impact considérable sur la programmation de sa politique de coopération française qui va parfois au détriment de la cohérence générale de sa politique. S'inscrivant dans une logique d'affichage, leur réalisme n'est pas nécessairement vérifié en amont, tandis qu'ils impliquent des réallocations d'enveloppes improvisées au préjudice de secteurs ou de pays pourtant signalés comme prioritaires.

Certains engagements sont néanmoins forts et suivis d'effets. Par exemple à l'occasion du sommet de Heiligendamm (2007), puis du sommet de Tokyo (2008), les pays du G8 se sont engagés à consacrer 60 milliards de dollars, au cours des cinq années suivantes, à la santé en Afrique. La France s'est engagée à hauteur d'un milliard de dollars par an. **En 2009, la France a ainsi consacré plus de 12 % de son aide publique au développement à la santé dans les pays en développement**, ce qui représente 973 millions d'euros, donc un peu plus d'un milliard de dollars, dont 72 % sont mobilisés par des canaux multilatéraux.

Plus largement, la France s'est engagée à consacrer 0,15 % du RNB en faveur des PMA lors de l'adoption du Programme d'action 2001-2010 des Nations unies sur les PMA en 2001. Le CICID du 18 mai 2005 avait acté l'atteinte de cet objectif d'ici 2012. L'aide publique en direction des PMA s'élèverait alors à 0,11 % du RNB. Lors de l'adoption du Consensus européen sur le développement, en 2005, la France s'est engagée à un accroissement de 50 % de l'aide de l'Union européenne pour l'Afrique d'ici 2010. Lors du discours du Cap, en février 2008, la France a indiqué que le total des engagements financiers français bilatéraux pour l'Afrique subsaharienne s'élèverait à 10 milliards d'euros sur les cinq années suivantes. Cet engagement dépasse le seul cadre de l'APD, pour inclure les 2,5 milliards d'euros annoncés dans le cadre du soutien à l'initiative privée, dont des garanties et participations. **L'AFD est concernée au premier chef par cet engagement, qui renvoie au débat prêt/don et au respect des priorités géographiques dans un cadre du respect strict de la soutenabilité de la dette.**

Sur le plan sectoriel, les engagements français sont nombreux et pas toujours cohérents avec les priorités établies. Ainsi la France s'est-elle engagée successivement sur de nombreux secteurs, sans que ces engagements ne s'inscrivent dans une vision de long terme cohérente et véhiculant une impression de flou et de foisonnement qui n'est pas toujours bien perçue par les acteurs de la coopération française.

- A titre d'exemple, des engagements français ont été formulés dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. La France s'est ainsi engagée en 2008 à investir un milliard d'euros dans l'agriculture africaine dans les cinq années suivantes. Lors du G8 de l'Aquila, les Etats se sont engagés à hauteur de 20 milliards de dollars sur 3 ans en faveur de la sécurité alimentaire, toutes géographies confondues. Les engagements français à Aquila portent sur 1,5 milliard d'euros sur 2009-2011.
- Récemment, la politique française de coopération s'est illustrée par trois nouveaux engagements en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique dans le cadre des accords de Copenhague (420 millions d'euros par an sur la période 2010-2012), en faveur de la lutte contre la mortalité maternelle et infantile dans le cadre du G8 de Muskoka (500 millions d'euros sur la période 2011-2015 soit 100 millions d'euros supplémentaires par an), et en faveur de la lutte contre le sida dans le cadre du Sommet des Nations unies en septembre 2011 (60 millions d'euros par an).

3.3 Efficacité des modes d'intervention par les biais des opérateurs du développement

Cette section s'intéresse plus particulièrement aux interventions de l'AFD ainsi qu'aux modes d'interventions en matière d'assistance technique.

Le développement rapide de l'AFD a permis d'en faire un outil central pour la coopération au développement, à la fois outil d'influence et centre d'expertise en matière de développement. Il a néanmoins mis sous tension les différentes facettes de l'Agence dont les activités peuvent paraître tiraillées entre (i) celles d'une banque de développement soucieuse de rentabilité et d'autonomie, (ii) celles d'une agence de coopération à laquelle il est demandé une plus grande concentration de ses opérations sur les priorités africaines et (iii) celles d'un outil d'influence de la diplomatie qui la conduit loin de son métier et de sa géographie d'origine. Si cette polyvalence est un atout pour la coopération française, la question de la poursuite du modèle stratégique

et financier à moyen et long terme pourrait se poser de manière accrue dans le cadre des contraintes spécifiques auxquelles l'AFD doit faire face.

A la croisée entre aide au développement et influence, l'assistance technique a longtemps été et reste encore une force pour la politique française de coopération au développement. Elle souffre néanmoins d'une profusion d'acteurs (FEI, Adetef..., mais aussi une multiplicité de micro-opérateurs) aux statuts hétérogènes (EPIC, GIP, SA...) et aux approches éparses, qui soulève des questions de cohérence de l'action française et de dispersion des moyens de gestion et de pilotage.

3.3.1 L'AFD est un facteur d'efficacité et de visibilité de l'aide française aligné avec les priorités du DCCD, mais l'accroissement rapide de ses volumes d'engagements pose la question de la pérennité de son modèle

L'AFD est le principal opérateur de la politique de coopération au développement et gère environ 80% de l'aide bilatérale programmable

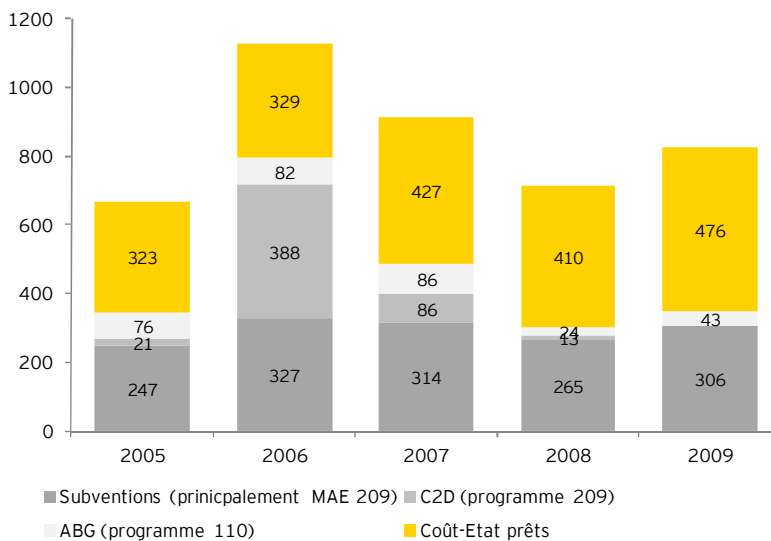
L'AFD est le principal opérateur de la politique française de coopération, intervenant à la fois dans la gestion de dons ou subventions et dans l'octroi de prêts, concessionnels ou non. Compétente pour l'aide bilatérale dans de nombreux secteurs (agriculture et développement rurale, santé, éducation de base et formation professionnelle, environnement, secteur privé et enfin, infrastructures et développement urbain), elle possède une gamme d'outils qui s'est diversifiée depuis 2005 en même temps que l'Agence a augmenté de manière rapide ses niveaux d'engagements, essentiellement sous l'effet de l'accroissement de son activité de prêt.

Les prêts aux Etats sont généralement à long terme et leur taux est bonifié quand l'objet du financement le requiert. Ce type de prêt se justifie dans les secteurs dont la rentabilité financière n'est pas garantie dans l'immédiat, comme les secteurs sociaux. Les subventions sont réservées aux projets à fort impact social ou aux pays les plus pauvres. Elles peuvent être utilisées en accompagnement d'un prêt, de même que l'assistance technique, afin de contribuer au renforcement des capacités des emprunteurs. L'AFD a aussi développé une large activité de prêts non souverains destinés directement à des entités qui utilisent des fonds empruntés, sans endetter l'Etat hôte, ni solliciter sa garantie. L'octroi de prêts non souverains représente en 2009 plus de la moitié des engagements du groupe (58 %²⁰).

Pour mettre en œuvre son action, l'AFD reçoit en moyenne, **400 millions d'euros de crédits de paiement** par an sous forme de crédits de bonification ou de prêts à conditions spéciales pour bonifier ses activités de prêts. Elle gère aussi, pour le compte d'Etat, un peu moins de **400 millions des crédits de subventions (subventions MAE, C2D, aide budgétaire globale).**

²⁰ Rapport de la Cour des Comptes sur « les comptes et la gestion de l'Agence Française de Développement (AFD) 2005 – 2009 »

Graphique 14 : Effort financier dont la mise en œuvre est confiée à l'AFD (en millions d'euros)



Source : AFD, base statistique SIS 2010, rapport AFD Sénat

Bien que les crédits gérés par l'AFD représentent à peine 10% de l'APD globale et 20% de l'aide bilatérale, il est estimé en revanche que l'Agence gère aujourd'hui, à la suite des séries de transferts intervenues au cours des dernières années, environ 80% de l'APD bilatérale programmable.

Les interventions de l'AFD sont alignées avec les orientations générales grâce au cadrage interministériel opéré via la COS et le COM unique signé avec les tutelles pour 2011-2013. Elles s'inscrivent aussi dans un système de programmation et de suivi formalisé respectant la logique du « cycle du projet », même si des progrès restent à accomplir en la matière.

L'AFD développe des stratégies, transversales, régionales, sectorielles, pays, qu'elle articule avec un ensemble « faitier » constitué des orientations que l'Etat confère à son intervention. L'AFD s'assigne de longue date à recourir à l'outil « cadre logique » tant pour décliner ses cadres d'intervention stratégiques que pour concevoir et suivre l'exécution des projets qu'elle finance.

Au niveau stratégique, son système de programmation lui permet de décliner sa stratégie générale (présentée dans son plan d'orientation stratégique (POS)), en cadres d'interventions sectoriels et en actions concrètes, facilitant le suivi de son action en cohérence avec les lignes directrices fixées par le COM, et s'appuyant par ailleurs sur son activité de production intellectuelle.

Les travaux préparatoires de production du nouveau POS3 donnent un bon exemple de cohérence, à la fois avec le COM et avec le Document Cadre. Quelques contradictions ont pu être relevées à la marge, mais l'ensemble débouche sur une programmation géographique, sectorielle et instrumentale dont la cohérence est renforcée par le cycle du projet et l'implication aux différentes étapes des principaux acteurs, ambassadeur sur le terrain, et conseil d'administration qui réunit les ministères concernés, les parlementaires, des représentants de la société civile et personnalités qualifiées. Cet alignement des objectifs assignés aux interventions de l'AFD avec les enjeux généraux est facilité par le rôle d'appui et de conseil joué par l'AFD dans la définition stratégique de la politique française de coopération, et ses premiers POS ont défini successivement les lignes directrices ayant inspiré les quatre enjeux actuels formulés dans le DCCD.

Pour la mise en œuvre des projets qu'elle finance, l'AFD a développé des procédures de suivi selon la logique du cycle du projet, par la définition d'objectifs et d'indicateurs en phase de conception, le suivi en cours d'exécution, et la réalisation d'évaluations ex-post. Abordés dans l'annexe 1 du rapport

(chapitre relatif au suivi) et repris ultérieurement dans la section portant sur le suivi de la politique de coopération au développement, ces efforts ont permis à l'AFD d'améliorer sa connaissance des réalisations et des résultats de ses projets au travers de (i) la définition ex-ante des résultats qui en sont attendus, (ii) la description, en cours d'exécution, des pratiques observées à partir d'un échantillon de projets, et (iii) l'élaboration d'appréciations ex-post sur la pertinence et la viabilité des stratégies. En dépit des avancées permises par la démarche, les limites du système en place sont bien identifiées ; elles sont structurelles (une difficulté à associer les indicateurs ex-ante aux actions mises en œuvre ; une autre difficulté d'en mesurer l'atteinte effective ; un suivi en cours d'exécution découlant généralement de demandes d'informations ciblées sans s'inscrivent dans un cadre systématique notamment) ou plus conjoncturelles (une hétérogénéité dans la formulation des objectifs et des indicateurs de suivi, et un manque de rigueur dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs de suivi).

La diversification des interventions de l'AFD a accompagné les réorientations stratégiques de l'aide française intervenues depuis 1998, et permettent à la coopération bilatérale de s'inscrire pleinement dans la logique des partenariats différenciés

A de nombreux égards la reconnaissance des partenariats différenciés par le CICID de 2009 est le résultat de la diversification géographique et sectorielle engagée au niveau de l'Agence dès 2002. Alors que cette diversification a d'abord été utilisée comme une opportunité pour l'AFD de mobiliser sa capacité de prêt vers de nouveaux pays présentant des niveaux de risques maîtrisés, elle trouve aussi une réelle pertinence dans le cadre des nouveaux enjeux de coopération.

L'AFD, avec l'autorisation de l'Etat et par décision du CICID, a ainsi étendu par plusieurs vagues successives ses activités à certains pays d'Asie, de la Méditerranée et de l'Amérique latine. Dans le même temps, l'AFD a, conformément à son nouveau mandat relatif aux biens publics mondiaux, accru ses activités dans les domaines de l'environnement, de la préservation, de la biodiversité et du développement urbain. Ainsi le secteur environnement et ressources naturelles, qui représentait 3 % des engagements en 2005, représente en 2009 36 % des engagements, l'éducation et la santé restant, dans cette même période, stables à 5 % pour les deux secteurs. Dans ce cadre l'AFD mobilise le mix prêt et don en fonction de la situation de chaque pays. Le caractère unique de l'AFD, à la fois opérateur et banque de développement, lui permet ainsi une grande souplesse dans les solutions apportées aux demandes des pays partenaires.

Dans une très large mesure, cette mutation de l'Agence et l'extension géographique et sectorielle de son activité sont des facteurs d'efficacité pour l'aide française :

- ▶ Elles ont permis de renforcer son rôle en tant qu'outil d'influence pour la politique de coopération au développement. Ses résultats et son expertise sont de plus en plus reconnus sur les questions de développement. Ils confèrent à l'agence une autorité particulière qui en fait un interlocuteur doté d'une forte notoriété sur le plan international, à la Banque mondiale mais également dans les banques régionales avec lesquelles de nombreuses opérations conjointes sont menées.
- ▶ La présence dans les pays émergents permet de répondre de manière visible et reconnue aux enjeux globaux de la croissance durable et de la préservation du BPM, et plusieurs exemples en attestent. En Chine, alors même que les relations diplomatiques étaient perturbées par la question du Tibet en 2008, en a fait, dans ce pays, un outil de dialogue et de promotion des intérêts français. Son investissement au Mexique, en amont du sommet de Cancun sur le réchauffement climatique en 2010, a contribué à attester la légitimité des positions française dans ce domaine. Par ailleurs l'extension vers les émergents a permis une montée en charge globale de l'Agence qui bénéficie aussi indirectement à sa zone d'intervention géographique initiale.

Une polyvalence à mieux valoriser

Cependant la diversification géographique et sectorielle des activités et des risques de l'AFD s'est déroulée parallèlement à une diminution des moyens en subventions destinées à l'Afrique subsaharienne. Parfois perçue comme une contradiction et un renoncement aux activités traditionnelles de coopération avec les pays africains, elle inquiète surtout en ce qu'elle déporte l'attention et les moyens humains de l'Agence vers des pays émergents. Par ailleurs un certain scepticisme s'exprime sur les réelles motivations consistant à intervenir dans des pays dont les capacités financières sont suffisantes pour financer leurs projets par d'autres moyens.

Dans ce contexte, la difficulté à communiquer sur les activités rentables dans les pays émergents ne permet pas de mettre en valeur la cohérence de la stratégie, ni de clarifier aux yeux de l'opinion les motivations de l'activité de l'AFD dans ces pays. Le rapport de la Cour des Comptes remarque de fait des glissements sémantiques dans lesquels des opérations économiquement rentables sont présentées comme des actions plus ou moins désintéressées.

Des interrogations quant à son modèle d'affaires et ses impacts sur la coopération au développement à plus long terme

Alors que les interventions de l'AFD représentent une part croissante de l'APD déclarée par la France grâce à l'effet de levier permis par les prêts, le maintien du niveau d'APD géré par l'Agence implique aussi une croissance continue des niveaux d'engagements.

Le développement de l'Agence pose néanmoins quelques questions restées ouvertes qui pourraient, à terme, remettre en cause l'équilibre actuel du modèle. Elles concernent principalement :

► L'orientation géographique des prêts, compte tenu du principe de limitation du risque.

Du fait de son statut d'institution financière, l'AFD doit en effet veiller à maîtriser les risques encourus, en sélectionnant des clients solvables, Etats, collectivités territoriales ou entreprises publiques, et en répartissant les risques sur un périmètre le plus large possible. Ainsi, l'extension géographique des interventions de l'AFD est aujourd'hui une contrainte à un développement équilibré de ses missions, notamment en ce qui concerne le financement du développement et solidarité avec les pays les plus pauvres. Le biais introduit dans le choix des pays est également exacerbé par la recherche de maximisation de l'effet de levier sur le calcul d'APD, qui incite à privilégier les prêts très peu concessionnels et à orienter les engagements vers les pays les moins pauvres.

► La soutenabilité financière du développement de l'Agence, compte tenu de son niveau de fonds propres qui conditionne ses possibilités de prêts.

Si la Cour des Comptes estimait, fin 2010, que l'AFD disposait encore d'une marge de manœuvre adéquate pour poursuivre la croissance de ses activités à court terme, les projections d'évolution du ratio d'engagements sur fonds propres conduisaient déjà à s'interroger sur les possibilités pour l'Agence de maintenir ce rythme de croissance.

En deux ans, entre 2009 et 2011, les engagements nets ont augmenté de plus de 40%, et le ratio de solvabilité²¹ est passé de 36,6% à 24%. Cependant, d'après les projections de bilan effectuées par l'AFD dans le cadre de l'élaboration de son POS 3, les limites prudentielles auxquelles est soumise l'Agence ne seront pas franchies à moyen terme, y compris selon le scénario d'engagements le plus ambitieux établi par l'Agence, selon lequel le ratio de solvabilité ne devrait descendre sous les 14%.

²¹ Le respect du ratio de solvabilité vise à maîtriser le niveau d'engagement par rapport aux fonds propres disponibles. Les normes fixées dans le cadre de Bâle III préconisent un montant de fonds propres égal ou supérieur à 8% du montant des engagements pondérés par le risque.

en M€	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	Projections 2016
Fonds propres	4 711	4 625	4 676	5 700
<i>Fonds propres de base</i>	<i>2 870</i>	<i>2 822</i>	<i>2 856</i>	2 800
En cours net	11 006	12 777	15 714	entre 33 et 35,6 Md€
Ratio de solvabilité	36,6%	29,1%	24,0%	entre 14,4% et 16,1% en 2016

Source : rapports de référence de l'AFD et POS 3 (version projet)

Cependant l'évolution des engagements de l'AFD contraint désormais l'activité de l'Agence dans certains pays bénéficiaires de l'aide française au regard des limites fixées par le ratio bancaire des « grands risques »²². L'Agence est en effet en train d'atteindre le plafond d'activités autorisé dans plusieurs pays stratégiques et prioritaires de l'aide française comme la Tunisie et le Maroc où elle est désormais contrainte de maîtriser fortement ses niveaux d'engagement annuels.

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

L'assistance technique a connu des réformes et évolutions importantes depuis une dizaine d'années, mais reste un objet d'interrogations permanentes

Le dispositif d'assistance technique a fait l'objet d'une refonte importante de ses principes d'interventions au cours des dernières années (cf. rapport d'annexe 1). Les évolutions résultent à la fois des réformes internes du dispositif français de coopération, et de l'apparition de nouveaux types d'assistance innovants qui prennent le pas sur les anciennes modalités, dont les effectifs ont connu une déflation importante dès les années 1970.

En 2012, l'assistance technique de la France recouvre des réalités multiples. Elle constitue une « boîte à outils », aujourd'hui plus limitée en volume d'aide et en effectifs mobilisés par l'Etat français par rapport à ce qu'elle était par le passé (ATR), mais aussi plus complexe, avec des modalités d'intervention qui se sont diversifiées et qui impliquent de plus en plus des expertises financées sur par des appels d'offres internationaux concurrentiel :

Pour rappel, l'assistance technique résidentielle a fait l'objet d'une réforme décidée par le CICID de 2004 le cadre de la modernisation des structures du dispositif français de coopération, qui a conduit à transférer progressivement à l'AFD la responsabilité d'une partie des postes d'assistance technique résidentielle jusqu'alors gérés directement par le MAE (à l'exception de l'AT placée en position de conseil auprès des autorités des pays partenaires et ceux placés auprès des organisations multilatérales qui reste prise en charge par le MAE). Ce transfert a entraîné un changement des modes opératoires, les experts étant la plupart du temps désormais employés par les fournisseurs d'expertise (FEI) au titre de contrats de prestation de service signés avec le Maître d'ouvrage des opérations financées par l'AFD.

Dans ce contexte, l'assistance technique française a su s'adapter et reste, dans une certaine mesure, forte et reconnue

²² Le respect du ratio des « grands risques » vise à maîtriser l'étendue des relations de la banque avec ses plus grands emprunteurs, et impose de limiter les engagements avec un même emprunteur à hauteur de 25% de ses fonds propres.

Le bilan d'efficacité de l'assistance technique est difficile à réaliser du point de vue de ses résultats, tant elle recouvre, à l'image de la politique de coopération dans son ensemble, une hétérogénéité d'interventions répondant à des objectifs variables et appliqués à des pays aux besoins les plus divers. Ces résultats s'orientent autour des 3 fonctions de l'assistance technique généralement retenues : le renforcement de capacités (mise en œuvre, conseil, accompagnement), la mise en œuvre opérationnelle (contrôle financier, gestion de projet, conseil opérationnel), et l'influence (orientation des politiques).

L'assistance technique de la France bénéficie d'une notoriété forte, et d'opérateurs reconnus parmi lesquels FEI, Civipol et ADETEF. Elle bénéficie également d'une proximité des opérateurs avec la ressource humaine des ministères²³. L'évaluation de l'assistance technique résidentielle réalisée en 2011-2012²⁴ souligne que, dans les pays où celle-ci reste importante (en dépit de sa diminution), la force de son expertise et ses apports sont clairement reconnues, comme c'est par exemple le cas au Sénégal. Les mutations opérées par l'assistance technique résidentielle de la France y sont bien comprises et considérées comme allant « dans le sens de l'histoire ». Ses niveaux de positionnement sont divers (appui direct auprès des ministres, appui stratégique auprès des directions, ou mobilisation dans le cadre de projets) et lui donnent une capacité de levier adéquate sur les dynamiques de développement des pays. A cet égard, le bilan des évolutions de l'assistance technique entreprises ces dernières années est globalement positif, et l'évaluation considère que l'ATR a su prendre les directions nouvelles pertinentes au regard de l'évolution des contextes et des attentes. La réforme opérée au titre du transfert du MAE vers l'AFD et l'introduction de nouveaux modes opératoires de l'ATR par le biais des opérateurs (FEI et bureaux d'étude) ont aussi globalement permis des progrès en termes de synergies et de levier pour l'aide française dans le cadre d'appels d'offres internationaux, mais aussi en termes de responsabilisation des maîtrises d'ouvrage, en cohérence avec les principes d'efficacité de la Déclaration de Paris.

Pourtant l'assistance technique de la France, toutes formes confondues, n'est pas dénuée de faiblesses en tant qu'outils au service de sa politique de coopération au développement. Elle reste globalement considérée comme étant en perte de vitesse, « au point de se laisser distancer par des pays moins importants »²⁵.

Le dispositif reste confronté à des problèmes de cohérence et d'efficience

L'assistance technique actuelle de la France ne tire pas tous les bénéfices de son potentiel et semble perdre du terrain en dépit de ses forces propres.

Face à des enjeux importants de contribution au développement des pays d'une part, mais aussi de compétitivité de l'offre française dans le cadre de l'expertise financée sur financements tiers, la coopération française est confrontée à un triple défi de :

- ▶ **De lisibilité opérationnelle issue du partage des rôles entre l'AFD et du MAE.** Alors que le MAE garde la responsabilité de l'ATR dans tous les domaines en ce qui concerne les missions de conseil auprès des autorités des pays partenaires et auprès des organisations multilatérales ou régionales, sa double fonction peut entrer en « conflit » avec le positionnement de l'Agence, en particulier dans le secteur de la santé. Cette situation présente également un défi en matière de définition stratégique et de pilotage pour le MAE.
- ▶ **De rationalisation de son dispositif de mise en œuvre :** alors que d'autres pays, comme l'Allemagne, s'appuient sur un opérateur unique, le système d'assistance technique de la France est marqué par une stratification et un manque de vision d'ensemble qui suscite un

²³ Rapport Maugué, 2011

²⁴ Evaluation de l'assistance technique bilatérale financée par l'AFD, Gret, 2012

²⁵ Rapport sur l'expertise internationale, Nicolas Tenzer, 2008

éparpillement probable de son effort. Ce manque de cohérence globale et le déficit de pilotage sont mis en avant comme un risque en termes de réactivité globale du système français. Engendrant une concurrence interne, la multiplicité des opérateurs reflète aussi, dans une certaine mesure, le clivage de l'organisation interministérielle de la coopération au développement de la France. L'atomisation du dispositif français pose aussi la question de **son efficacité**, qui nécessiterait probablement une mise à plat de son fonctionnement et une mise en balance des coûts du modèle français au regard de ses bénéfices et du « taux de capture » de l'expertise française sur les marchés financés par des bailleurs internationaux.

- ▶ **D'orientation stratégique et opérationnelle.** La distinction entre les différents types d'assistance technique n'est pas nécessairement claire et implique parfois une dilution des compétences et de l'expertise qui a pu contribuer à générer des critiques et des réticences à l'encontre de cette forme d'intervention en faveur du développement (manque d'efficacité dans le renforcement de capacités à long terme, persistance d'un effet de la substitution aux Etats, rôle flou de l'assistance technique dans sa mission d'influence, avec un risque d'instrumentalisation par les bailleurs, etc.). A cet égard le cadre stratégique sur la promotion de l'expertise française à l'international publié en avril 2011 par la DGM propose une vision des enjeux actuels de l'expertise, mais il ne clarifie pas suffisamment la distinction entre expertise française financée sur des appels d'offres internationaux concurrentiels, et assistance technique financée par la coopération française, et il n'oriente pas suffisamment l'action et ses objectifs en fonction des différentes fonctions de l'assistance technique.

3.4 Suivi et valorisation des résultats de l'aide française

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'APD 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 en construction, 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 co-financements...) qui accentuent la difficulté à rendre compte de manière lisible des moyens et des résultats obtenus par la politique française de coopération au développement.

Outre l'atomisation des acteurs chargés de leur collecte, le système de suivi actuel présente une prépondérance d'indicateurs de moyens, qui ne couvrent que de manière très incomplète les objectifs de la politique de coopération au développement.

Ces faiblesses limitent la capacité de la France à rendre compte et à communiquer sur les résultats de la politique de coopération au développement.

La qualité du suivi des réalisations et des résultats est une question centrale de l'efficacité ; elle conditionne la capacité à rendre compte, dans un contexte où les assemblées parlementaires manifestent un intérêt croissant et de plus en plus éclairé pour les activités de la politique de coopération au développement. Elle doit surtout appuyer le pilotage de la politique et en réorienter les choix des priorités et des instruments.

3.4.1 Les limites du suivi

Au niveau du DCCD, des orientations trop larges pour permettre un pilotage effectif

L'efficacité est conditionnée par un pilotage effectif et des objectifs clairs et réalistes, dont la formulation doit permettre de justifier en quoi l'intervention va produire les résultats attendus. L'efficacité de la politique française de coopération au développement ne peut être réellement assurée sans une définition claire des objectifs qu'elle s'assigne : pour être efficace, elle doit d'abord définir les résultats et les impacts qu'elle souhaite obtenir et identifier les moyens nécessaires pour y parvenir. Sur ce point, l'absence de stratégie conjuguée à une multiplication d'engagements internationaux souvent perçus comme trop ambitieux et à une apparente dispersion des axes d'intervention géographiques et thématiques n'ont pas permis de poser les bases d'une politique de coopération efficace au cours des dernières années.

Cependant le Document Cadre donne des orientations générales, mais il ne définit pas comment ni pourquoi les objectifs seront atteints.

- ▶ **Ses objectifs généraux sont larges, non exclusifs, non hiérarchisés.** De fait, toute intervention, quelle qu'en soit le secteur et les objectifs, est susceptible de s'inscrire dans les orientations très larges du DCCD.
- ▶ **Il ne s'est pas vu adosser un horizon de travail à échéance fixée, dispositif de suivi de sa mise en œuvre** qui aurait pu accompagner un pilotage de la politique et servir de base à un dispositif régulier d'évaluation permettant de rendre compte au Parlement et aux citoyens.
- ▶ **Il n'offre pas de synthèse permettant une communication indispensable à différents niveaux :** (i) **Auprès des services** en charge de mettre en œuvre la politique de développement afin d'assurer la prise en compte des lignes directrices des priorités arrêtées ; (ii) **Auprès du Parlement** afin de permettre une complète appropriation de ses orientations par l'ensemble de ses membres ; (iii) **Auprès des organisations** multilatérales et européennes comme auprès des fonctionnaires français de ces organisations afin de favoriser une meilleure connaissance de la stratégie et les priorités de la France (manifestement peu connues notamment à la Banque Mondiale et au FMI) et de permettre aux fonctionnaires français de pleinement intégrer ses priorités ; et (iv) **Auprès du grand public** enfin pour communiquer sur l'effort de la France en faveur du développement et permettre une adhésion sur cette mobilisation porteuse de développement pour les pays bénéficiaires et permettant à terme d'influer par exemple sur les échanges et les flux migratoires.

Un système de suivi mis en place dans le cadre de la LOLF encore peu satisfaisant

C'est ici le rôle des documents de programmation de préciser une déclinaison opérationnelle qui soit correctement articulée avec les objectifs généraux de la politique de coopération au développement. Or ceux-ci ne couvrent qu'imparfaitement ce pré-requis et ne permettent pas de combler les insuffisances propres à tel document de nature essentiellement diplomatique.

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

A chacun des objectifs du DPT sont rattachés des indicateurs. Parmi les programmes comptabilisés dans l'aide publique au développement, seule une fraction est analysée à la lumière des indicateurs du DPT. 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.

Comme évoqué dans le bilan, le DPT fait la synthèse des indicateurs de suivi pour une plus grande visibilité de la politique française. La critique principale des indicateurs du DPT est la prépondérance des indicateurs de moyens par rapport aux indicateurs de résultats.

Tableau 3 : Indicateurs de suivi de la politique transversale en faveur du développement

	Objectif	Programme	Indicateurs	Sous indicateur	Source
1	Relever les défis de la mondialisation et du développement	Solidarité à l'égard des pays en développement	Lutte contre la pauvreté	Part des engagements du FED sur les services sociaux et infrastructures	FED
				Part des engagements du FED sur les services et infrastructures économiques et les secteurs productifs	FED
				Part des engagements de l'AFD concourant directement à l'atteinte des OMD en matière de lutte contre la pauvreté	AFD
				Part des projets jugés au moins satisfaisants à l'achèvement dans la réalisation de leurs objectifs	AFD
				Part de l'APD en santé dans l'APD totale française	OMS, UNICEF, Unitaïd, .../ DPT
				Nombre de personnes gagnant un accès pérenne à une source d'eau potable améliorée chaque année	AFD
			Contribution à la préservation des Biens Publics Mondiaux	Tonnes d'équivalent CO2 évitées par an grâce aux projets du Groupe AFD par million d'euros investi (estimation ex-ante pour les projets engagés dans l'année)	AFD, MAEE
				Part des engagements de l'AFD concourant directement à la préservation des biens publics mondiaux	AFD
2	Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux	Aide économique et financière au développement	Part des ressources subventionnées des banques multilatérales de développement et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires		MINEFI, Banques multilatérale
3	Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement	Aide économique et financière au développement	Pourcentage des pays qui ont bénéficié avec succès de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, et pour lesquels la France faisait partie des cinq plus importants créanciers		FMI, Banque mondiale
		Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	Part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional		MINEFI, AFD
4	Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Part des co-publications réalisées avec des partenaires de pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme		Thomson Reuters

5	Permettre la réalisation de projets développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français	Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	Pourcentage de protocoles de prêt signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature		Comité interministériel d'examen de projets
6	Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire	Développement solidaire et migrations	Nombre de conclusions d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire		Min. Int.
			Taux de projets de développement solidaire impliquant des migrants		Min. Int.
7	Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement	Aide économique et financière au développement	Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat		MINEFI, AFD
			Capacité de l'AFD, de la Banque mondiale et du FASEP à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement		MINEFI, AFD
8	Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits	Solidarité à l'égard des pays en développement	Evaluation de la performance des organismes mettant en œuvre cette politique par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens ou contrats d'objectifs et de performance	AFD	AFD
				France Volontaires	FV
				GIP Esther	Esther
			Concentration sur les priorités géographiques et sectorielles	Part des dons affectés aux OMD dans les pays pauvres prioritaires, hors subventions non affectées et subventions dans les pays en crise	AFD, MAEE et CAD
		Part de l'APD européenne allouée à l'Afrique sub-saharienne	AFD, MAEE et CAD		

Source : Ernst & Young, sur la base du DPT 2012

L'exemple de l'objectif n°1 du DPT illustre les faiblesses des indicateurs mis en place. Alors même que le DPT précise que l'atteinte des OMD est une priorité internationale, il ne fixe que 6 indicateurs pour suivre l'action de la France dans la lutte contre la pauvreté, qui sont pour la plupart des objectifs de moyen. Alors même qu'il s'agit d'évaluer la contribution de la France à l'atteinte des OMD, certains OMD ne sont absolument pas couverts par les indicateurs et sous-indicateurs proposés. Par exemple, le thème de l'éducation (OMD n°2), ou de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes (OMD n°3) ne sont pas du tout couverts.

Les deux premiers sous-indicateurs mesurent la part des engagements du FED, alors même que les engagements du FED ne dépendent pas uniquement de la France. Ils ne correspondent pas nécessairement à des réalités faciles à appréhender. La formulation du sous-indicateur « Part des engagements de l'AFD concourant directement à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière de lutte contre la pauvreté » n'est pas explicite : c'est un calcul de matrice de correspondance entre les codes sectoriels du CAD et des cibles OMD. Afin de pouvoir communiquer sur l'utilité de l'aide, il serait nécessaire de définir encore un échelon de détail supplémentaire.

Enfin les quelques indicateurs de résultat, comme « le nombre de personnes gagnant un accès pérenne à une source d'eau potable améliorée chaque année » sont calculés *ex-ante*, c'est-à-dire sur la base de résultats escomptés et non pas de résultats obtenus (spécificité du dispositif actuel de mesure des résultats à l'AFD).

La pertinence des indicateurs et des données ainsi recueillies dépend du mode de collecte de l'information. Du fait de l'atomisation des acteurs de l'aide publique au développement en France, les sources d'informations sont variées : certains indicateurs dépendent même des données du CAD, qui sont pourtant déclaratives.

Si l'on compare avec les indicateurs mis en place par le DFID (agence britannique de développement), la différence est importante. Au lieu de mesurer la part de l'engagement de l'agence, les indicateurs mesurent le nombre de bénéficiaires des différents programmes et actions menées par l'agence sur les différents thèmes prioritaires dans la politique de développement anglaise.

DFID Results Commitment – by 2014/15	Results Indicators	Indicator type ⁽¹⁾⁽²⁾⁽³⁾⁽⁴⁾⁽⁵⁾	Bilateral/ Multilateral/ Both	Results Achieved since baseline*	Of which 2011/12*
Helping people prosper					
Provide more than 50 million people with the means to work their way out of poverty	Number of people with access to financial services as a result of DFID support ⁽⁶⁾	Final year	Both	11,900,000	11,800,000
Help up to half of the countries in Africa benefit from freer trade	Number of countries supported to agree an Africa Free Trade area	Final year	Bilateral	26	26
Secure the right to land and property for more than six million people	Number of people supported through DFID programmes to improve their rights to land and property	Cumulative	Bilateral	1,100,000	800,000
Feeding the world and helping the poorest					
Help more than six million of the world's poorest people to escape extreme poverty	Number of people benefiting from DFID-supported cash transfer programmes	Peak Year	Bilateral	3,400,000	3,400,000
Stop ten million more children going hungry	Number of children under five and pregnant women reached through DFID's nutrition-relevant programmes	Peak Year	Bilateral	2,700,000	2,700,000
Ensure that another four million people have enough food throughout the year	Number of people achieving food security through DFID support	Final Year	Bilateral	400,000	300,000

Source : rapport annuel DFID 2011 – 2012

Les initiatives de l'AFD pour mettre en place des indicateurs de suivi agrégeables

- **L'AFD a mis en place depuis 2000 des indicateurs de suivi agrégeables pour son rapport annuel**

L'AFD est considéré comme pilote dans la mise en place d'indicateurs de résultats par la revue des pairs 2004 et 2008. En effet, l'AFD a mis en place des indicateurs de suivi « agrégeables » utilisés dans ses rapports. Pourtant, les limites de ces indicateurs sont nombreuses.

Les indicateurs agrégeables permettent de rendre compte, de façon consolidée, des effets attendus des actions auxquelles concourent les financements autorisés par le Groupe AFD au cours d'une année donnée. Il s'agit d'indicateurs évalués ex ante renseignés au cours de l'instruction de chaque projet sur la base des résultats qu'il devrait générer une fois celui-ci terminé.

Quelques exemples d'indicateurs suivis par l'AFD en 2010 :

- Le raccordement de 8,2 millions de personnes à un réseau de télécommunications ;
- L'accès à l'électrification pour 3 millions de personnes ;
- La scolarisation de 13,4 millions d'enfants au niveau primaire ;
- L'octroi de près de 430 millions d'euros de microcrédits, bénéficiant à environ 700 000 personnes ;
- L'amélioration du service de collecte et d'évacuation des déchets pour 2,4 millions de personnes ;
- Le soutien de projets agricoles ou d'irrigation qui bénéficieront à 1,4 millions de personnes.

Ces indicateurs agrégeables consolidés alimentent **aujourd'hui avant tout la communication de l'AFD**, notamment dans le cadre du rapport annuel qui retient, dans sa partie consacrée aux résultats de développement, les indicateurs les plus communicants.

Ils permettent également d'illustrer l'activité de l'Agence dans le cadre de ses communications régulières. Certains indicateurs sont en outre utilisés lors de l'élaboration des cadres d'intervention sectoriels (CIS) et pays (CIP).

- ▶ **Néanmoins, ces indicateurs présentent de nombreuses limites, identifiées tant par les pairs qu'à l'intérieur même de l'Agence.**

Les indicateurs ne couvrent pas la totalité du périmètre des engagements de l'AFD, même si cette couverture augmente avec le temps : en 2010, 73% des engagements de l'AFD étaient couverts.

En revanche, certains des indicateurs utilisés les années précédentes n'ont pas été utilisés en 2010, par exemple le Nombre de filles non redoublantes achevant chaque année le cycle primaire d'éducation dans le pays d'intervention, Nombre de garçons scolarisés dans l'enseignement professionnel et technique dans le pays d'intervention, Nombre de personnes qui utilisent chaque année les structures et services de santé concernés, la Surface des bâtiments construits ou réhabilités suivant des normes environnementales, etc..

Contrairement à leur finalité initiale les indicateurs agrégeables ne sont pas des indicateurs pertinents pour le pilotage opérationnel :

- les indicateurs agrégeables sont seulement renseignés et collectés ex ante
- Ils n'ont généralement pas de valeur initiale mesurée et ne peuvent donc pas servir de point de référence à un système de suivi. Ils ne sont pas utilisés, sauf rares exceptions, pour le pilotage des projets ;
- ils servent exclusivement à des fins de communication, sur la base d'une douzaine d'indicateurs, globalement toujours les mêmes d'une année sur l'autre ;
- ils ne couvrent pas tous les types d'opérations (aide budgétaire globale, renforcement de capacité et fonds d'études, etc.) ;
- ils manquent de pertinence (pour des outils de suivi) et n'intègrent aucune dimension qualitative ;

La collecte des données se fait sur la base du reporting des chefs de projets dans le système d'information, et est donc de ce fait peu fiable.

Les résultats attendus peuvent varier fortement d'une année sur l'autre, ce qui ne permet pas une approche comparative et peut présenter un risque en matière de communication.

- ▶ Consciente de ces limites, l'AFD a mis en place des groupes de travail pour les surmonter

Le rapport de consolidation des indicateurs agrégeables de 2010 inclue une liste de recommandation afin de pouvoir utiliser les indicateurs à la fois comme outil de communication et comme outil de pilotage :

- pour les besoins de la communication, définir un nombre restreint d'indicateurs qui soient possibles d'agréger annuellement (une dizaine au lieu de 85) ; le choix de ces indicateurs devra être articulé avec ceux demandés par les tutelles de l'AFD pour suivre les résultats de développement de l'AFD (notamment au travers de la LOLF)
- pour les besoins liés au pilotage des projets et des stratégies, aligner les indicateurs avec ceux retenus avec succès par les autres bailleurs, tantôt de les actualiser ou de les revoir pour les adapter aux besoins des projets ; l'agrégation se fera dès lors au niveau intermédiaire du pays ou du secteur.

Il s'agit donc de revoir l'élaboration de guides d'indicateurs pour le suivi de projet, afin de les compléter et se s'assurer de leur cohérence, de choisir des indicateurs pour le POS 3 qui permettront une meilleure lisibilité de l'action de l'AFD, et enfin d'intégrer les marqueurs du CAD aux indicateurs de l'AFD.

3.4.2 Une difficulté à communiquer sur les résultats : critiques et incompréhensions

Des efforts à réaliser pour mieux rendre compte au Parlement et aux citoyens

Pour une meilleure lisibilité de l'APD en France, il fut décidé en 2009 que les trois structures d'évaluation 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.

La communication vis-à-vis des citoyens semble particulièrement faible. Certes, la plupart des rapports réalisés par les trois structures d'évaluations sont publiés et disponibles sur Internet²⁶, certaines font l'objet des restitutions des résultats auprès d'un public plus large, mais la politique de l'aide n'a pas fait l'objet de campagnes de communication étendues.

Pourtant, comparée aux autres politiques publiques, l'aide souffre d'une distance accrue par rapport aux citoyens, qui tient à ce qu'elle s'exerce dans le cadre d'une double délégation (dépense publique consistant à financer une dépense publique par un autre État dans un autre pays, voire par l'intermédiaire d'un organisme multilatéral) qui peut susciter le scepticisme du contribuable à l'égard d'une dépense distante à la fiabilité incertaine. L'absence de communication sur les résultats concrets ne permet pas dépasser ce problème récurrent de légitimité.

La politique de coopération au développement est par ailleurs sujette à de nombreuses critiques, parfois contradictoires. Pour une même évolution, certains tirent un diagnostic négatif lorsque d'autres voient au contraire une opportunité pour la France ou pour la prise en compte d'enjeux plus globaux. Ces critiques posent des questions auxquelles il n'est pas apporté de réponses claires et concertées, et en particulier en ce qui concerne la cohérence des actions, l'évolution de la composante de l'aide et de son affectation géographique. En particulier, les incompréhensions portent sur :

- ▶ La place du canal multilatéral, dont le choix devrait faire l'objet d'une décision politique à laquelle doit être adossée une stratégie de pilotage des intérêts français ;
- ▶ Le choix du prêt, perçu comme une réponse à court terme au lieu d'une décision pilotée, intégrée dans une stratégie de déploiement de la présence française dans certains pays émergents sur des questions liées aux biens publics mondiaux
- ▶ La stratégie vis-à-vis des émergents, que l'on oppose souvent de manière orthogonale à la baisse de la part allouée aux pays les moins avancés en dépit d'une approche différenciée légitime et pertinente.

Selon, le sondage sur l'APD commandité par le gouvernement français en juillet 2011, le soutien du public en faveur de l'aide au développement reste important, même dans le cadre économique restreint. Ainsi, une grande majorité des français (63%) soutenait les efforts continus en faveur de l'APD, et 35% de la population considéraient que le budget de l'APD était trop bas. Le sondage montre également que **les Français sont toujours en attente d'informations et qui appellent de leurs vœux une meilleure visibilité sur le contenu et l'avancement des projets**. Ils sont 66% à demander plus d'informations sur l'aide publique au développement et notamment sur les projets financés par la France, leur avancement et leurs résultats ainsi que sur la liste des pays bénéficiaires ou la politique de contrôle mise en place. Pour 69% des Français, les médias sont le principal vecteur d'informations sur ces sujets. 81% d'entre eux souhaiteraient même être informés par des reportages ou des documentaires télévisés.

²⁶ A l'exception de certaines évaluations pays pour le MAE, des évaluations de projets de l'AFD qui ne demeurent publiées qu'avec l'accord du bénéficiaire et des évaluations RPE-FASEP du MINEFI, compte tenu de la présentation de données économiques sur les entreprises potentiellement sensibles.

3.5 Focus : étude de cas « santé »

L'évaluation propose de considérer **les conditions d'efficacité** en s'appuyant sur la méthodologie développée au Royaume-Uni par l'ICAI²⁷ (*Icai's approach to effectiveness and value for money*), et sur la base d'un focus spécifique portant sur le secteur de la santé.

Pour mémoire la méthode ICAI propose de mesurer l'efficacité à partir de quatre questionnements :

- ▶ *Les objectifs et les résultats attendus en termes de développement sont-ils adaptés et réalistes ?*
- ▶ *Le montage institutionnel et les procédures sont-elles adaptées et susceptibles de produire les résultats attendus ?*
- ▶ *Les acteurs de la coopération ont-ils observé au niveau des bénéficiaires, à partir de mesures objectives et fiables, les changements attendus ?*
- ▶ *La conception de l'intervention s'est-elle explicitement basée sur les leçons tirées d'expériences antérieures ou parallèles, françaises ou non ?*

Trois limites de l'exercice :

- ▶ *La méthode ICAI prévoit l'analyse de détail d'un échantillon d'interventions sur le terrain incluant des entretiens auprès des bénéficiaires destinés à vérifier les impacts concrets des interventions. Cette approche ne peut pas être mise en œuvre dans le cadre de la présente évaluation.*
- ▶ *Le Comité de pilotage a émis le souhait de déborder la question de l'efficacité à l'occasion de ce focus, et de camper plus largement l'analyse du secteur de la santé. La méthodologie retenue prévoit de partir de travaux existants, lesquels se sont révélés assez rares dans le domaine de la santé, de même que les sources statistiques ou de manière générale des documents de suivi établissant clairement les objectifs et résultats des différentes interventions.*
- ▶ *Un manque de données détaillées, et d'évaluations. Les évaluations de FSP du MAE (8 évaluations) sont anciennes, les plus récentes prenant en compte les périodes 1990-2001 (coopération française dans le secteur de la santé au Gabon) et 1994-2001 (l'aide française dans le secteur pharmaceutique –Afrique subsaharienne et Madagascar). L'évaluation de l'assistance humanitaire et de la coopération de la France en Afghanistan 2001-2004 comporte une présentation brève du secteur de la santé, illustration d'une intervention en sortie de crise cherchant à combiner des actions d'urgence et des actions de coopération structurantes. Une seule étude d'ensemble a été réalisée, sur commande du Premier Ministre par le Député Pierre Morange, remise en juin 2005 (citée plus haut). C'est à la connaissance des rédacteurs la seule présentation détaillée de l'ensemble de la coopération française dans le domaine de la santé.*

²⁷ Independent Commission for Aid Impact (Royaume-Uni)

EN SYNTHÈSE :

Les priorités de l'aide française en matière de santé sont dans l'ensemble stables depuis le début des années 2000 et traduisent un choix politique pertinent et cohérent vis-à-vis des grands enjeux pris en compte par la communauté internationale et par l'Union européenne, de s'impliquer en direction des OMD dans un cadre multilatéral. Mais les clés de l'arbitrage entre les engagements multilatéraux et bilatéraux ne sont pas clairement définies dans les stratégies. Les analystes relèvent une perte de visibilité de la France auprès des pays partenaires, la difficulté de tracer l'influence française dans les programmes multilatéraux auxquels elle contribue, et une articulation faible entre les interventions multilatérales et bilatérales (à l'exception notable de la lutte contre le SIDA).

La pertinence et la cohérence sont difficiles à établir par rapport aux objectifs et attentes des pays bénéficiaires ou concernant les intérêts français, influence ou diffusion du savoir-faire français. La définition de priorités géographiques claires et stables est rendue très difficile par la variété des canaux, des objectifs et des acteurs de la coopération. Seule la première priorité accordée à l'Afrique emporte l'adhésion de tous et fait l'objet d'une convergence forte.

Le pilotage, la programmation et la mise en œuvre de la stratégie sont handicapés par une répartition mal stabilisée des responsabilités entre plusieurs dispositifs institutionnels impliquant plusieurs ministères et l'AFD, et par la multiplicité des acteurs, très hétérogènes et poursuivant des objectifs et des logiques très divers. La mise en cohérence d'approches différentes, voire divergentes ou concurrentes, n'est pas assurée actuellement, et ne pourra l'être que sur la base d'une connaissance et d'un suivi beaucoup plus consistant des actions.

Les principaux défauts de cohérence et les principaux freins en matière d'efficacité ont été relevés de manière récurrente par les différents rapports et études du secteur et tiennent i) à la structure d'ensemble du dispositif, ii) au défaut d'information consolidée tenant aux insuffisances du système de suivi et d'évaluation, iii) aux frontières floues de compétence entre le MAE et l'AFD, iv) aux chevauchements entre les programmes 209 (MAE) et 124 (ministère des affaires sociales et de la santé), v) à des montages complexes et multipartites tels que celui de la contribution française à l'initiative Muskoka.

Présentation brève de la coopération sanitaire française

La coopération de la France dans le secteur de la santé a profondément changé en trois décennies, passant d'échanges bilatéraux sur un large spectre d'interventions, basés sur un tissu de relations denses hérités de la période coloniale, à une approche largement multilatérale des problématiques de santé

La contribution française au développement sanitaire des pays en développement est historique et la France a longtemps été le seul partenaire bilatéral des autorités sanitaires sur le terrain, en particulier en Afrique francophone, en collaboration avec l'OMS et l'UNICEF. Les politiques et stratégies de coopération du Gouvernement français dans le champ de la santé ont privilégié la lutte contre les grandes endémies (maladie du sommeil, fièvre jaune, paludisme...) et les soins hospitaliers, en accordant une grande importance au développement de la médecine moderne, de la médecine tropicale et de l'épidémiologie des pays du Sud.

Dans les années 80, le secteur de la santé était le premier poste de l'APD française, et comportait un effort important en matière de formation et d'assistance technique (en 1982 l'assistance technique française représentait la moitié de l'assistance technique mise à la disposition des pays en

développement par les pays développés). La part consacrée au secteur a ensuite connu une diminution relative chronique pour ne plus représenter que 4% de l'aide à la fin des années 90.

Les évolutions récentes de l'intervention française se caractérisent par une augmentation de la part de l'aide en direction de la santé (qui a représenté 12% du total de l'APD française en 2010), et par l'importance croissante du canal multilatéral depuis 2004, reliées à plusieurs facteurs :

- ▶ La dégradation des contextes et des situations dans les pays du Sud, confrontés à des situations démographiques, sociales et économiques évolutives, en prise aux processus de forte urbanisation et de croissance démographique, à la faiblesse des moyens nationaux consacrés à la santé²⁸, au dysfonctionnement général des systèmes de santé. A ces éléments s'est ajouté l'impact social et économique considérable de l'épidémie du SIDA dès la fin des années 80.
- ▶ Prenant la mesure de l'ampleur des besoins, des impacts réciproques entre santé et développement, et des besoins de financement de loin hors de portée des contributions bilatérales, la Commission Européenne et la Banque mondiale se sont investies progressivement dans le champ de la santé. A partir de la décennie 90, la Banque Mondiale est devenue un acteur déterminant de la politique sanitaire des pays en développement, y compris francophones.
- ▶ La décision de la communauté internationale en 2000 de prendre résolument en main le développement humain à travers les OMD, avec des priorités accordées à la santé infantile et maternelle (objectifs 4 et 5), à la lutte contre le SIDA le paludisme et d'autres maladies (objectif 6), à l'accès aux médicaments essentiels (cible 17 de l'objectif 8).
- ▶ La création de fonds verticaux destinés à l'atteinte des OMD, à travers trois grandes initiatives globales pour lesquelles la France s'est fortement mobilisée : le Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) créé en 2002, l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI) créée en 1999, et UNITAID lancé en 2006 pour développer l'accès aux traitements du Sida, de la tuberculose et du paludisme.
- ▶ L'entrée en jeu des BPM, avec la mondialisation sanitaire, et la prise de conscience de l'interdépendance et l'internationalisation des pathologies, et de la nécessité d'une solidarité sanitaire internationale. En parallèle, la montée en puissance de l'intérêt pour la santé, aujourd'hui portée au plus haut niveau politique international dans le cadre des sommets G8-G20.
- ▶ La réforme de la coopération française à partir de 1998, qui a accéléré la réduction régulière de l'assistance technique, qui constituait auparavant un socle relationnel important et traditionnel en appui institutionnel, et en appui opérationnel particulièrement en direction des hôpitaux. Dans le domaine de la santé, la réforme a souvent été décrite et ressentie comme un véritable désengagement de la France, la raréfaction de l'assistance technique entraînant une importante perte de visibilité.

Les montants de l'APD française reflètent ces tendances. La part de l'aide consacrée au secteur de la santé s'est nettement redressée, très largement canalisée par le biais des financements multilatéraux.

Contre 4% de l'APD à la fin des années 90, la France a consacré en 2010 plus de 12 % de son aide publique au développement à la santé, soit plus d'un milliard d'Euros (1046 M€). 72 % de ces interventions sont affectées à des actions dans un cadre multilatéral, prépondérant depuis 2004, et

²⁸ Seuls 4 pays d'Afrique atteignent en 2011 l'objectif fixé dans le cadre de la Déclaration d'Abuja de consacrer 15 % du budget national à la santé

portant principalement sur le FMSTP (financement porté de 300 M€ à 360 M€ par an pour le triennum 2011-2013), UNITAID (140 M€ par an) et l'Alliance GAVI (montant de 20 M€ y compris le mécanisme de financement innovant IFFIm, facilité financière internationale pour la vaccination).

La part bilatérale dans le domaine de la santé est de 28 % en 2010, soit 252 M€, affectés aux projets du FSP et aux projets portés par l'AFD (3% des engagements de l'AFD concernent la santé pour un montant de 129 M€), aux actions du GIP ESTHER, à l'assistance technique, aux C2D (au total, 48 M€ ont été consacrés au secteur de la santé dans le cadre des C2D achevés Mozambique, Ouganda, Bolivie ; Les montants alloués au secteur dans les C2D en cours Cameroun, Congo, Mozambique, Ouganda, Bolivie, représentent 109 M€), au soutien aux ONG, à l'appui à la recherche contre le Sida.

Faisant suite aux engagements pris à l'occasion du sommet G8-G20 de Muskoka en juin 2010 pour renforcer les actions en faveur de la santé de la femme et de l'enfant, des contributions complémentaires (100 M€ par an de 2011 à 2015) sont mises en œuvre par la France en direction des OMD 4 et 5.

3.5.1 Des priorités en matière de santé restées stables depuis le début des années 2000, traduisant un choix politique clair de s'impliquer en direction des OMD dans un cadre multilatéral

Ces priorités ont été largement déterminées par la mobilisation internationale en faveur des OMD, soutenue par la France au plus haut niveau politique à travers une série d'initiatives et de prises de position internationales

Dès 1997 (Déclaration de Jacques Chirac à Abidjan), la France s'implique comme précurseur mondial dans le domaine du SIDA, en prônant le droit aux médicaments pour tous les malades, et initie une nouvelle stratégie internationale dans ce domaine qu'elle défendra de façon continue aux côtés des États africains pour l'accès aux antirétroviraux.

Les positions politiques adoptées au rythme des grands rendez-vous internationaux, qui expliquent aussi en partie la multilatéralisation de l'APD française dans le secteur de la santé, ont fortement influencé les orientations stratégiques. **La contribution au FMSTP est ainsi une manifestation de la volonté française de s'engager en faveur des OMD**, et la contribution de la France est allée crescendo (150 M€ en 2005, 225 M€ en 2006, 300 M€ par an pour 3 ans annoncés à Berlin en septembre 2007, 360 M€ par an sur 3 ans annoncés au sommet des OMD de New York en 2010). La France est actuellement le deuxième contributeur au Fonds Mondial. De même, la participation importante de la France à UNITAID, corolaire de l'implication française en faveur des financements innovants²⁹, a été décidée au plus haut niveau politique.

D'autres engagements internationaux ont imprimé des priorités géographiques (la France s'est engagée lors du G8 d'Heiligendamm en 2007 à affecter 1 Md USD par an au secteur de la santé en Afrique) ou thématiques (comme le sommet du G8 de Muskoka déjà cité).

La lutte contre le SIDA la tuberculose et le paludisme a été l'axe déterminant de l'engagement français, avec un rééquilibrage en direction de la mère et de l'enfant depuis 2010. **Cette approche est pertinente et conforme aux orientations de l'aide internationale** au secteur de la santé focalisée sur les grandes endémies depuis dix ans, et conforme aux adaptations régulières des priorités communes.

Les instances de définition et de pilotage de la stratégie globale de coopération au développement ont suivi ces inflexions, et les documents stratégiques démontrent la

²⁹ Avec la création d'une taxe sur les billets d'avions pour le financement de l'accès des populations les plus pauvres aux médicaments essentiels (Sida, tuberculose, paludisme) dévolue à UNITAID, mais aussi à travers le mécanisme d'emprunt IFFIm pour la vaccination.

continuité des objectifs en lien avec les OMD, avec un élargissement à partir de 2004 en direction des BPM et de la sécurité sanitaire internationale

Dans l'ensemble les décisions du CICID détaillent peu le secteur de la santé, qui est pris en compte comme faisant partie des secteurs prioritaires de l'APD française (cinq domaines prioritaires fixés en 2002 dont la santé et la lutte contre le SIDA), en lien avec la réalisation des OMD (le CICID rappelle en 2004 la priorité accordée à la santé et la lutte contre le SIDA «en contribuant aux objectifs du Millénaire dans ce domaine, réduction de la mortalité infantile et de la mortalité maternelle, enrayer la propagation des grandes maladies, et s'agissant de la lutte contre le SIDA, en privilégiant une approche équilibrée entre la prévention et le traitement et en accordant une attention particulière à la question de l'accès aux médicaments »).

En lien avec la crise sanitaire causée par la souche H5N1 du virus de la grippe aviaire à partir de 2004, **les conclusions du CICID de 2006 abordent la santé de façon plus explicite**. Le domaine est traité par le biais de l'intégration des BPM à la stratégie de développement. Elles recommandent la poursuite des actions engagées (FMSTP, GAVI, UNITAID) et positionnent les interventions en matière de lutte contre les maladies transmissibles et émergentes à partir d'un renforcement de l'expertise (mise en place d'équipes techniques au sein d'organisations multilatérales afin d'appuyer les pays dans la mise en œuvre des actions financées par les initiatives mondiales), et d'un renforcement de la recherche : « mobilisation des instituts de recherche français, IRD, CIRAD, Pasteur, INRA, associés à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), contre les pandémies aviaires, afin d'apporter un soutien à des actions d'expertise, de recherche et de surveillance aux côtés d'acteurs internationaux de la lutte, notamment l'OMS, la FAO, l'OIE, et création d'un centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes et infectieuses dans l'Océan indien ».

En 2009, le CICID a brièvement évoqué le secteur, il a recommandé la poursuite de l'engagement dans le secteur de la santé et demandé que la stratégie soit réactualisée avant la fin de l'année 2009, en s'attachant à une meilleure articulation entre aide bilatérale et multilatérale.

Le Document Cadre consacre peu de développements au secteur de la santé, qui est abordé sous l'angle de la visée de croissance durable et partagée : « le renforcement du capital humain des pays en développement passe également par la santé. La réduction de la mortalité maternelle et infantile, la baisse de l'incidence des grandes pandémies, la prévention des grandes maladies non transmissibles et la meilleure prise en charge de celles-ci, ainsi que l'augmentation de l'espérance de vie qui en résulte concourent directement à la dignité humaine et au bien-être, mais elles contribuent également à une meilleure productivité de la population active ».

La définition des stratégies spécifiques du secteur de la santé a été portée dans la période sous revue par le MAE (stratégie DGCID 1999-2000, stratégie santé 2003, stratégie santé 2012), et l'AFD (cadre d'intervention sectoriel santé et protection sociale 2012-2014), avec des contributions occasionnelles du ministère de la Santé (stratégie santé mise au point sous l'impulsion de Michèle Barzach en 2007)

Une nouvelle stratégie santé a été mise au point en 2012 par le MAE « La stratégie de la France pour la coopération internationale dans le domaine de la santé ».

Ce document de stratégie articule l'intervention française face à trois enjeux principaux, réalisation des OMD, sécurité sanitaire internationale, coordination des acteurs de la gouvernance sanitaire aux niveaux interne français et international, et autour de cinq grandes priorités thématiques : renforcement des systèmes de santé, santé des femmes et des enfants, lutte contre les maladies transmissibles, lutte contre les maladies (ré) émergentes, lutte contre les maladies non transmissibles.

Ce document entérine la stabilité des objectifs autour des OMD dans la période sous revue, avec les élargissements liés aux évolutions des positions de la communauté internationale. La stratégie de la DGCID (1999-2000) mettait l'accent sur trois priorités, lutte contre le SIDA et les maladies transmissibles, renforcement des systèmes de santé, financement de la santé. Les décisions du CICID mettaient comme on l'a vu la réalisation des OMD au centre de la coopération sanitaire, les interventions dans le canal multilatéral portant essentiellement sur la réalisation des OMD, surtout

l'objectif 6 lutte contre le SIDA la tuberculose, le paludisme et les autres maladies transmissibles et la cible 17 de l'objectif 8 accès au médicament, et des engagements bilatéraux assez concentrés sur le renforcement des systèmes de santé (dans la stratégie de 2003, ce volet regroupe les composantes développement des politiques nationales de santé publique, organisation décentralisée de l'offre de soins, développement des ressources humaines et formation des personnels de santé, politique du médicament essentiel), la gestion hospitalière, et le financement de la santé.

La stratégie 2012 décline 8 objectifs opérationnels: poursuivre l'effort financier pour la santé, mieux articuler l'aide bilatérale avec l'aide multilatérale en créant un pôle santé au sein de FEI, contribuer à la synergie sur le terrain entre les différentes institutions de recherche, renforcer les capacités des pays en soutenant la formation de personnels de santé, accompagner la coopération hospitalière, renforcer la diplomatie sanitaire française, assurer la prise en compte du genre et des inégalités entre les femmes et les hommes dans les programmes de santé, améliorer la communication sur les différentes actions menées par la France.

L'AFD définit sa stratégie dans le secteur de la santé, dans un cadre d'intervention sectoriel (CIS) santé et protection sociale 2012-2014

Il est à noter que l'intervention santé de l'AFD comprend l'Outre-Mer qui représente 42% des engagements dans la période 2007-2011 et 36% des prévisions 2012-2014.

Les engagements hors Outre-Mer atteignent 372 M€ dont près de la moitié (173 M€) pour l'Afrique subsaharienne entre 2007 et 2011, et 300 M€ pour la période 2012-2014, dont près de la moitié (144 M€) dans le cadre de l'initiative Muskoka.

Le cadre d'intervention sectoriel santé et protection sociale précise la stratégie de l'AfD dans le domaine de la santé.

Partant de l'identification de quatre enjeux fondamentaux, maîtriser la fécondité en Afrique subsaharienne, répondre à la montée en puissance des maladies non transmissibles et des maladies émergentes, améliorer le financement de la santé et réduire les risques financiers liés à la maladie et à la vieillesse, améliorer la gouvernance des systèmes de santé, **l'Agence propose trois axes d'intervention en cohérence avec la stratégie santé du MAE :**

- L'amélioration de la santé maternelle et infantile et des politiques de population dans les pays prioritaires d'Afrique subsaharienne, pour réduire la mortalité des femmes, des nouveau-nés et des enfants et pour accélérer la transition démographique
- L'adaptation des systèmes de santé et de protection sociale à l'accroissement des maladies chroniques et des problèmes de santé découlant de l'élévation des niveaux de vie et du vieillissement, pour consolider la croissance économique et la paix sociale
- Le renforcement de la surveillance épidémiologique et de la capacité des pays à agir sur les déterminants environnementaux de la santé, pour mieux maîtriser sur le long terme les impacts négatifs sur la santé de la mondialisation et des dégradations de l'environnement.

Ces priorités thématiques sont croisées avec des priorités géographiques :

- En Afrique subsaharienne, priorité au renforcement de la santé maternelle et infantile et des politiques de population. Ces opérations seront financées sur les subventions Muskoka.
- Sur l'Outre-mer, priorité à la modernisation de l'offre hospitalière et au développement de l'offre médico-sociale.
- Pour le pourtour méditerranéen, la priorité au renforcement des systèmes de santé et des systèmes de protection sociale pour améliorer la prise en charge du vieillissement et des maladies non transmissibles.
- Dans les régions Asie, Amérique latine et Caraïbe, priorité au renforcement des systèmes de santé et de protection sociale pour améliorer la prise en charge des maladies chroniques et des personnes âgées.

- Dans les états fragiles et les pays en situation de crise, soutien aux opérations qui couvrent les besoins sanitaires et médico-sociaux de base.

3.5.2 Une pertinence forte de l'intervention française dans son ensemble sur le champ de la santé

Cette pertinence tient à l'important investissement en faveur des OMD et des priorités globales. Elle reste plus difficile à établir par rapport aux objectifs et attentes des pays bénéficiaires ou concernant les intérêts français, influence ou diffusion du savoir-faire français

La multilatéralisation de l'intervention française lui confère une pertinence et une cohérence fortes vis-à-vis des grands enjeux pris en compte par la communauté internationale et par l'Union européenne, et vis-à-vis des objectifs communs qui ont été fixés à partir de 2000 avec les OMD, puis au fil de grandes réunions internationales de type G8-G20 ou spécialisées sur les sujets de santé publique.

Il est tout à fait crucial de suivre l'évolution des problématiques de santé, l'avenir des OMD au-delà de 2015, et de pouvoir adapter la coopération à de nouvelles problématiques

L'Assemblée Nationale alertait récemment à propos de la concentration de l'aide sur la lutte contre le SIDA le paludisme et la tuberculose. (Henriette Martinez PLF 2011). **Après dix ans de concentration de l'aide internationale sur les grandes endémies, des problématiques nouvelles retiennent maintenant davantage l'attention** comme le poids des maladies chroniques qui oblige à réfléchir à la prise en charge du financement de ces maladies (notamment au sein des pays à revenu intermédiaire), ou le renforcement des systèmes de santé et les mécanismes de protection sociale (l'initiative « socles de protection sociale » qui vise à assurer un minimum de sécurité aux plus pauvres a reçu un appui marqué du G20 de Cannes en 2011).

Par ailleurs, la prise en compte de la santé dans les enceintes internationales et la prise de conscience de l'impact de la non réalisation des objectifs liés à la santé sur la stratégie globale croît de manière constante.

Avec la mondialisation, des problématiques de type épidémique, communes à l'ensemble de la planète, se développent. Au-delà des principales maladies tueuses, d'autres maladies, parasitaires et bactériennes (choléra, maladies diarrhéiques endémiques, dengue et dengue hémorragique, etc.) se renforcent et touchent les groupes sociaux les plus marginalisés. Dans les pays à faible revenu, 12,5% des décès sont causés par le SIDA, la tuberculose et le paludisme, mais les pathologies périnatales et les maladies diarrhéiques causent 16% des décès.

Les maladies non transmissibles (Maladies cardio-vasculaires, diabète, cancers et maladies respiratoires chroniques) prennent de plus en plus d'importance, avec le vieillissement des populations et la transformation des modes de vie et des régimes alimentaires.

En parallèle, les conditions de l'environnement se dégradent et aggravent les problèmes de santé.

Par ailleurs, autre évolution intéressante de la prise en compte des problématiques de santé, les politiques liées à la planification familiale, au « dividende démographique », connaissent un nouvel essor (Conférence de Ougadougou sur la population en février 2011).

Les clés de l'arbitrage entre les engagements multilatéraux et bilatéraux ne sont pas clairement définies dans les stratégies

Cet élément priorisé par le CICID et relevé par les rapports depuis 2005, est considéré comme essentiel pour s'assurer de la pertinence et de la visibilité du choix de l'engagement multilatéral prioritaire, préserver les spécificités de l'aide bilatérale, et travailler à une complémentarité et une synergie de ces deux options.

Dans leur majorité les analystes relèvent la perte de visibilité de la France auprès des pays partenaires et la difficulté de tracer l'influence française dans les programmes multilatéraux auxquels la France contribue, ou de manière plus générale pour faire valoir ses options sur le développement d'un secteur dans lequel son expérience est pourtant très établie (le système français de santé est considéré par l'OMS comme l'un des plus performants au monde).

La santé est le secteur de l'aide française qui transite le plus par le canal multilatéral et l'augmentation de la contribution française au secteur de la santé est essentiellement due à l'augmentation de l'aide multilatérale. Même si la tendance moyenne est à la hausse pour le bilatéral, de 2000 à 2007 les contributions multilatérales ont été multipliées par 10, les contributions bilatérales par 1,5. Le cadre multilatéral s'attache à la participation aux grands programmes internationaux : lutte contre le SIDA, santé mère-enfant, vaccination.

Au sein même de la contribution multilatérale, la question a été soulevée dès 2005 (Pierre Morange) de pouvoir apprécier les conséquences de l'érosion des contributions de la France aux organismes onusiens (OMS, ONUSIDA et UNICEF) qui a accompagné la concentration sur les fonds verticaux. Dans le même temps, les débats se poursuivent sur l'impact de la « verticalisation » des approches vis-à-vis de la définition des politiques de santé publique dans les pays en développement et sur l'évolution de leurs systèmes de santé.

Le cadre bilatéral se propose d'apporter une aide plus sélective dans des domaines où la France peut apporter une valeur ajoutée : système de santé, lutte contre les grandes pandémies, formation de professionnels de santé et gestion hospitalière. **Mais l'intervention est trop dispersée au niveau des acteurs et des instruments pour juger de la pertinence d'ensemble.**

L'articulation entre actions multilatérales et actions bilatérales est souvent décrite comme un moyen de valoriser les positions et les avantages comparatifs de la France, expertise variée, spécifique et de haut niveau, connaissance et pratique du terrain, afin d'enrichir le contenu des politiques sanitaires internationales et des pays partenaires. **Plusieurs faiblesses dans l'articulation bi-multi sont mises en avant :**

- Le suivi jugé insuffisant des interventions « santé et autres services » du système AID-Banque mondiale et la valorisation du savoir-faire français dans les appels d'offre (appui institutionnel, programmes de santé, perspectives de PPP...)
- L'influence française considérée comme faible sur la mise en œuvre des programmes FED dans le secteur de la santé.
- L'articulation insuffisante entre les programmes des fonds verticaux et la présence française sur le terrain (relai et suivi). Noter que le « dispositif 5% » auprès du FMSPT, contribution indirecte gérée par le MAE, va dans ce sens en facilitant l'expertise technique auprès des pays bénéficiaires des actions du Fonds, en appuyant la poursuite des projets à chacune de leur étape et en favorisant une meilleure appropriation des programmes financés par le FM.

La définition de priorités géographiques claires et stables est rendue très difficile par la variété des canaux, des objectifs et des acteurs de la coopération. Compte tenu des spécificités du secteur, ces priorités géographiques pourraient être examinées avec souplesse pour être différenciées selon les enjeux et les intérêts en présence.

La stratégie MAE 2012 de même que le CIS de l'AFD tentent sans succès d'aligner des priorités géographiques sur celles du Document cadre, à partir d'objectifs très généraux concernant les pays pauvres prioritaires d'Afrique, les zones en crise ou en sortie de crise, l'espace méditerranéen, la coopération internationale à partir de l'Outre-mer (pour le MAE) et l'intervention dans l'Outre-mer (pour l'AFD), la coopération universitaire et scientifique avec les pays en développement et émergents.

L'exercice est peu probant dans la mesure où les interventions dans le domaine de la santé suivent des logiques géographiques différentes selon les objectifs (par exemple OMD vs BPM), les instruments (multilatéraux, FSP, AFD...), les spécificités des programmes, et les acteurs (instituts de recherche, hôpitaux, ONG, collectivités territoriales).

Seule la première priorité accordée à l'Afrique emporte l'adhésion de tous et fait l'objet d'une convergence forte. L'Afrique subsaharienne recevait 10% de l'aide internationale en santé en 1990, elle en recevait 29% en 2008.

Les pays concernés restent les plus fragiles sur tous les paramètres de santé publique. Depuis les années 1990, année de référence des OMD, l'état de santé des populations dans le monde s'est globalement amélioré, tandis que l'Afrique subsaharienne continue de concentrer les problèmes de santé. L'Afrique regroupe 14% de la population mondiale mais elle enregistre 53% des décès maternels et 50% des décès des enfants de moins de 5 ans. La mortalité des jeunes enfants est aujourd'hui au même niveau qu'il y a dix ans et la mortalité maternelle n'a baissé que de 5% au cours des 15 dernières années, en partie du fait d'une natalité (5,3 enfants par femme), la plus élevée du monde. Malgré les progrès enregistrés ces dernières années, l'Afrique subsaharienne supporte par ailleurs 31% des cas mondiaux de tuberculose, 69% des nouvelles infections par le VIH en 2009 et 91% des décès dus au paludisme. L'espérance de vie n'est que de 51 ans en moyenne en ASS contre 65 ans en moyenne mondiale. Cette situation sanitaire préoccupante résulte notamment de la déliquescence des services de santé de base dans nombre de pays.

Les pays en crise ou sortie de crise mobilisent des moyens et des approches spécifiques (urgence, reconstruction). L'Afghanistan, Haïti et les Territoires palestiniens sont cités dans le CIS AFD.

La définition de priorités géographiques suppose en fait une analyse des enjeux et intérêts en présence, qui n'est pas faite à l'heure actuelle, afin de déboucher sur des cartographies différenciées.

L'une des faiblesses relevées par les études tient au manque d'identification et de dialogue en interne sur les intérêts français en jeu dans le domaine de la santé, que les différentes interventions suivent ou devraient suivre, solidarité (OMD), sécurité sanitaire (BPM), rayonnement des valeurs (protection sociale), influence (définition des politiques), diffusion de savoir et savoir-faire (formation), échange et acquisition de connaissance et d'expérience (recherche), expansion économique (ingénierie, appels d'offre internationaux, PPP, industrie pharmaceutique).

Un bon exemple de contradiction entre les objectifs de concentration géographique de la coopération et l'objectif de rayonnement du savoir-faire français se présente en matière d'expertise technique hospitalière. Les principaux demandeurs sont les pays nouveaux adhérents et les autres pays d'Europe orientale comme la Biélorussie et l'Ukraine, et les pays d'Asie centrale comme la Géorgie et le Kazakhstan. De nombreux appels d'offre de la Banque mondiale, de la Commission européenne et de fonds privés ciblent cette région.

Sur l'action internationale des hôpitaux, le rapport Mordelet met en lumière les différences d'objectifs qui peuvent être poursuivis en distinguant la coopération au service des missions de l'hôpital (soins, enseignement, recherche), l'action humanitaire d'urgence, l'aide au développement, les partenariats industriels, l'exportation du savoir-faire français. Cette clarification débouche sur une distinction entre « relations internationales » et « coopération internationale ».

Dans le domaine de la recherche, les intérêts de solidarité passent au second plan. Les recherches réalisées au niveau international, en partenariat avec des institutions de recherche étrangères, ou ayant des répercussions sur le plan international, sont avant tout des activités de recherche, et non des activités internationales. Elles sont orientées essentiellement sur des objectifs d'excellence et non sur des objectifs de coopération ou de solidarité.

La pertinence des interventions par rapport aux besoins et aux attentes des pays partenaires devrait être davantage prise en compte à partir du terrain. La diminution chronique des assistants techniques français (« drastique, maladroite, blessante, mal reçue par nos partenaires et préjudiciable aux populations » pour reprendre les termes de l'avis du CES de 2006), la faible prise en compte du secteur de la santé dans les DCP, devraient être compensés dans chaque pays partenaire par :

- Une connaissance précise, suivie et actualisée de toutes les interventions françaises dans le pays

- Une coordination accrue des acteurs français quand elle est pertinente, ou une connaissance mutuelle des actions
- Une connaissance de la situation du secteur de la santé, politique nationale, organisation du secteur, besoins prioritaires du pays
- Une connaissance et un suivi des autres interventions internationales, bilatérales, multilatérales et de l'UE
- Une implication dans l'architecture de l'aide dans l'esprit de la Déclaration de Paris et de la division du travail (groupes de travail, positions de chef de file, mesure des avantages comparatifs).

3.5.3 Un pilotage, une programmation et une mise en œuvre handicapés par une répartition mal stabilisée des responsabilités entre plusieurs dispositifs institutionnels, et par la multiplicité d'acteurs poursuivant des objectifs et des logiques très divers

Il n'existe pas aujourd'hui d'instance faîtière en charge de la définition de la stratégie globale, du pilotage de la politique de coopération, du suivi et de l'évaluation de sa mise en œuvre. La division des responsabilités et la diversité des acteurs représentent des contraintes importantes en termes d'efficacité, d'efficience et de cohérence des interventions. Elles empêchent un recensement correct et complet des actions, leur suivi, une vue des sommes allouées et des résultats des interventions.

Les responsabilités s'articulent autour de différents dispositifs principaux qui impliquent au moins deux ministères et l'AFD, chargée depuis 2004 de la mise en œuvre de l'aide bilatérale en santé

► Le MAE

Le MAE assume la responsabilité générale de stratège de l'APD, et est aussi responsable dans le secteur de la santé de la coopération multilatérale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il gère dans le cadre du programme 209 les dotations multilatérales (dont FMSTP, OMS, ONUDISA), un appui au GIP-ESTHER, plusieurs FSP dont le FSP régional Muskoka en appui à quatre agences des Nations Unies (OMS/AMPS, UNFPA/ONU Femmes et UNICEF).

Le MAE anime un réseau de conseillers régionaux de coopération en santé (les CRCS sont chargés du suivi des activités liées au FMSTP, ils collectent et analysent les avis dans le cadre du dispositif 5%, des activités des 4 Agences des NU appuyées dans le cadre du FSP Muskoka et d'autres modalités de coopération en santé, coopération décentralisée, coopération régionale, inter universitaire, etc.).

► Le ministère des Affaires sociales et de la Santé

Certaines actions du ministère des Affaires sociales et de la Santé entrent dans le cadre de l'aide publique au développement (notamment par le biais du programme 124), comprenant ses contributions au GIP-ESTHER et à l'OMS, ou la mise à disposition de personnel. Le ministère suit le champ communautaire et les accords bilatéraux de coopération qu'il a signés avec une cinquantaine de pays ainsi que de nombreux jumelages institutionnels. En outre, la DGOS gère des partenariats hospitaliers dans les géographies où l'AFD n'est pas autorisée à fournir un appui.

Le ministère dispose à l'étranger d'un réseau des conseillers pour les affaires sociales (CAS) implantés sur 13 sites, incluant les représentations permanentes de la France à Bruxelles et à Genève, dont 8 dans les pays de l'Union européenne.

► L'AFD

L'AFD a été chargée par le CICID (2004) de la responsabilité de la mise en œuvre de l'aide bilatérale en santé, ainsi que de l'assistance technique qui l'accompagne. Conformément aux directives (stratégies et COM) de l'Etat, l'Agence appuie les secteurs public et privé et recoure à une large gamme

d'instruments (subventions pour des projets Muskoka, prêts souverains ou non souverains, lignes de crédits bancaires, garanties...). Depuis janvier 2009, l'AFD s'est également vu confier le cofinancement des initiatives portées par des ONG françaises en appui à la société civile du Sud.

Entre 2007 et 2011 l'Agence a engagé 372 M€ dans le secteur de la santé (hors Outre-Mer) dont près de la moitié (173 M€) en Afrique. Principalement orientés sur Les projets de renforcement des systèmes de santé qui ont concerné, entre autres, le développement des ressources humaines en santé ou encore l'extension des systèmes de partage des risques financiers liés à la maladie (forfait obstétrical, micro assurance santé).

- ▶ Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche finance les centres de recherche et notamment l'IRD entièrement voué à la coopération au développement, les universités, certains instituts de formation, et apporte des subventions à l'ANRS.
- ▶ Le MINEFI gère le mécanisme financier IFFIm, une des sources de financement du GAVI

La grande hétérogénéité des acteurs nuit à la cohérence de la coopération

Au-delà de la concentration des moyens en faveur des grandes initiatives multilatérales, la coopération française dans le secteur de la santé reste très dispersée, mise en œuvre sur un large spectre thématique, et par une profusion d'acteurs hétérogènes.

La mise en cohérence d'approches différentes, voire divergentes ou concurrentes, n'est pas assurée actuellement, et ne pourra l'être que sur la base d'une connaissance et d'un suivi beaucoup plus consistant des actions.

Les acteurs sont multiples et en aval des principales institutions impliquées (MAE, ministère de la Santé, AFD, MINEFI...) on trouve :

- ▶ Un ensemble de structures publiques ou para-publiques, France Expertise Internationale (EPIC sous tutelle du MAE qui a pris en 2010 la suite de FCI), le réseau d'expertise GIP ESTHER, l'ADECRI en matière de protection sociale, le GIP SPSI (santé, protection et action sociales), etc.
- ▶ Les hôpitaux qui depuis la loi du 31 juillet 1991 sont autorisés à signer des conventions et à entreprendre des partenariats sur le plan international. Cette activité de coopération internationale des hôpitaux est très diverse, actions de solidarité, actions au service des missions de l'hôpital, activité de formation, d'expertise, de recherche, accueil de stagiaires étrangers... et relève le plus souvent d'initiatives isolées et propres à chaque hôpital. Un effort de rationalisation est à noter, avec l'Appel à Projets de Coopération Hospitalière Internationale (APCHI) qui a permis de recenser un grand nombre d'actions hospitalières et de financer en 2011 près de 40 projets.
- ▶ Les universités, qui depuis les lois de 1991 et 2007 peuvent assumer des missions de coopération internationale.
- ▶ Les institutions académiques ou de recherche, INSERM, IRD, ANRS, CNRS.
- ▶ Des fondations privées, l'Institut Pasteur, la Fondation de France, les fondations des entreprises (Total, Veolia, Sanofi-Aventis), etc.
- ▶ Les ONG (AMI, AMP, CIDR, CRF, DSF, Un Cœur pour la Paix, IECD, Santé Sud, AOI, ATD Quart Monde, La Chaîne de l'Espoir, HI, ID, INTER AIDE, MDM, MRCA, PCS, REMED, SAMU social international, SDM,...)
- ▶ Les intervenants de la coopération décentralisée, Conseils régionaux, grandes municipalités

- Les cabinets et entreprises privées (CREDES, Conseil santé, France accréditation, IRIS Conseil,...)

Cette hétérogénéité parfois décrite comme une richesse par la variété des capacités mises en œuvre et des partenaires de coopération, est surtout pointée comme un des principaux points faibles en termes de pilotage et de cohérence.

Dans son rapport de 2008 sur l'organisation et le financement des activités de coopération internationale des hôpitaux, Patrick Mordelet insiste par exemple sur l'hétérogénéité des actions internationales des hôpitaux, présentant 12 exemples d'activités dont « le seul point commun réside dans leur positionnement ou localisation international ». « Il n'y a rien de commun entre l'initiative individuelle de quelques médecins hospitaliers portant sur le don de matériel médical à un hôpital d'un pays en développement, un grand programme de recherche médicale financé à concurrence de plusieurs millions d'euros par le septième programme cadre européen, l'accueil pour quelques semaines dans un hôpital français de médecins marocains ou vietnamiens en stage, et un appel d'offre international sur la réalisation du plan cancer et la construction d'un Institut National du Cancer pour un pays du Moyen-Orient ».

Pour le CES (Avis 2006), « Notre coopération en matière de santé est sans objectif précis, sans cohérence, souvent en concurrence franco-française ou entre coopérations française et internationale. La multiplicité des intervenants français, qui ont tous une spécificité ou, à l'inverse, leur absence dans des secteurs où les besoins sont pourtant réels, est à l'origine de carences ou de dérives ».

Selon Stéphane Manton (2011), ces différents acteurs ont chacun une vision de la coopération et des modes d'intervention privilégiés, favorisant la coexistence de cultures différentes. Ils ne communiquent pas et n'échangent pas entre eux, aboutissant à une méconnaissance des acteurs et de leur activité, à un manque de concertation et à **une concurrence croissante dans le secteur**. Cette absence de relations et de partage d'informations, associée à une autonomie certaine, mènent à une offre déstructurée, désorganisée et anarchique, avec peu de visibilité, ne permettant pas de retour d'information et de suivi des différentes actions entreprises et freinant ainsi un système de coopération efficace.

Il est à noter que le MAE tente de remédier à cette situation et de renforcer les échanges et la coordination, il a mis en œuvre et anime des groupes thématiques réunissant les différents intervenants : médicament, ressources humaines en santé, financement de la santé, santé mère et enfant, genre.

Le seul domaine de cohérence forte des interventions est celui de la lutte contre le SIDA. Ce secteur a bénéficié à la fois d'un engagement politique fort et constant, de financements français bilatéraux et multilatéraux importants, inscrits dans la durée et en croissance, d'une expertise française très pointue et reconnue à l'échelle internationale, tant dans le domaine de la recherche clinique et des sciences sociales, que de la prise en charge médicale et thérapeutique, ou encore des programmes de santé publique associant la société civile, autant d'acteurs contribuant à la définition de la stratégie sectorielle du gouvernement et à sa mise en œuvre sur le terrain. Il ressort de ce concert d'interventions une très puissante présence française sur le terrain de la lutte contre le SIDA.

Les différentes actions sont reliées par des plates-formes d'échanges entre les opérateurs, et la connaissance est canalisée et capitalisée. Elles impliquent le Fonds mondial, des organisations de la recherche (Réseau international des instituts Pasteur, IRD, sites de l'ANRS au Sud...), des partenariats hospitaliers (réseau ESTHER), l'accès aux traitements (UNITAID), l'appui institutionnel aux Etats du Sud (5% FM), des actions des ONG (exemple des centres de traitement ambulatoires de la Croix Rouge en Afrique).

Les principaux défauts de cohérence et les principaux freins en matière d'efficacité ont été relevés de manière récurrente par les différents rapports et études du secteur et tiennent :

A la structure d'ensemble du dispositif. Concernant la conception de la stratégie et le pilotage, les ministères s'inspirent de visions différentes et poursuivent des objectifs différents, ce qui peut entraîner des divergences de positions et implique en tout cas des processus renforcés de coordination.

Les documents de stratégie sont souvent articulés autour de grandes finalités globales, sans entrer dans la déclinaison en priorités opérationnelles.

Le document de stratégie de 2012 se présente davantage comme un document de communication que comme un outil destiné à organiser les interventions des différents acteurs, et ne répond pas aux principaux impératifs de programmation : hiérarchisation des objectifs, répartition des responsabilités et des montants alloués, modalités concrètes de réalisation des 8 objectifs opérationnels et les enveloppes correspondantes.

Concernant le suivi, les études déplorent l'absence de système global de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de l'aide publique française dans le domaine de la santé, que ce soit à Paris ou sur le terrain.

Aux frontières floues de compétence entre le MAE et l'AFD et aux difficultés (pointées par la Cour des Comptes) de deux ordres autour du transfert des compétences santé à l'AFD, d'une part les perturbations dans la cohérence et le déroulement de certains projets (exemples de retards dans le transfert concret des opérations en cours, ou de la poursuite du financement par le MAE de certaines composantes), d'autre part la mise en route en 2005 et au-delà de FSP dans le secteur de la santé (3 FSP et 7 FSP mobilisateurs en 2005, 2006, 2007 et 2009 pour un montant total de 25,5 M€). Cette ambiguïté opérationnelle demeure et le MAE a engagé récemment des FSP santé (exemple du FSP avec le Réseau Aga Khan de développement –AKDN de 500 K€ sur 4 ans pour opérer au Tadjikistan, en Afghanistan et au Pakistan), exemple du FSP Muskoka.

Ces problèmes de frontière sont importants dans le domaine de la formation auxquels participent conjointement le MAE (pour l'enseignement supérieur, en articulation avec le MESR) et l'AFD (pour les formations non médicales).

Aux chevauchements entre les programmes 209 (MAE) et 124 (ministère des Affaires sociales et de la Santé) concernant les contributions volontaires à l'OMS et le financement du GIP ESTHER (le GIP est rattaché depuis 2009 au programme 209, mais une subvention annuelle de fonctionnement par le programme 124 subsiste).

A des montages complexes et multipartites tels que celui de la contribution française à l'initiative Muskoka qui combine l'intervention du MAE via un FSP régional Muskoka annuel de 19 M€ en appui à quatre agences des Nations Unies (OMS/AMPS, UNFPA/ONU Femmes et UNICEF), la mise en œuvre par l'AFD des actions bilatérales (48 M€ par an au sein de l'enveloppe d'autorisations d'engagement déléguée annuellement par le MAE), et valorisation de la contribution additionnelle à GAVI (+100 M€ sur 2011-2015) et au FM (+60 M€/an).

Ce montage fait par ailleurs l'objet d'une méthodologie « redevabilité Muskoka » qui sert de base au calcul des contributions des donateurs à partir d'un pourcentage attribué à 20 sous-secteurs d'intervention santé de la nomenclature CAD-OCDE (pour exemple, une action dans le domaine « politique de la santé et gestion administrative » peut être valorisée à hauteur de 40% dans la redevabilité Muskoka, une action « planification familiale » à 100%, une action « approvisionnement en eau » à hauteur de 15%).

A des divergences de point de vue concernant les opérateurs. On peut citer ponctuellement les doutes qui ont été émis concernant le « manque d'intégration métier » de FEI, auquel le MAE a confié fin 2011 la gestion des 5% FM (18 M€ par an), face à d'autres réseaux en place comme ESTHER.

3.5.4 La faiblesse du suivi et de l'évaluation

Un système insuffisant de suivi des interventions

Le champ des interventions dans le secteur de la santé est très vaste, et comprend des approches variées, OMD, BPM, protection sociale avec notamment les discussions internationales en cours sur le socle universel de protection sociale. Les interventions peuvent couvrir des champs aussi divers que le renforcement des institutions, l'appui institutionnel à l'élaboration des stratégies, le développement des systèmes de santé et de la protection sociale, le financement de la santé, la mise en valeur des ressources humaines, la formation et la recherche, la gestion et le pilotage hospitalier, la santé primaire et les centres de soins, l'accès aux soins, l'accès aux médicaments, le soutien aux investissements, etc.

Ces champs d'intervention ont en outre tendance à s'ouvrir encore, les spécialistes tentent de mesurer les impacts en termes de santé publique d'actions dans d'autres secteurs, comme l'éducation (l'OMS estime que l'instruction des mères est le plus fort déterminant de la réduction de la mortalité infantile), l'eau et l'assainissement, l'environnement, etc.

Les rédacteurs n'ont pas connaissance de tableaux de bord ou d'outils de suivi permettant de connaître les actions de la France dans chacune de ces différentes voies, ni une vue consolidée des budgets correspondants.

Le suivi dans le cadre de la LOLF (DPT, PAP ou RAP) est faible dans le domaine de la santé et repose sur des indicateurs très agrégés comme « Part de l'APD en santé dans l'APD totale française » ou imprécis sur les actions strictement dirigées vers la santé comme « Part des engagements de l'AFD contribuant directement à la préservation des biens publics mondiaux » ou « Part des engagements du FED sur les services sociaux ».

Dans le cadre de son CIS Santé et protection sociale 2012-2014, l'AFD organise un suivi de ses activités autour de trois mesures : le montant annuel des financements redevables de l'initiative Muskoka, le nombre de pays bénéficiant d'un concours Muskoka, la proportion des concours comprenant une composante planification familiale (axe 1 du CIS), protection sociale (axe 2 du CIS), santé environnementale (axe 3 du CIS).

En fait, l'évaluation de Pierre Morange en 2005 est le seul document consolidé à la connaissance des rédacteurs donnant une vue complète des différents axes de coopération dans le secteur de la santé. Indépendamment des aspects évaluatifs, jugements et recommandations, et indépendamment des observations concernant les autres coopérations bilatérales ou multilatérales, cette étude constitue un socle d'informations sur l'engagement français (sur les stratégies et instances décisionnelles, les engagements, les entités institutionnelles responsables, les moyens humains, les acteurs, les champs couverts, les canaux de l'aide française et les participations de la France aux initiatives internationales, etc.) dont l'actualisation régulière pourrait être un bon point de départ d'un suivi sérieux de la coopération sanitaire française.

Les outils de mesure des résultats

L'absence de système de suivi du dispositif de la Coopération dans son ensemble, bilatéral et multilatéral, et en particulier des interventions dans le secteur de la santé, empêche les acteurs français de la coopération, d'analyser l'impact de leurs interventions, que ce soit dans le cadre de leur politique sectorielle ou de la Déclaration du Millénaire, et rend difficile la capitalisation et la valorisation de l'action de la France dans son ensemble.

La mesure des réalisations est compliquée par la variété des canaux de la coopération, et met en présence des sources multiples, OMS, OCDE, Fonds mondial, etc. Les indicateurs, par exemple pour la mesure de réalisation des OMD, et leur niveau de prise en compte de la réalité, font encore l'objet de débats et de travaux importants au niveau international. Les évaluations sont fragilisées par la qualité souvent médiocre des systèmes nationaux existants d'information sanitaire et de suivi, par la faible performance des systèmes de recueil des données dans les pays concernés.

L'AFD a adopté des indicateurs de résultats pour mesurer ses actions de coopération dans le domaine de la santé (indicateurs agrégeables : pourcentage de personnes desservies par les structures et services de santé, pourcentage de personnes qui utilisent chaque année les structures et services de

santé concernés, % d'enfants vaccinés, pourcentage d'accouchements assistés, pourcentage de personnes prises en charge pour le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose).

L'Agence a retenu des indicateurs d'impact plus spécifiquement ciblés sur la mère et l'enfant (taux de suivi prénatal, taux de suivi postnatal, taux de couverture contraceptive, taux de mortalité maternelle, taux de mortalité infantile).

Une mobilisation faible des capacités d'évaluation

Les évaluations de FSP du MAE (8 évaluations) sont anciennes, les plus récentes prenant en compte les périodes 1990-2001 (coopération française dans le secteur de la santé au Gabon) et 1994-2001 (l'aide française dans le secteur pharmaceutique –Afrique subsaharienne et Madagascar).

Une capitalisation faible et un défaut de prise en compte des recommandations portant sur l'amélioration du dispositif

Les principales recommandations du dernier rapport disponible (Stéphane Manton déjà cité) s'inscrivent en octobre 2011 dans une continuité depuis 10 ans les demandes d'amélioration sur une série d'axes parmi lesquels on peut citer :

- ▶ Mieux distinguer les trois champs d'opération « protection sociale », « santé » et « travail-emploi » et dans chacun d'entre eux rationaliser les structures, rassembler les savoir-faire et les capacités d'intervention.
- ▶ Mieux coordonner tous les acteurs tant institutionnels qu'associatifs publics ou privés au niveau central et au niveau périphérique. Réunir plus régulièrement les différents acteurs de la coopération sanitaire, administrations centrales, ONG, secteur privé, et organismes spécialisés.
- ▶ Renforcer le recensement et le suivi aussi bien au niveau bilatéral et multilatéral, des actions de coopération entreprises dans les secteurs de la santé, quelle que soit leur nature, pour déboucher sur un rapport annuel des actions entreprises, des sommes allouées et dresser un bilan de l'APD dans les domaines de la santé et de l'action sociale

4 Evaluation de l'efficacité de la politique de coopération au développement

A5 : Le dispositif institutionnel actuel assure-t-il une répartition efficace 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 ?

L'évaluation de l'efficacité de la politique de coopération au développement se pose de deux façons :

- **L'efficacité du système de mise en œuvre actuel (organisation du dispositif institutionnel et coûts de gestion) :** les réformes successives ainsi que la RGPP ont eu en autres objectifs de gagner en efficacité : en 1998, la France a en effet décidé de supprimer le ministère de la Coopération ; le dispositif national qui a résulté de la réforme repose sur une coresponsabilité du MAE et du MINEFI, et s'appuie de manière préférentielle sur une banque publique de développement, l'AFD. Par ailleurs on a assisté en dix ans à une réforme considérable de l'AFD, devenue l'opérateur pivot de la coopération au développement vis-à-vis duquel le rôle de l'Etat a évolué en fonction des périmètres d'activités respectifs. Parallèlement, l'Etat a conservé des fonctions opérationnelles, et le périmètre des responsabilités apparaît ainsi mal défini sur certains sujets comme la gouvernance (rôle de l'AFD en lien avec les collectivités territoriales des pays partenaires), la gouvernance financière (rôle de différentes directions du MINEFI, de l'ADETEF, et du MAE), la santé (articulation MAE, AFD, fonds SIDA) ou l'éducation (articulation enseignement supérieur, formation professionnelle, écolage).
- **L'efficacité en termes d'effet de levier financier, mais aussi en termes de résultats obtenus par unité de financement public mobilisé (effets catalytiques de l'APD) :** l'effet de levier permis par les prêts, par les financements innovants pour l'accroissement des recettes fiscales locales et des investissements privés, et par la mobilisation du canal multilatéral.

Synthèse

Le dispositif français de coopération au développement se caractérise par des coûts de fonctionnement élevés, malgré des réformes engagées et quelques progrès notables, et par un empilement et une utilisation redondante des structures de coordination. La dissociation de la fonction stratégique et la fonction opérationnelle demeure inachevée. Une certaine rivalité entre les acteurs peut conduire à une moindre aptitude au changement et à l'innovation. Enfin, le dispositif manque de visibilité vis-à-vis des partenaires et pays bénéficiaires.

L'efficacité se rapporte aussi à la capacité de maximiser les effets de l'aide à effort budgétaire public constant. La France a joué un rôle pionnier en la matière avec la promotion des nouvelles sources de financement permettant de maximiser les flux d'aide vers les pays en développement.

L'utilisation croissante, par la France, des instruments permettant un effet de levier sur l'aide publique au développement (prêts, garanties...) trouve ici une justification et une légitimité qui devrait être inscrites de manière plus cohérente dans une stratégie d'ensemble libérée de tout soupçon d'affichage au regard des statistiques de l'APD, et qui valorise davantage la recherche d'un impact maximal de l'aide par l'utilisation de leviers d'actions multiples.

Dans ce contexte, des synergies plus fortes pourraient enfin être trouvées avec les acteurs de la philanthropie privée par un renforcement du dialogue mutuel.

4.1 Efficience en termes de gestion et de moyens

Cette section cible l'appréciation générale sur l'efficience du dispositif institutionnel de coopération au développement actuellement en place.

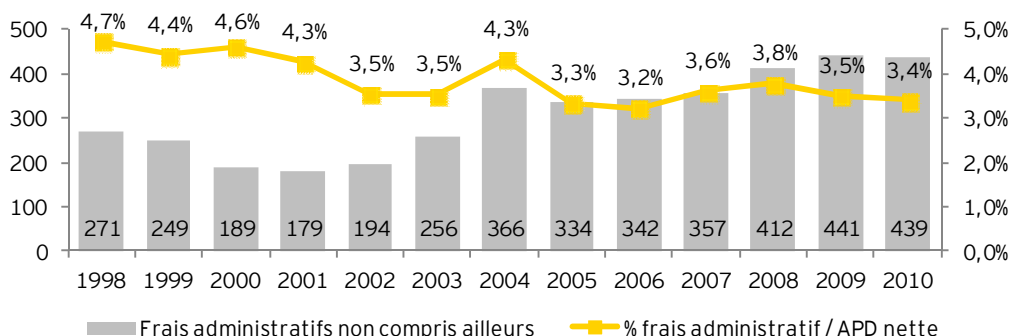
Les frais administratifs relatifs à la mise en place de la politique d'aie au développement, tels que déclarés par la France dans sa déclaration au CAD de l'OCDE, placent la France à un niveau assez élevé par rapport aux autres grands donateurs.

Ces coûts de fonctionnement élevés s'expliquent en partie par la persistante fragmentation du dispositif, qui, malgré quelques progrès notables, n'a pas pu être complètement dépassée au cours des restructurations successives de l'appareil administratif en charge de l'aide au développement.

4.1.1 Les frais administratifs élevés

Les frais administratifs relatifs à la mise en place de la politique d'aie au développement, tels que déclarés par la France dans sa déclaration au CAD de l'OCDE, représentent en 2010 un montant de 439 millions de dollars US, soit 3,4% de l'aide française.

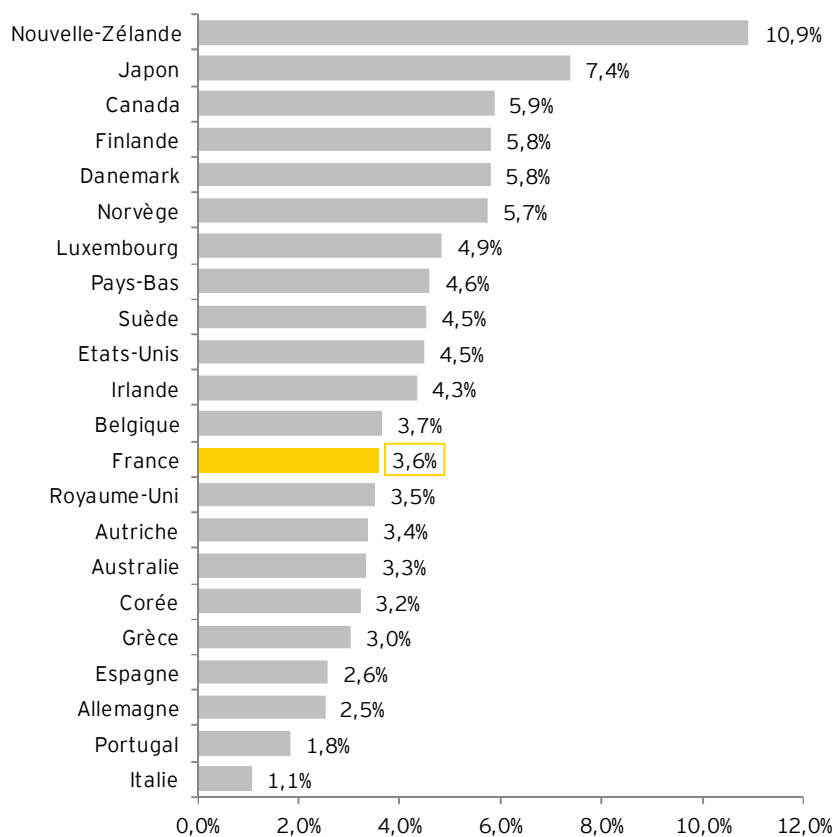
Graphique 15 : Evolution des frais administratifs déclarés par la France au CAD de l'OCDE sur la période 1998-2010 (en millions de dollars US)



Source : Stat.OECD

Sur la période 1998-2010 la part des frais administratifs dans l'APD nette a systématiquement baissé, comme illustré par le schéma ci-dessus. Par rapport aux autres grands donateurs, la France se place à un niveau assez élevé : ainsi, en 2010, les coûts de gestion de l'aide représentent 3,4% de l'APD de la France (3,6% en 2011) contre 2,8% (3,5% en 2011) de l'APD du Royaume-Uni ou encore 3% de l'APD de l'Allemagne (2,5% en 2011).

Graphique 16 : Frais administratifs déclarés par les différents pays membres au CAD de l'OCDE en 2011 (en % de l'APD nette)



Source : Stat.OECD

4.1.2 La répartition des rôles et des responsabilités

Le dispositif français de coopération au développement est le fruit de plusieurs réformes institutionnelles engagées depuis 1998. La clarification des rôles des différentes instances impliquées dans la politique d'APD a constitué une ambition importante des réformes, 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**.

Les réformes successives des activités opérationnelles de 1998 puis 2004-2005 et 2007-2008 ont été l'occasion de rationaliser le dispositif, notamment en supprimant une grande partie des doublonnages d'activité opérationnelle entre la tutelle (MAE) et l'Agence.

Malgré ces réformes, le dispositif institutionnel reste marqué par certains héritages de l'histoire et sa fragmentation génère aujourd'hui des coûts de fonctionnement élevés.

Une dissociation inachevée de la fonction stratégique et de la fonction opérationnelle

Les coûts de fonctionnement découlent du fait que **plusieurs services sont répliqués dans les différentes institutions** chargées de la politique de la coopération et génèrent une confusion des rôles : en particulier au niveau de l'AFD et du MAE (direction stratégique, services géographiques, services sectoriels, évaluation, communication, ressources humaines) (exemples : FSP, assistance technique), mais aussi, dans une moindre mesure, entre les services économique de la DG trésor et les agences de l'AFD sur le terrain en ce qui concerne, par exemple l'analyse macroéconomique des pays.

A cet égard, une mise en commun du personnel, entre les agences AFD et les services économiques, pourrait être envisagée, notamment dans les pays où ceux derniers sont faiblement dotés en ressources (notamment en ce qui concerne les profils d'économistes).

En outre, la répartition actuelle de rôles découle en grande partie des logiques historiques plutôt que d'une logique d'efficacité. Ainsi d'autres répartitions auraient pu permettre une meilleure articulation des compétences.

Des marges de progrès en termes de partage de responsabilités existent même au sein des institutions. Ainsi, au sein de la DGM, le suivi des FSP s'effectue actuellement dans deux bureaux différents (un bureau pour les FSP gérés par les ambassades et un autre bureau pour les FSP dits mobilisateurs instruits depuis Paris).

Un empiement des structures de coordination

Les coûts découlent d'autre part du temps de travail **nécessaire pour coordonner la multiplicité des acteurs**, à Paris ainsi que sur le terrain (ONG, coopération décentralisée, etc.), notamment compte tenu de la prolifération des instances de coordination actuellement en place (CICID, co-CICID, COSP, COS, etc.).

Par ailleurs, certaines instances de coordination sont utilisées en pratique de manière redondante. **Par exemple**, dans sa formation théorique, le COS fait, à certains égards, double emploi avec un conseil d'administration de l'AFD où les tutelles se concerteraient davantage en amont des conseils sur les orientations et décisions stratégiques, sous l'impulsion du ministre chargé de la coopération. Et dans sa formation telle qu'elle a été pratiquée de facto depuis sa création (ministres), le COS fait à certains égards double emploi avec le CICID, sans pour autant pallier l'insuffisante fréquence de ce dernier. 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.

Une certaine concurrence entre les deux ministères les plus concernés par la politique de coopération

La fragmentation institutionnelle peut aussi conduire à une moindre aptitude au changement et à l'innovation, du fait des stratégies de pouvoir et des rivalités entre acteurs. En effet, les principales institutions concernées par la coopération au développement en France ont des cultures et des objectifs bien spécifiques. De plus, l'aide au développement n'est une compétence exclusive d'aucune de ces institutions³⁰. On observe ainsi la coexistence des trois cultures : celle de la diplomatie, portée 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 DGM et de l'AFD.

Les différences de culture des trois piliers de la coopération française sont souvent source des discordances que le dispositif de concertation actuel ne permet pas toujours de surmonter. Cela 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 (pour l'élaboration des

³⁰ 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

stratégies, exemples du Document cadre, de la stratégie santé, mais aussi en termes de fonctionnement : exemple du retard dans l'adoption du budget pour l'année 2011 de l'AFD).

L'échange d'information entre les acteurs reste imparfait

Le système engendre également des dysfonctionnements dans la mesure où **l'échange d'information entre les différents acteurs impliqués reste imparfait**. Ainsi, au niveau local par exemple, les ambassades de France ne sont pas en mesure de connaître l'enveloppe globale d'aide publique au développement allouée au pays, notamment en ce qui concerne la partie non programmable (à titre d'exemple les opérations de désendettement ne leur sont pas communiquées).

Un dispositif complexe pour les partenaires et les pays bénéficiaires

Vis-à-vis de l'extérieur également, la représentation de la France par différentes institutions n'ayant pas toujours la même approche rend le message de la France moins audible.

Sur le terrain, le dispositif local de mise en œuvre de l'APD française demeure largement celui qui préexistait il y a dix ans, même si ses effectifs ont décliné. Il **est souvent perçu comme complexe, éclaté et finalement peu lisible** compte tenu du nombre des acteurs qui interviennent au titre de la coopération, à savoir les 161 SCAC qui relèvent du MAE et s'appuient sur un réseau des établissements culturels français (au nombre de 127 en 2012), des Alliances françaises subventionnées³¹ et des centres de recherche (IRD, CIRAD)³² ; les services économiques du MINEFI, les agences locales de l'AFD, les effectifs affectés à la coopération policière (SCTIP), judiciaire (magistrat de liaison), sociale (conseiller social) et militaire (attaché de défense), etc.

La fragmentation du dispositif atténue la lisibilité de la stratégie de coopération de la France et alourdit les processus de délivrance de l'aide. Les pays partenaires et les partenaires locaux notent une forte présence française mais éprouvent, de manière variable selon les pays, des difficultés à comprendre le partage des responsabilités et le rôle de chacun au sein du dispositif français, dont l'aide au développement à proprement parler ne constitue que l'un des éléments et qui répond de surcroît à des objectifs multiples (appui commercial et promotion des entreprises françaises, diplomatie d'«influence»,...).

A cet égard, la poursuite de la restructuration du réseau culturel à l'étranger, qui prévoit notamment la fusion des SCAC et des établissements à autonomie financière (EAF), est perçue comme très importante. Un premier rapport d'évaluation sur l'expérimentation du **rattachement du réseau culturel à l'Institut français (voir l'encadré ci-dessous)** a été adressé en mars 2011 aux commissions parlementaires compétentes, cependant ce n'est qu'après le rattachement effectif des 12 postes considérés à l'Institut français qu'une évaluation du coût et de l'efficacité de la réforme pourra être menée.

Encadré 1 : La poursuite de la restructuration du réseau culturel à l'étranger.

Depuis 2009, des **établissements à autonomie financière uniques** ont été mis en place par fusion d'établissements ou création de nouvelles structures, dont l'appellation générique est désormais celle d'« **Institut français** de » suivie du nom du pays. En 2011, le changement d'appellation a été appliqué à la quasi-totalité du réseau. Ce regroupement permet d'améliorer le pilotage et la visibilité du dispositif et de rationaliser son fonctionnement. La création d'EAF uniques ainsi que le changement d'appellation

³¹ En 2012 on compte 307 Alliances françaises recevant une dotation du ministère des Affaires étrangères et 252 alliances françaises bénéficiant de personnel expatrié rémunéré par le ministère (dans 90 pays).

³² 26 instituts de recherche (établissements à autonomie financière) dans 25 pays.

doivent être achevés à la fin de l'année 2012. Par ailleurs, le MAE envisage de fermer d'autres EAF, éventuellement au profit d'Alliances françaises nouvelles ou déjà implantées, là où ces dernières sont le mieux adaptées à la demande locale d'influence française ; il compte également supprimer les doublons entre les EAF et les Alliances françaises en fonction du contexte local. Enfin, il redéfinira la cartographie des Alliances françaises bénéficiant de son soutien en accord avec la Fondation Alliance française.

La **fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière**, qui a débuté au 1^{er} janvier 2009 et devrait s'achever à la fin de l'année 2012, conduira à la création d'une structure unique par pays, sous l'autorité d'un conseiller culturel qui sera également directeur de l'Institut français et disposera d'un budget unique. Le regroupement a concerné 24 pays, en 2009-2010 et 62 en 2011. Il devrait s'étendre à 62 postes en 2012 et s'accompagner d'un transfert de 129 équivalents temps plein travaillé (ETPT) aux établissements à autonomie financière d'une quarantaine de pays, le projet de loi de finances prévoyant, par ailleurs, d'affecter 6 millions d'euros de crédits à la fusion et à l'expérimentation (aménagement de locaux, réalisation d'études juridiques, élaboration du plan de restructuration du réseau, création d'une identité visuelle...).

Enfin, conformément à de la loi du 27 juillet 2010, **le rattachement du réseau culturel à l'Institut français** doit faire l'objet d'une expérimentation sur trois ans. Cette dernière débute au 1^{er} janvier 2012 dans douze pays représentatifs de la diversité du réseau selon un cahier des charges approuvé par arrêté. Le périmètre de l'expérimentation recoupe celui de la fusion des services de coopération et d'action culturelle avec les établissements à autonomie financière.

Source : *Projet de loi de finances pour 2012 : Action extérieure de l'État : diplomatie culturelle et d'influence.*

4.2 Rôle catalytique de l'APD et effet de levier permis par les nouvelles sources de financement

Cette section vise à apprécier le rôle de la France dans la réflexion internationale sur l'aide au financement globale du développement et la promotion des nouvelles formes de financement du développement complémentaires aux financements publics mobilisés : financements « innovants », investissements privés, mobilisation de ressources locales, etc. Elle s'intéresse aussi à la manière la politique française de coopération au développement cherche à bénéficier de ce « rôle catalytique de l'APD », et l'efficacité avec laquelle elle réalise l'effet de levier attendu à partir de ces sources de financement alternatives

La France accorde une grande importance à l'effet de levier permis par les nouvelles sources de financement et elle fait partie des pionniers dans la réflexion sur la mobilisation de financements « innovants », qui s'est concrétisée par la mise en place, sous l'impulsion française, de la taxe sur les billets d'avion.

De manière pertinente et légitime, la France reconnaît clairement la nécessité d'optimiser son APD au regard des moyens limités de sa politique ce qui la mène de recourir de plus en plus à des instruments permettant un effet de levier sur son APD (prêts, canal multilatéral, garanties...), mais cette tendance devrait être inscrite de manière plus cohérente dans une stratégie d'ensemble libérée des enjeux de maximisation des déclarations d'APD au CAD. En revanche, la France n'exploite pas de manière suffisante les possibilités offertes par la coopération plus structurée avec les acteurs de la philanthropie privée.

4.2.1 Rôle de la France dans la promotion et la mise en œuvre de financements innovants

La « vision française pour le développement » présentée dans Document cadre souligne la place importante accordée par la France à la question du financement global du développement

Le Document cadre intègre l'aide au financement global du développement parmi ses cinq leviers d'action prioritaires pour mettre en œuvre ses grandes orientations et promouvoir la cohérence des politiques.

Il propose une approche du financement qui dépasse le cadre strict de l'APD, et déplace le débat en inscrivant la question du financement du développement dans le cadre de la coresponsabilité mondiale. La proposition implicite est de répartir équitablement l'effort (le Document cadre indique par exemple que l'UE représente 30% du PIB mondial et finance 60% de l'aide). Il propose ainsi une série d'objectifs à portée générale en termes de ressources qui définissent les bases d'une politique à la recherche d'une plus grande efficacité :

- Passer de l'aide au financement global du développement
- Optimiser les flux d'aide publique au développement
- Mobiliser les ressources locales, l'investissement privé et les ressources fiscales
- Mobiliser les transferts des migrants et les dons privés
- Mobiliser les financements innovants
- Rééquilibrer les contributions

La France fait partie des pionniers dans la réflexion sur la mobilisation de financements « innovants », qui s'est concrétisée par la mise en place, sous l'impulsion française, de la taxe sur les billets d'avion

De manière plus spécifique, les financements innovants représentent une approche parfaitement en ligne avec le document cadre.

Dans un contexte de crise quantifiable du financement public en général et des BPM en particulier (en additionnant les fonds nécessaires pour réaliser les OMD d'ici 2015 et les objectifs liés aux crises environnementales, le déficit de ressources est estimé par les experts autour de 156 milliards USD par an pour le changement climatique et 170 milliards USD par an pour l'APD), les financements innovants suscitent un intérêt croissant en tant que source de financement prévisible, durable et additionnelle

La notion de « financements innovants », introduite dans le débat international au moment du sommet de Monterrey en 2002, s'est précisée à la faveur d'une mobilisation croissante et à travers de nouveaux engagements internationaux, et désigne aujourd'hui les mécanismes générant des ressources complémentaires à l'APD traditionnelle et présentant une plus grande prévisibilité. Cette double caractéristique, complémentarité et prévisibilité, est inscrite dans les déclarations politiques adoptées depuis 2004.

La principale enceinte de discussion et de proposition en matière de financements innovants à l'échelle internationale est le « Groupe Pilote sur les financements innovants pour le développement » créé lors de la Conférence fondatrice de Paris de 2006, et dont le secrétariat permanent est assuré par la France. Mis en place en 2006, il rassemble désormais 63 pays de niveaux de développement divers, et associe les principales organisations internationales (Banque Mondiale, Organisation Mondiale de la Santé, UNICEF, notamment), ainsi que des ONG.

La France fait partie des pionniers dans la réflexion sur la mobilisation de financements innovants, et l'initiative française d'une taxe sur les billets d'avion, concrétisée en 2006 dans un dispositif d'action novateur comme UNITAID a permis de coordonner l'action de différents pays (notamment le Brésil, le Chili, la Norvège et le Royaume-Uni) autour d'une vision innovante du développement.

A peine deux ans après le lancement de la taxe sur les billets d'avion en France et la constitution du Groupe pilote, 12 pays mettent en œuvre une telle contribution de solidarité et 29 pays aux degrés de développement très divers ont fait part de leur intention de le faire. Plusieurs pays, dont l'Inde et la Chine, étudient actuellement la possibilité de mettre en œuvre une telle taxe et ont publiquement fait état de cette hypothèse.

Le montant de la taxe sur les billets d'avion se situe dans une fourchette qui varie de 1 dollar pour les billets en classe économique à 40 dollars pour les billets en classe affaires et en première classe, selon les pays. Les passagers en transit en sont exemptés et les pays sont libres de fixer les tarifs de la contribution et de décider à quelle classe elle s'appliquera.

D'autres mécanismes innovants ont fait leur apparition, comme la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm) ou la Garantie d'achats futurs (AMC).

- ▶ L'IFFIm, lancée fin 2006 par le Royaume-Uni, la France, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, la Suède puis l'Afrique du Sud, doit lever dans les prochaines années 4 milliards de dollars sur les marchés financiers afin de financer des programmes de vaccination des enfants et de renforcement des systèmes de santé menés par l'Alliance pour les vaccins et la vaccination (GAVI). Cette initiative est gérée par le MINEFI.
- ▶ L'AMC vise à accélérer le développement de nouveaux vaccins contre le pneumocoque en garantissant le financement de leur achat futur sur la base de garanties financières apportées par les donateurs, qui doivent s'élever à \$1,5 milliards payables sur une durée de 12 ans.

Ces trois mécanismes ont d'ores et déjà permis de mobiliser près de deux milliards de dollars de financement additionnel, stable et prévisible, et contribué à vacciner plus de 100 millions d'enfants par an et à garantir le traitement pédiatrique contre le sida de 100 000 enfants par an.

D'autres initiatives sont en cours et mobilisent les acteurs du développement comme : la lutte contre l'évasion fiscale et les flux financiers illicites, la canalisation des transferts des migrants vers l'investissement productif ou social dans leur pays d'origine, la lutte contre le changement climatique en réservant au développement une partie des revenus tirés de la mise aux enchères des crédits carbone, le débat sur les taxes sur les transactions financières et les transactions de change, les contributions volontaires de solidarité, ou encore la solidarité numérique nourrissent en particulier leurs travaux.

Une « taskforce sur les transactions financières internationales pour le développement » a été créée en 2009. Elle évalue les différentes options de financement à partir de taxation des activités financières.

4.2.2 Optimisation des flux d'aide publique au développement de la France

De manière pertinente et légitime, la France reconnaît clairement la nécessité d'optimiser son APD au regard des moyens limités de sa politique

Parmi les objectifs que la France se propose de suivre se trouvent des principes directeurs qui visent à développer l'effet de levier de l'aide publique au développement et d'augmenter les ressources disponibles en :

- Articulant les moyens limités de la coopération avec les autres sources de financement pour produire un impact maximal pour les enjeux d'intérêt public et de long terme. Dans la nouvelle vision du développement, les flux d'aide publique restent incontournables, mais ils doivent être optimisés en articulation avec les autres sources de financement du développement (ressources locales, flux privés internationaux (IDE, transferts des migrants, dons privés).
- Répartissant les ressources en fonction de principes d'allocation selon les partenariats différenciés, consistant à donner la priorité aux mécanismes tels que les prêts permettant aux fonds publics d'exercer un effet de levier dans les pays à revenus intermédiaires et émergents ainsi que pour certains secteurs économiques, en particulier l'appui au secteur

privé. A contrario, il s'agit de privilégier l'emploi des subventions publiques pour intervenir de façon ciblée dans les pays les plus pauvres ou en crise ainsi que pour financer des actions non rentables financièrement.

La France recourt de plus en plus à des instruments permettant un effet de levier sur son APD³³ (prêts, canal multilatéral, garanties...), mais cette tendance devrait être inscrite de manière plus cohérente dans une stratégie d'ensemble libérée des enjeux de maximisation des statistiques de l'APD au sens du CAD

Dans une large mesure, l'évolution de l'aide française s'inscrit dans une recherche d'effet de levier en matière de développement :

- ▶ **Le recours au canal multilatéral offre un double effet de levier** : il permet au pays donateur de générer des volumes considérables d'aide grâce à l'effet de levier de bilan mobilisé par les banques à un coût budgétaire très réduit. Ainsi, les souscriptions au capital des banques multilatérales de développement (Banque mondiale, Banque africaine de développement, etc.) se composent de capital « d'apport » et de capital « exigible ». Les pays membres comme la France paient comptant une petite partie de leur engagement (seulement 2% dans certains cas) et promettent de payer le reste – le capital exigible – dans le cas peu probable où cela s'avérerait nécessaire. A ce jour, aucune banque multilatérale de développement n'a dû faire appel à ce type de capital. Grâce à la garantie implicite de ce capital exigible fournie à une banque par ses actionnaires, celle-ci peut emprunter sur les marchés financiers internationaux à des taux favorables. Les capitaux ainsi mobilisés sont mis à disposition des pays en développement sous forme des prêts à des taux d'intérêt qui se rapprochent de ceux du marché, mais qui sont plus favorables que ceux auxquels ces pays pourraient avoir accès autrement.
- ▶ Le recours croissant aux prêts permet d'optimiser la dépense **publique** en permettant de **financer des projets de développement importants pour un coût budgétaire limité**. Si les prêts **sont bien adaptés pour intervenir dans les pays et les secteurs les plus dynamiques où leur effet de levier permet d'espérer une influence significative, cet instrument n'est en revanche pas** mobilisable dans un certain nombre des situations. Il en est ainsi dans les pays les plus pauvres dont la capacité d'endettement est limitée, en particulier pour financer les dépenses dont la rentabilité financière directe est faible ou nulle (même si les externalités et effets indirects sur la croissance sont élevés, par exemple l'éducation primaire). De même pour les pays en crise où l'Etat est fragile voire inexistant et où le canal des ONG est souvent un des principaux leviers d'action. Pour la coopération française, ce recours aux prêts est légitime et cohérent avec ses axes stratégiques : dans les pays émergents, les prêts sont parfaitement adaptés et participent d'un double objectif d'influence et de contribution à la préservation des biens publics mondiaux. La coopération française reste toutefois en grande partie prisonnière de sa logique d'affichage et d'une tentation consistant à rechercher d'abord l'effet de levier statistique de court terme au détriment d'une vision stratégique de long terme (au regard des règles de calcul de l'APD par le CAD, l'effet de levier des prêts est immédiat ; les **prêts** en direction des pays en **développement** sont en effet déclarés comme APD au moment du décaissement - bien qu'ils viennent au moment des remboursements en soustraction des dépenses d'APD, de sorte que, sur le long terme, seul le coût brut du prêt pour le prêteur est comptabilisé au titre de l'aide).

³³ Qu'elle soit ou non comptabilisable en tant qu'APD au sens du CAD

- ▶ **Les garanties représentent également une contribution significative au développement des pays pour un coût budgétaire limité.** Contrairement au prêt, l'effort correspondant n'est pas enregistré dans les données de l'APD au sens du CAD.
- ▶ **Les pratiques de cofinancement sont intéressantes de ce point de vue et permettent d'optimiser et démultiplier les efforts.** Dans l'esprit de la division du travail et des avancées internationales et européennes dans ce sens, l'AFD a développé une série d'opérations en cofinancement avec les Banques de développement, elle est aussi appelée à gérer des financements communautaires. L'AFD, la KfW et la BEI travaillent régulièrement en cofinancement, ces organisations ont également conclu des accords pour harmoniser leurs procédures.

En pratique, l'efficacité des flux d'APD pourrait être renforcée par une coordination plus structurée avec les acteurs de la philanthropie privée

La France accorde une attention croissante à l'apport des acteurs privés à la coopération pour le développement.

L'apport de la philanthropie française à la solidarité internationale au niveau global (aide aux pays en développement au sens du CAD et aide d'urgence) est certes beaucoup moins important que celui de la philanthropie des Etats-Unis (estimé à plus de 11 milliards d'euros par an), mais loin d'être insignifiant. Les 600 à 800 millions d'euros (entre 0,036 et 0,038% du RNB) de dons privés français orientés vers l'aide au développement situent la France dans la moyenne des pays **développés**, les Etats-Unis constituant une exception.

L'appui de l'Etat français à l'aide privée se situe aujourd'hui surtout en facilitateur. Selon les interlocuteurs rencontrés, **les dispositifs juridiques et fiscaux** sont globalement favorables à la philanthropie privée (entreprises comme particuliers). Ainsi, les formes juridiques permettant la mise en place de projets philanthropiques se sont multipliées et offrent une souplesse suffisante pour répondre aux besoins des acteurs³⁴. Le système fiscal français est jugé à cet égard comme suffisamment incitatif³⁵. Les seules difficultés concernent essentiellement la territorialité de l'impôt qui peut constituer un frein au travail avec des ONG dans les pays d'accueil. Dans le cadre des actuelles discussions sur la réduction des niches fiscales en France, il semble important de souligner l'intérêt de maintenir des incitations fiscales si l'on souhaite encourager les acteurs privés à poursuivre leurs activités et contribuer à optimiser leur participation à l'aide au développement.

L'appui de l'Etat français est en revanche jugé faible en ce qui concerne l'appui à la structuration du secteur, très hétérogène selon les estimations de l'IGF, avec un nombre important d'associations (entre 35000 et 45000), de fondations (environ 60) et de fonds de dotation (environ 30). Cette dispersion et une faible capitalisation des acteurs peuvent réduire l'impact et l'effet de levier de leurs interventions sur le terrain³⁶.

Par ailleurs, **la France exploite relativement peu les synergies possibles entre les acteurs publics et privés** et intègre insuffisamment les interventions des acteurs privés à l'aide au développement. Ainsi, plusieurs structures de mise en cohérence et de consultation (HCCI, cellule d'urgence au MAE, Alliance pour le développement) ont été mises en place ces dernières années, mais n'ont pas perduré. Sur le terrain, malgré une ouverture et une sensibilisation grandissantes des acteurs publics français (ambassadeurs, agences locales AFD), un manque de cohérence et de visibilité dans les interventions de différents acteurs français (publics et privés) est souvent souligné.

³⁴ Les acteurs ont le choix entre six outils : association, reconnue d'utilité publique ou non, fondation reconnue d'utilité publique, fondation abritée, fondation d'entreprise et fonds de dotation.

³⁵ Les incitations reposent sur quatre outils : une réduction au titre de l'impôt sur le revenu, une réduction au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune, une réduction au titre de l'impôt sur les sociétés, une exonération de TVA.

³⁶ *La philanthropie privée orientée vers l'aide au développement*. IGF, février 2010.

Cette faiblesse du dialogue est également regrettable en termes d'échange d'information et d'apprentissage. En effet, la philanthropie privée tournée vers l'aide au développement ne vaut pas uniquement par son volume financier. Les organismes officiels pourraient tirer certains enseignements de contacts plus soutenus avec les fondations privées. Comme le soulignent de nombreuses études, la philanthropie privée a permis de financer des activités novatrices dans de nombreux secteurs liés au développement. Indépendantes des gouvernements, les fondations sont également plus libres de prendre des risques, de s'intéresser à des programmes dont les bénéfices ne seront perceptibles qu'à long terme et d'expérimenter des structures organisationnelles très décentralisées. Les résultats de leurs expériences pourraient suggérer des innovations intéressantes pour les organismes officiels, et fournir des mises en garde utiles à propos de conséquences jusqu'alors imprévues³⁷.

L'Etat peut également jouer un rôle plus important en ce qui concerne **la professionnalisation des acteurs en mettant à leur disposition davantage d'information et de conseil**. A la suite du rapport de l'IGF du 2010, un certain nombre des préconisations a été formulé, notamment de créer une plateforme d'information transversale sur la générosité ou encore d'ouvrir un portail d'information et de conseil sur l'aide au développement. A ce stade, ces préconisations n'ont pas été prises en compte.

Enfin, si l'Etat n'a pas vocation à faire ou à décider à la place des acteurs privés, il peut les mobiliser davantage au service de ses propres objectifs, ce qui va au delà d'une meilleure exploitation des synergies. La France pourrait ainsi mieux se positionner en force de proposition, et davantage appuyer si nécessaire les initiatives relevant de l'intérêt général.

³⁷ *Fondations philanthropiques et coopération pour le développement*, OCDE, 2003.

5 Evaluation de l'impact de la politique de coopération au développement

A5 : Quels ont été les résultats et les impacts de la politique de coopération au développement au cours des dernières années ?

L'évaluation des impacts de la politique de coopération au développement constitue la partie la plus sensible du travail d'évaluation. Elle obéit à une multiplicité de limites à garder à l'esprit à la lecture des constats et conclusions présentés ci-après.

Le chapitre suivant analyse surtout le travail d'évaluation d'impact de l'aide mené en France et les difficultés relatives à cet exercice.

Ensuite, sur la base des évaluations existantes et à partir de statistiques macro-économiques, la question est posée de savoir si les politiques supportées notamment par la France conduisent à une évolution des paramètres de la réduction de la pauvreté dans le sens attendu dans les pays pauvres prioritaires, et des résultats et des impacts des projets observés sont présentés.

Synthèse

Bien que la coopération au développement fasse partie des politiques les plus questionnées et les plus analysées, la **France n'est que très peu en mesure de rendre compte des impacts de sa politique d'aide au développement**, et ceci malgré une demande forte de la part des autorités politiques, du parlement et des citoyens.

L'évaluation des impacts de l'aide se heurte à un certain nombre de difficultés spécifiques qui dépassent le seul cadre de la politique de coopération au développement de la France. Elles ont trait à la contribution réelle de l'APD au développement des pays pauvres et aux obstacles méthodologiques pour le démontrer. Les grandes évolutions de la pensée pour appréhender le rôle de l'APD dans le développement des pays renvoient à un sujet de débat qui n'est pas conclusif à ce jour, et auquel l'AFD contribue de manière croissante.

Au-delà des difficultés propres à l'évaluation d'impacts de l'aide, partagées par la plupart des bailleurs, la France ne s'est pas dotée d'un cadre d'objectifs et d'indicateurs nécessaire pour pouvoir envisager la mesure des impacts (à l'exception de l'AFD qui s'est approprié l'outil « cadre logique » depuis le début des années 2000). La coopération française consacre des moyens financiers limités au suivi et à l'évaluation par rapport aux autres bailleurs du CAD de l'OCDE. A cet égard, **la question de la complexité de l'aide, souvent mise en avant pour justifier la difficulté à répondre aux demandes des parlementaires et des citoyens, ne suffit pas à expliquer les retards pris par la France dans ce domaine, et de nombreuses avancées pourraient être permises par une meilleure architecture logique et une définition plus précises des impacts recherchés (tant pour la France que pour les pays bénéficiaires)**

5.1 Les difficultés de la mesure des résultats et des impacts de la politique d'aide au développement au niveau des pays

Malgré une demande forte de la part des autorités politiques, du parlement et des citoyens, la France n'est que très peu en mesure de rendre compte des impacts de sa politique d'aide au développement.

Les évaluations menées par les trois unités d'évaluations sont menées selon les méthodologies qui ont été affinées et formalisées avec le temps, mais elles restent assez procédurales qui apportent très rarement des éléments sur les impacts des interventions. On note notamment un nombre limité d'évaluations larges et transversales qui pourraient fournir une présentation agrégée des impacts de l'APD française.

La politique d'aide au développement n'a pas de monopole de complexité en ce qui concerne l'évaluation des résultats et des impacts. Cependant, il existe un certain nombre de spécificités propres à la politique de coopération qui expliquent les difficultés rencontrées par la France ainsi que par les autres bailleurs dans ce domaine. .

5.1.1 La difficulté d'agrégation des résultats pour l'ensemble de la politique

Les comparaisons et les agrégations des résultats de l'ensemble de la politique de l'aide sont particulièrement difficiles.

Cela tient d'abord à l'hétérogénéité des résultats poursuivis (réglementaires, institutionnelles, études ou investissements, etc.), de leur maturité dans la chaîne des résultats (outputs, outcomes, impacts). Si cette hétérogénéité n'est pas propre à la politique d'aide, la spécificité de l'APD est qu'elle finance presque toutes les politiques publiques et vise donc à des résultats de différentes natures dans tous les secteurs. Deuxièmement, ces résultats sont obtenus dans des géographies et donc dans des contextes extrêmement diversifiés. La présentation de résultats agrégés permet-elle de rendre compte de la diversité des contextes et de donner à voir les facteurs de succès ou d'échec des opérations menées ? Comment analyser en termes de performance par exemple le coût comparé du raccordement à l'eau potable de familles urbaines en Inde et rurales au Niger ? Quelles conclusions peut-on tirer de l'agrégation d'enfants scolarisés grâce à l'APD française au Pérou et en République démocratique du Congo ?³⁸

5.1.2 Les difficultés d'attribution et de contribution au niveau macro (pays, zones géographiques)

Les impacts de l'aide reposent systématiquement sur une responsabilité collective, ce qui crée un défi d'attribution

L'attribution consiste à **isoler** parmi les changements constatés ceux dont la cause est l'action en question : « l'ensemble des effets sur les bénéficiaires d'une action de développement qui sont strictement attribuables à cette action ».

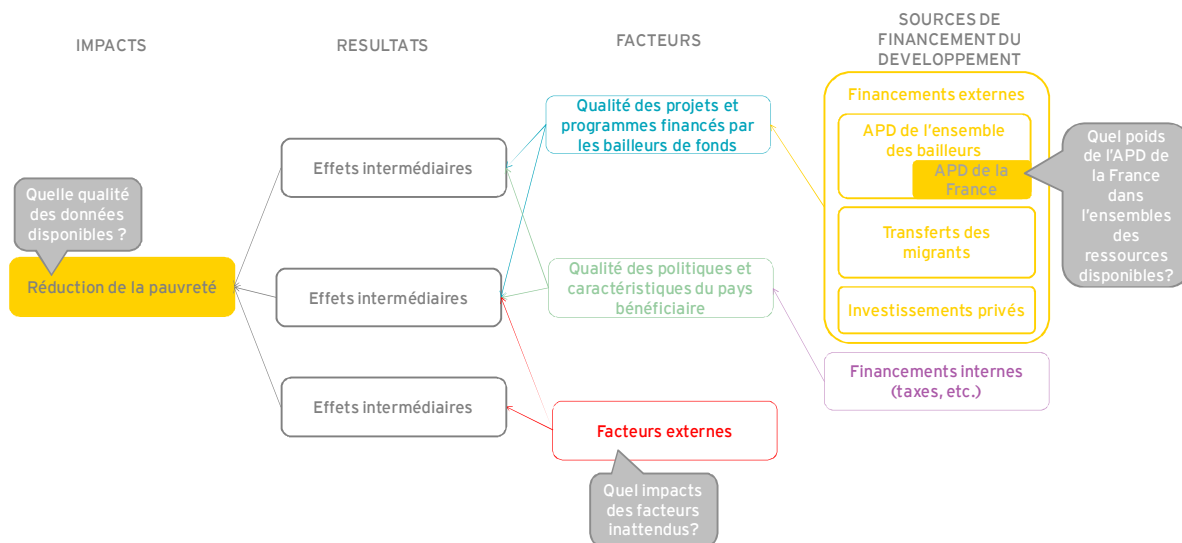
Si la plupart des politiques publiques sont multi-acteurs et partenariales, la politique d'aide repose de manière inhérente sur le partenariat ce qui pose un problème bien connu de délimitation des responsabilités. Les impacts globaux de l'aide au niveau d'un pays bénéficiaire, par exemple les OMD, relèvent encore plus spécifiquement de la responsabilité collective : la qualité de l'aide fournie par les bailleurs (sa prévisibilité, son ajustement aux cycles économiques, la pertinence de choix des instruments, la qualité de la mise en œuvre, etc.), mais aussi des caractéristiques propres aux pays aidés (qualité des politiques économiques ; existence d'une bonne gouvernance ; capacité d'absorption de l'aide).

Mesurer l'efficacité propre de l'aide (même de l'ensemble des bailleurs) au niveau d'un pays, indépendamment de l'efficacité de la politique de développement du pays aidé, n'a pas vraiment de sens. Compte tenu de la dimension partenariale de la politique d'aide au développement, évaluer l'APD

³⁸ J-D. Naudet, « Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique », *AFD, Document de travail* n° 19, février 2012.

revient finalement à évaluer aussi les politiques de développement mises en œuvre par les pays bénéficiaires.

Graphique 17 : Le lien entre l'APD de la France et la réduction de la pauvreté



Par ailleurs, à supposer même que l'on puisse établir avec certitude une corrélation entre un projet ou un programme et des impacts, on ne peut pas toujours attribuer ce résultat ou cet impact à un bailleur donné, dans la mesure où une part croissante des projets et programmes sont cofinancés par une pluralité de bailleurs.

Encadré 2 : Les impacts de l'APD française dans le pays pauvres prioritaires (l'annexe 1 détaille les analyses ci-dessous)

Les pays pauvres prioritaires de la coopération française ont enregistré des progrès inégaux, mais globalement faibles, dans la lutte contre la pauvreté, tels que mesurés par les OMD selon le rapport du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) publié en 2010. Si à cinq ans d'échéance des OMD en 2015, aucun des OMD n'a été atteint et de nombreux objectifs ne seront vraisemblablement pas atteints en 2015, une amélioration est cependant visible dans l'accès à l'éducation primaire et dans la réduction de la mortalité des enfants – deux objectifs qui devraient être atteints dans la plupart des 14 pays prioritaires.

La France est un des principaux bailleurs de fonds dans la majorité ces pays (son aide comptant jusqu'à 46% de l'APD totale reçue par les Comores, 33% par le Togo et 27% par le Sénégal), l'APD (de l'ensemble des bailleurs) constitue par ailleurs une source importante du financement du développement de ces pays (représentant dans certains pays un tiers du PIB – Comores, Madagascar, Niger).

Cependant, il est impossible d'attribuer les progrès globaux réalisés par ces pays à l'aide de la France, ni même d'en mesurer la contribution exacte, tant que la contribution des autres facteurs ne pourra pas être estimée.

Comme évoqué plus haut, les flux de l'APD, aussi importants soient-ils, n'expliquent pas à eux-seuls les progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté. L'APD n'est pas la seule source de financement du développement dans les pays en développement (il y a encore des sources internes – taxes par exemple- et d'autres sources externes, tels que les dons privés, les transferts des migrants, etc.).

Par ailleurs, les progrès dans la réduction de la pauvreté peuvent également s'expliquer par de nombreux d'autres facteurs, tels que la qualité des projets et de programmes mis en place, la qualité de

la politique économique du pays, les caractéristiques du pays bénéficiaires (croissance démographique, infrastructures, etc.) ou encore les facteurs exogènes (conflits, catastrophes naturelles, etc.).

Des évaluations d'impact scientifiques permettent de contourner certaines difficultés de la mesure des impacts

Il existe actuellement des méthodes qui permettent de mesurer des impacts microéconomiques au niveau d'un projet. Il s'agit **des évaluations des impacts dites scientifiques** qui ont pour objet d'apprécier la proportion des changements observés qui sont effectivement attribuables à l'intervention évaluée. Elles impliquent la construction d'un « scénario contrefactuel ». C'est la comparaison des niveaux de bien-être « avec » et « sans » l'action de développement qui donne la mesure d'impact de celle-ci. Comme la situation contrefactuelle est inobservable puisque la population affectée par l'intervention ne peut être dans le même temps observée en l'absence de l'intervention, différentes méthodes sont utilisées pour contourner cette difficulté en proposant une estimation de la situation contrefactuelle : elle peut être obtenue par des approches appropriées comme les groupes de contrôle avec tirage au sort, les groupes de comparaison ou les techniques de modélisation. L'évaluation d'impact de Progresa lancée en 1997 au Mexique a fortement influencé l'usage de telles méthodes d'évaluation dans le domaine du développement.³⁹ Les bailleurs de fonds encouragés par des centres de recherche comme le *Center for Global Development* ont financé un nombre important d'études fondées sur ces méthodes statistiques dites robustes.

Ces méthodes sont cependant très exigeantes en termes de données et de ressources humaines. C'est pourquoi, les bailleurs de fonds travaillent de plus en plus de manière conjointe sur ce type d'évaluation. Une initiative internationale pour les évaluations d'impact (3IE) a été lancée par des fondations, des bailleurs bilatéraux et des gouvernements du sud afin de financer ce type d'évaluations rigoureuses. En France, seule l'AFD finance et conduit depuis quelques années les évaluations d'impact, en partenariat avec les acteurs concernés au sud, les opérateurs de développement et des équipes scientifiques.

Par ailleurs, le développement de l'évaluation d'impact, notamment des évaluations dites scientifiques, suscite des débats dans la communauté du développement qui portent cependant moins sur l'évaluation d'impact en tant que nouvel outil de connaissance pour le développement que sur l'ambition parfois excessive que certains lui prêtent (foi excessive dans les méthodes quantitatives, la possibilité de généralisation des connaissances ainsi acquises sont-elles généralisables à d'autres contextes, etc.

5.2 Les évaluations au niveau projets

C'est au niveau des projets, que les évaluations existantes parviennent à formuler les conclusions quant aux résultats et les impacts de l'aide française.

Encadré 3 : Le bilan des projets financés par l'AFD entre 2007 et 2009

En 2011 l'AFD a réalisé le bilan des projets financés par l'agence évalués entre 2007 et 2009 qui permet de constater **des résultats globalement positifs des projets** en termes d'efficacité ou d'impact.

Les projets évalués ont été décrits comme efficaces dans 60% des cas, les résultats dépassant même parfois les objectifs initialement fixés. Pour les projets moins réussis, la qualité des réalisations et le suivi des objectifs sont remis en cause et pourraient être renforcés, selon les évaluateurs, tant sur le processus de préparation des projets, que sur la nécessité d'impliquer les bénéficiaires dans la conception et la mise en place des projets.

En situant l'impact comme le dernier maillon de la chaîne de résultats, sans chercher à en isoler le caractère attribuable, les évaluateurs ont porté, dans 60 % des rapports, des jugements qualitatifs tout à fait positifs sur les impacts générés par les programmes soutenus par l'AFD, en particulier au niveau des impacts économiques et sociaux.

Deux tiers des évaluations évoquent de problèmes au niveau de l'efficacité. Les facteurs évoqués comme limitant l'efficacité sont souvent partiellement sous contrôle de l'AFD : le manque de précision des études ex ante, les retards d'origine diverse pour le démarrage du projet, les faiblesses des dispositifs de pilotage et de suivi, les lourdeurs des procédures locales, et enfin des facteurs externes peu maîtrisables par l'AFD.

Encadré 4 : Le bilan des projets financés par le Fonds social de développement (FSD)

En 2009, le MAE a réalisé une étude portant sur les résultats des projets financés par le Fonds social de développement (FSD) qui est l'outil essentiel mis à la disposition des ambassades pour le financement de projets de proximité portés par les associations locales et plus généralement pour appuyer les acteurs de la société civile des pays de la ZSP.

Les retours du terrain décrivent le FSD comme un outil pertinent, performant, et doté d'une forte visibilité et un rayonnement important. Les résultats sont décrits de manière positive. Le financement du FSD permet à des projets qui ne seraient pas financés par d'autres sources de financement du fait de leur taille, de répondre à des besoins réels des populations en matière d'accès à des services de base, de renforcement de capacités des porteurs et de structuration de la société civile. Il permet aussi de contribuer au rayonnement de la France.

Néanmoins, le FSD semble avoir les défauts de ses qualités. Selon l'étude, les impacts à long terme seraient nécessairement limités, notamment compte tenu de moyens réduits disponibles, mais aussi de l'étendue des besoins et les difficultés de la société civile dans les pays d'intervention.

5.3 Difficultés propres à la France

5.3.1 Un manque de cadre d'objectifs et d'indicateurs et moyens consacrés à l'évaluation

Au-delà des difficultés propres à l'évaluation d'impacts de l'aide, partagées par la plupart des bailleurs, la France ne s'est pas dotée d'un cadre d'objectifs et des indicateurs nécessaires pour pouvoir envisager la mesure des impacts

La réalisation des analyses d'impacts systématiques suppose un certain nombre de pré requis qui ne sont pas aujourd'hui réunis en ce qui concerne la politique d'aide au développement de la France.

Tout d'abord, **la définition explicite des objectifs globaux poursuivis**, car le manque de formalisation des objectifs ou l'existence d'une multitude d'objectifs implicites rend complexe la mesure des impacts.

A cet égard, les objectifs de politique d'aide au développement de la France ne se résument pas aux objectifs affichés dans le Document cadre. Des **objectifs d'influence** de la France en termes

diplomatique, stratégique ou commercial sont également poursuivis, mais ils ne font, du fait de leur caractère souvent implicite, que rarement l'objet d'une évaluation d'impact spécifique.

Certes, **toutes les formes de l'APD ne sont pas susceptibles de faire l'objet du calcul d'un taux de retour**. Par exemple, les aides budgétaires globales et sectorielles ou encore les annulations de dettes constituent des formes d'aide auxquelles il est difficile d'associer une notion d'effet de retour concret.

En France, les appréciations de l'effet de retour de l'APD sont rares et concernent plus particulièrement **l'effet de retour commercial**. Elles sont surtout consignées dans quelques rapports spécifiques (cf. encadré ci-après concernant le rapport « Améliorer l'image de la France »), et des évaluations des instruments d'aide-projet du MINEFI, qui affichent de manière explicite les objectifs de solidarité et de retour pour les entreprises françaises. Les évaluations de contributions françaises aux bailleurs multilatéraux s'efforcent également de mesurer un effet de retour pour la France de ces contributions. Enfin, les évaluations pays réalisées dans les pays émergents s'attachent à analyser les impacts d'une politique de partenariat et d'influence qui peut inclure une politique commerciale, une politique de bourses, de stages et de formation, en particulier des élites, mais aussi des enjeux plus globaux de visibilité et de rayonnement susceptibles d'être apportés par la coopération de l'AFD ou par la coopération culturelle du MAE.

On observe ainsi par ailleurs depuis quelques années une pratique grandissante de la reconstruction du cadre logique des interventions par les évaluateurs au moment des évaluations ex-post, qui les amène à retenir deux grands types d'objectifs : des objectifs de solidarité et de soutien au développement des pays bénéficiaires et des objectifs de retour de l'intervention pour les acteurs français (valoriser des entreprises françaises dans les pays bénéficiaires, maintenir le rang de la France dans les institutions multilatérales, etc.).

En outre, depuis 2006, l'AFD a mis en place **une méthodologie pour suivre et calculer le taux de retour de ses propres financements** pour les entreprises françaises et l'emploi en France. Ainsi, sur la période 2006-2010, la part de marché des entreprises françaises dans les marchés de l'AFD s'est élevée à 36% en moyenne, tandis que la part de marché des entreprises des pays émergents dans les appels d'offres de projets financés par la France augmente progressivement (22% en 2010 contre 5% en 2006).

Dans le contexte de déliement de l'ensemble des fonds de l'aide au développement, il semble aussi important de mener les évaluations pour apprécier les bénéfices qu'en tirent les entreprises françaises qui peuvent désormais accéder aux **marchés publics financés par des fonds bilatéraux étrangers**. A ce titre, une étude sur la mise en œuvre du déliement dans le domaine du bâtiment et des travaux publics menée en 2011 estime que le déliement entraîne dans l'ensemble un gain net pour les entreprises françaises, les pertes de part de marché sur l'aide bilatérale étant plus que compensées par les marchés emportés sur des financements d'autres agences de coopération et l'augmentation des volumes d'APD permise par le déliement (moindre contrainte de concessionnalité, cofinancements plus nombreux).

L'évaluation des résultats et des impacts nécessite **une mise en place d'un système de suivi performant** qui permettrait la collecte de l'information systématisée, y compris de données sur la situation de référence. Or le système de suivi actuel présente de nombreuses faiblesses (cf. partie efficacité), comme la prépondérance des indicateurs de moyens, le caractère lacunaire des indicateurs qui ne couvrent que de manière très incomplète les objectifs, l'atomisation des acteurs chargés de la collecte des données. Ces faiblesses sont par ailleurs systématiquement relevées dans les évaluations existantes des interventions françaises.

Enfin, le suivi efficace des actions de développement nécessiterait sans doute une articulation étroite avec les pays partenaires et le renforcement des appareils statistiques de ces pays.

Tant au niveau des budgets que des ressources humaines les moyens consacrés par la France à l'évaluation semblent faibles.

Selon les estimations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui a élaboré un indicateur de l' « intensité de l'évaluation » de l'aide publique au développement (rapporte le budget de l'évaluation à la masse des crédits d'APD exécutés pour le même exercice), la France (0,06%) se situe bien en deçà de la moyenne des bailleurs bilatéraux (0,16%) ou de nos principaux partenaires comme l'Allemagne (0,12%) ou le Royaume-Uni (0,09%).

La question du nombre et 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, les équipes d'évaluation sont souvent constituées d'agents principalement recrutés en interne, avec une volonté de conserver différents niveaux d'expérience au sein de l'équipe.

5.3.2 Quelques résultats peuvent être mis en avant

Encadré 5 : Conclusions du rapport « Améliorer l'image de la France » de Bernard Plasait de 2010

Le rapport fait l'état du bilan nuancé de l'influence de la France sur le continent africain. Si l'image de la France est positive grâce à la dimension spécifiquement africaine de son aide au développement et ses attributs politiques, militaires et économique d'une moyenne grande puissance, le rapport note également que les relations de la France avec les pays africains se sont considérablement affaiblies depuis les indépendances, ce qui est parfois perçu comme un signe de désengagement. Cette perception est renforcée par la baisse continue de l'aide bilatérale, ainsi que par les décisions relatives aux politiques françaises, notamment en matière de migration (visas, bourses, etc.)

Encadré 6 : Evaluation rétrospective d'une grappe de projets dans le secteur de l'eau en Asie financés sur le FASEP

Le dispositif FASEP-Etudes (Fonds d'aide au secteur privé) est un instrument de don de l'aide-projet du ministère de l'Économie et des Finances qui finance principalement des études de faisabilité ou de l'assistance technique. Les évaluations des projets FASEP vient à apprécier l'effet multiplicateur sur le développement des pays bénéficiaires, mais aussi l'effet de retour pour les opérateurs privés français (participation à la conception, à la supervision, à la réalisation des travaux envisagés en aval de l'étude de faisabilité financé par le FASEP).

Dans le cadre de l'évaluation d'une grappe des projets dans le secteur de l'eau en Asie, l'**effet de retour** des études a été jugé comme globalement positif, même si la quantification des retombées commerciales reste difficile à évaluer. Ainsi, l'effet de retour évalué n'est pas immédiat : les travaux de construction financés par la Banque mondiale en aval des études FASEP n'ont pas bénéficié en majorité à des entreprises françaises. Des fournisseurs français ont pu participer à des opérations, mais ces contributions sont difficilement identifiables et quantifiables. Malgré tout, sur les 4 FASEP considérés par l'évaluation, l'un est considéré comme remboursé, et dans les autres villes concernées par les 3 autres FASEP, une société française a remporté des contrats dont le montant total représente 5 fois les montants investis dans le FASEP. Enfin, les relations avec la Banque mondiale ont beaucoup profité aux bureaux d'étude : ils peuvent ainsi être qualifiés dans d'autres projets de la Banque mondiale ou d'autres institutions financières internationales

Les résultats des études FASEP par rapport à l'objectif de solidarité est plus difficile à évaluer, du fait même du niveau très en amont des études par rapport à la mise en place des infrastructures. Le seul constat est un transfert du savoir-faire français très limité à cause de la règle du FASEP de limitation de la part d'ingénierie locale à 10% du montant du FASEP. Malgré tout, hors FASEP, les grandes entreprises françaises du secteur de l'eau ont formé un grand nombre de collaborateurs chinois.

Encadré 7 : Evaluation rétrospective du projet RPE de fournitures d'équipements, de machines-outils et d'assistance technique au Vietnam

La Réserve pays émergents (RPE) est le second instrument d'aide-projet du ministère de l'Economie et des Finances. Instrument de prêt intergouvernemental avec garantie souveraine, la RPE vise à apporter un soutien à une vingtaine de pays émergents, sous forme de prêts concessionnels, pour la réalisation de leurs projets de développement. Les projets RPE poursuivent deux principaux objectifs :

- **Un objectif de solidarité** : un transfert de technologies en faveur du Vietnam dans le domaine des transports, pour répondre aux besoins du système ferroviaire vietnamien.
- **Un effet de promotion pour les entreprises** et le savoir faire français auprès des chemins de fer vietnamien.

En ce qui concerne l'évaluation du projet RPE de fourniture d'équipements et d'assistance technique au Vietnam, l'effet de promotion pour les entreprises française est apparu circonscrit à l'entreprise principal du contrat. Pour les entreprises engagées en tant que sous traitantes du projet, l'effet d'aubaine a été certain et n'a pas conduit à développer un courant d'affaires quelconque avec le pays. Par ailleurs si d'autres protocoles RPE et contrats commerciaux ont été signés depuis au Vietnam, les évaluateurs ne parviennent toutefois pas à identifier de liens de cause à effet.

Les résultats sont en revanche globalement positifs en ce qui l'objectif de solidarité. De façon directe, les évaluateurs ont pu constater, entre autres, une baisse du temps de révision des locomotives, une augmentation du nombre de locomotives en fonctionnement grâce à la mise en place d'un système de suivi informatisé. Les effets indirects positifs mentionnés par les évaluateurs sont l'augmentation globale de l'activité des ateliers, la réduction du temps de trajet entre Hanoi et Ho Chi Minh Ville, des améliorations des conditions de travail dans un atelier. Néanmoins, le propos doit d'être nuancé : les pannes constatées sur des machines sont signe d'une insuffisance de la part de la formation pour une maîtrise complète des machines.

5.4 Axes de progrès pour renforcer les évaluations d'impact

Les initiatives possibles sont nombreuses pour s'orienter vers une plus grande redevabilité

Malgré l'ensemble des difficultés mentionnées ci-dessus, l'évaluation des impacts de l'APD française répond à une demande forte des autorités politiques, du parlement et du citoyen / contribuable, il est donc indispensable d'y procéder.

- ▶ 1. Systématiser la définition précise des objectifs attendus des actions de développement et la mise en place des indicateurs de suivi en amont de la mise en œuvre des actions de développement pour pouvoir ensuite en mesurer les impacts dans la phase d'évaluation. La mise en place, tout au long de la chaîne de gestion, des projets de coopération d'un dispositif de récolte des données pour établir des données sur ce que changent les projets de coopération que la France finance. Les indicateurs devraient être susceptibles d'être agrégés au fur et à mesure des évaluations.
- ▶ 2. Renforcer les capacités d'évaluation : mettre en place un programme concerté d'évaluation qui s'appuie sur des critères de choix pertinents des thèmes à évaluer, renforcer la qualité et la crédibilité des évaluations.
- ▶ 3. Se résoudre à mesurer l'atteinte des objectifs globaux (croissance, réduction de la pauvreté) sans attribuer cette atteinte des objectifs à l'action de la France, à l'instar du DIFID

qui a fait l'impasse sur la question de la corrélation en présentant parallèlement, à des fins de communication, le montant de leurs engagements et l'évolution des indicateurs macroéconomiques associés aux objectifs du millénaire pour le développement.

- ▶ 4. S'impliquer davantage aux différents travaux pratiques d'évaluation impacts, tels que Nonie, ou 3IE (évaluations expérimentales).
- ▶ 5. Participer aux groupes de réflexion sur les différents cadres de résultats :
 - **au niveau international : processus de redevabilité du G8** (dont l'objectif est d'assurer un suivi précis des engagements du G8, de rendre compte de leur mise en œuvre et de recenser les résultats obtenus sur le terrain) ; discussion autour d'un nouveau **cadre global des résultats** à l'échéance des OMD (2015). S'il n'était pas parfait, le cadre fourni par les OMD s'est révélé essentiel pour promouvoir le lancement de ce qui peut être considéré comme un vaste « projet de lutte contre la pauvreté dans le monde ». La France doit s'impliquer dans la définition de ce cadre s'articulant autour des grands défis planétaires, tels que l'éradication de la pauvreté ou encore la fourniture de biens publics mondiaux essentiels.
 - **au niveau européen** : un groupe de travail a été créé sur la mise en place du cadre européen commun de reporting dont les résultats sont attendus en 2013.
- ▶ 6. Mettre en place des systèmes de mesure des résultats dans les pays bénéficiaires
 - La mesure des impacts se heurte souvent à une insuffisance des données. Par ailleurs, la multitude des modalités de suivi et d'évaluation, centrées sur les besoins spécifiques des bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux) impose des exigences déraisonnables aux institutions locales.
 - La reddition de comptes sur les résultats des bailleurs pourrait aussi s'articuler autour des systèmes mis en place sur le terrain par les pays bénéficiaires eux-mêmes. Cette approche a été notamment discutée à la réunion au niveau des hauts fonctionnaires des pays membres du CAD d'avril 2011.
 - Cela nécessiterait une réorientation radicale au profit de suivi des données à l'échelon local (ce qui suppose par ailleurs des systèmes statistiques nationaux plus solides et une mise ne place de nombreuses enquêtes conduites par les pays dans le respect des normes internationaux), des cadre de résultats défini et faisant l'objet d'un suivi à l'échelon local et des évaluations sous l'égide des pays partenaires.

6 Annexes

6.1 Annexe 1 : analyses spécifiques complémentaires sur les impacts

6.1.1 Impacts de la coopération française au développement dans les pays pauvres prioritaires ?

Les pays pauvres prioritaires ont enregistré des progrès inégaux, mais globalement faibles, dans la lutte contre la pauvreté, tels que mesurés par les OMD. Une amélioration est cependant visible dans l'accès à l'éducation primaire et dans la réduction de la mortalité des enfants – deux objectifs qui devraient être atteints dans la plupart des 14 pays prioritaires.

La France est un des principaux bailleurs de fonds dans la majorité ces pays (son aide comptant jusqu'à 46% de l'APD totale reçue), l'APD constitue par ailleurs une source importante du financement du développement de ces pays (représentant dans certains pays un tiers du PIB).

Cependant, il est impossible d'attribuer les progrès globaux réalisés par ces pays à l'aide de la France, ni même d'en mesurer la contribution exacte, tant que la contribution des autres facteurs ne pourra pas être estimée.

Comme évoqué plus haut, les flux de l'APD, aussi importants soient-ils, n'expliquent pas à eux-seuls les progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté. L'APD n'est pas la seule source de financement du développement dans les pays en développement (il y a encore des sources internes – taxes par exemple- et d'autres sources externes, tels que les dons privés, les transferts des migrants, etc.).

Par ailleurs, les progrès dans la réduction de la pauvreté peuvent également s'expliquer par de nombreux d'autres facteurs, tels que la qualité des projets et de programmes mis en place, la qualité de la politique économique du pays, les caractéristiques du pays bénéficiaires (croissance démographique, infrastructures, etc.) ou encore les facteurs exogènes (conflits, catastrophes naturelles, etc.).

Les 14 pays prioritaires de la coopération française enregistrent des progrès inégaux dans la lutte contre la pauvreté tels que mesurés par les OMD

La lutte contre la pauvreté et les inégalités demeure au premier chef la raison d'être de l'aide au développement de la France et en particulier un objectif primordial pour la coopération française dans les 14 pays pauvres prioritaires de l'Afrique sub-saharienne définis par le CICID du juin 2009.

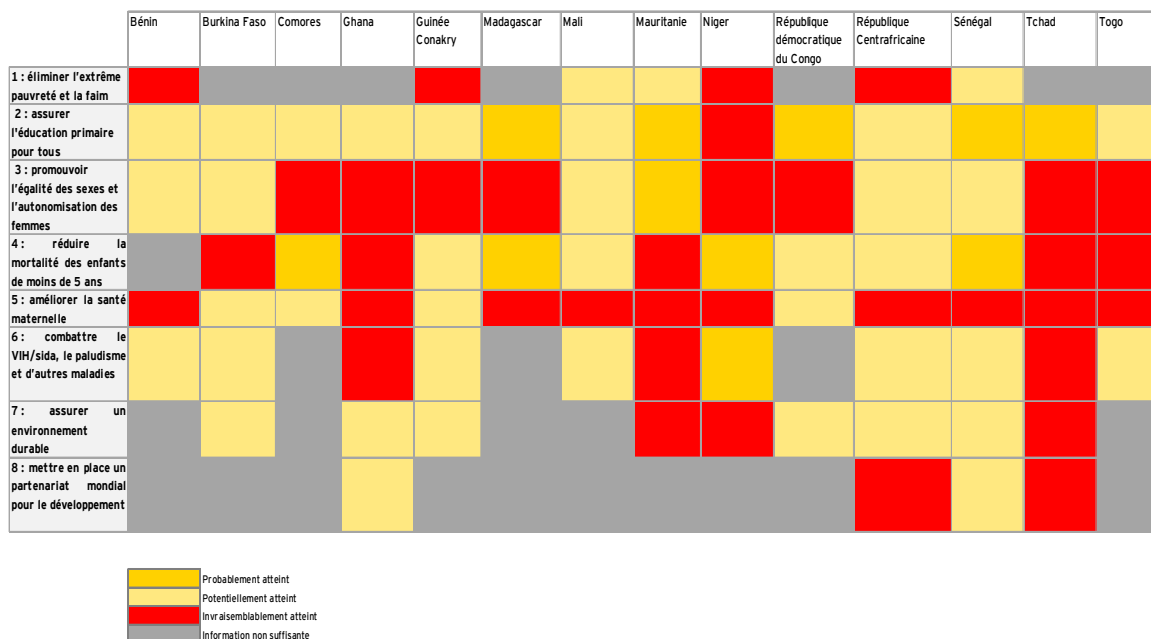
En 2010 l'ensemble des pays en voie de développement ont fait l'objet d'une étude du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour connaître l'état d'avancement des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui sont au cœur des stratégies de lutte mondiale contre la pauvreté.

En ce qui concerne les 14 pays prioritaires de la coopération française, des progrès sont inégaux selon les pays et selon les objectifs, mais globalement, force est de constater qu'en 2010 (à 5 ans de l'échéance des OMD de 2015), aucun des OMD n'a été atteint et de nombreux objectifs ne seront vraisemblablement pas atteints en 2015, notamment l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ou encore la santé maternelle⁴⁰. Dans certains pays (Tchad, Niger, Ghana) les progrès sont particulièrement faibles sur l'ensemble des indicateurs.

⁴⁰ Alors même que c'est le cas dans certaines parties du monde : en Asie de l'Est par exemple, 4 objectifs sont dorénavant atteints et 3 seront atteints dans les délais prévus.

Des progrès ont été en revanche réalisés dans l'accès à l'éducation primaire ou encore dans la réduction de la mortalité des enfants – deux objectifs qui devraient être atteints dans la plupart des 14 pays prioritaires.

Figure 5 : Etat d'avancement des OMD dans les 14 pays prioritaires



Source : site du PNUD

Le cadre de suivi des OMD permet à la communauté internationale de disposer des données agrégées au niveau mondial (en complément des données macroéconomiques, telles que le taux de croissance, le taux de croissance par habitant, etc.) qui permettent de mesurer les progrès réalisés par les différents pays en développement dans la lutte contre la pauvreté. Ces données, nécessaires pour pouvoir ensuite analyser le lien entre l'aide et la réduction de la pauvreté, sont cependant souvent partielles et leur fiabilité est inégale selon les pays et les secteurs.

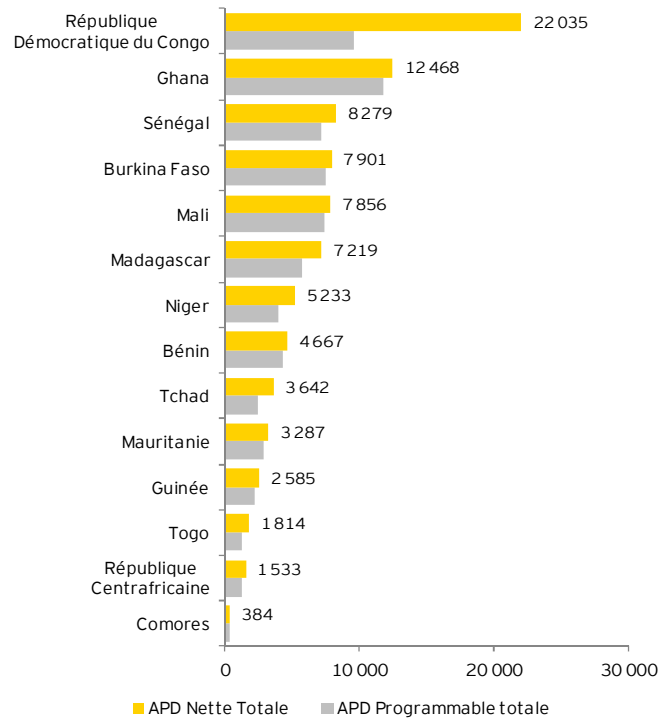
Malgré des avancées réelles, le tableau dressé par les OMD reste malgré tout assez sombre, ce qui permet difficilement, sans disposer de données plus précises, d'aller plus loin dans l'attribution de ces évolutions à l'APD.

Des pays prioritaires de la coopération française bénéficient d'importants volumes d'APD constituant une source non-négligeable de financement du développement

Sur la période 2000-2010, les 14 pays ont reçu près de 97 milliards de dollars US, soit 6,6% de l'APD totale nette consentie par les pays du CAD sur cette période. La République démocratique du Congo, le Ghana, et le Sénégal ont été les premiers bénéficiaires de l'APD avec une moyenne annuelle de 1 163,7 millions de dollars USD sur la période 1998-2010.⁴¹

⁴¹ Si dans la majorité des pays l'APD programmable est proche de l'APD nette, l'exception de la République démocratique du Congo peut s'expliquer par le conflit armé qui a conduit les grands bailleurs à intervenir de façon imprévue pour des situations de crise.

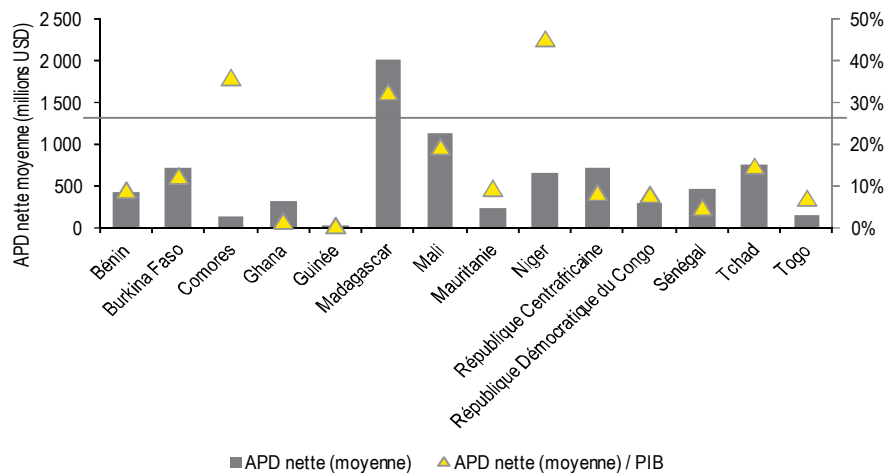
Figure 6 : APD programmable / APD nette du CAD en cumulé en millions de dollars USD, 2000 - 2010⁴²



Source : OCDE

Pour la plupart de ces pays, les flux de l'aide publique constituent une source importante de financement du développement. Ainsi, si l'on rapporte l'APD nette reçue sur la période au PIB de chacun des pays prioritaires, on s'aperçoit que l'APD reçue par le Niger, Madagascar ou les Comores représente plus du tiers du PIB de ces pays. Les pays pour lesquels l'aide constitue une source de financement plus réduite sont le Sénégal (5%), le Ghana (2%) et la Guinée (1%).

Figure 7 : APD nette moyenne/ APD en pourcentage du PIB moyen en millions de dollars 2000 - 2010⁴³



⁴² Les données pour 1998 et 1999 ne sont pas disponibles sur le site de l'OCDE

⁴³ Les données 1998 et 1999 ne sont pas disponibles pour l'APD nette sur le site OCDE

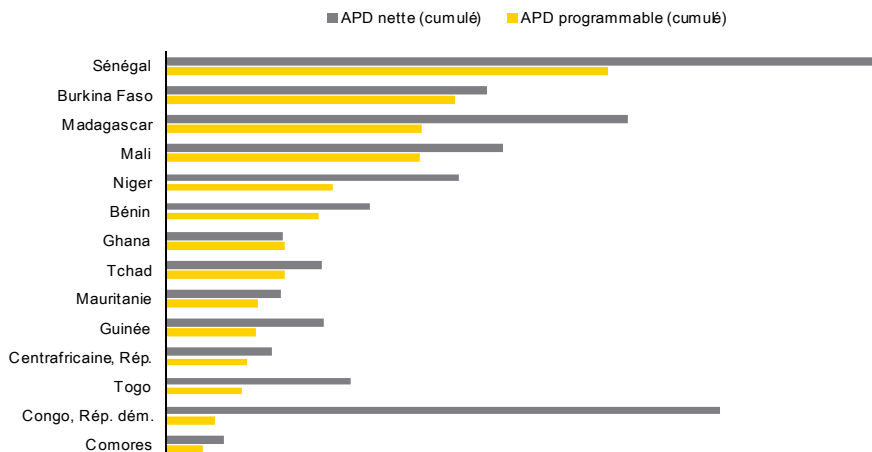
Source : Banque mondiale / OCDE- CAD

Lorsque l'on analyse l'évolution de l'APD de l'ensemble des bailleurs de fonds envers ces pays, si l'APD versée a été en moyenne multipliée par 3 entre 1998 et 2010, on remarque que l'APD en République Démocratique du Congo a été multipliée par 27 entre 1998 et 2010 alors même qu'elle a diminué en Guinée Conakry et à Madagascar. En comparaison, l'APD française ne suit pas les mêmes tendances : elle a été multipliée par 6 au Ghana, mais a diminué en Guinée Conakry, au Niger, en République Centrafricaine.

La France fait partie des principaux bailleurs de fonds des 14 pays prioritaires

Sur la période 1998 – 2010 la France a versé plus de 12 milliards de dollars US en APD à l'ensemble des 14 pays, ce qui représente 11% de l'APD totale versée par la France sur cette même période. En cumulé sur la période, le Sénégal est le plus important bénéficiaire de l'APD française avec 20% du total versé, suivi par la République Démocratique du Congo (dont l'aide programmable ne le place cependant qu'au 13^e rang des bénéficiaires) et Madagascar. Les autres pays ont reçu entre 3 et 5% du total de l'APD française.

Figure 8 : APD programmable et APD nette en cumulé de la France 2000 – 2010 en millions dollars USD



Source : OCDE – CAD

Si l'on analyse l'APD française en relation à l'APD totale reçue par ces pays, la France fait partie des principaux donateurs bilatéraux pour la plupart des 14 pays donateurs (Comores, Guinée, Sénégal, Togo, Madagascar, République centrafricaine, Bénin, Burkina Faso, Mali et Niger) et même pour certain nombre de pays (Comores, Guinée, Sénégal et Togo) le plus important bailleur de fonds (bilatéraux et multilatéraux confondus) sur la période.

Figure 4 : Rang de la France parmi les bailleurs de fonds dans les 14 pays pauvres prioritaires (moyenne des décaissements nets sur 5 dernières années)

	Rang de la France parmi les bailleurs bilatéraux*	Rang de la France parmi l'ensemble des bailleurs*
Comores	1	1
Guinée	1	1
Sénégal	1	1
Togo	1	1
Madagascar	1	2
Rép. Centrafricaine	1	2
Bénin	1	3
Burkina Faso	1	3
Mali	1	3
Niger	1	3
Tchad	2	3
Mauritanie	2	5
Ghana	8	13
RDC	9	15

* Sur la base des décaissements moyens nets sur les 5 dernières années (2005-2010)

Source : Site internet aidflows.org

Ainsi pour les Comores, le Togo, le Sénégal l'APD française constitue respectivement 46%, 33% et 27% de l'APD totale reçue par ces pays sur la période 1998-2010. En revanche, la France ne contribue que peu à l'APD du Ghana et de la République démocratique du Congo (2% et 5% de l'APD reçue sur la période). La part de l'APD française est néanmoins variable. En République Centrafricaine par exemple, elle est passée de 26% en 1998 à 47% en 2003, pour n'être plus que de 9% en 2010.

Figure 9 : APD française par rapport à l'APD totale

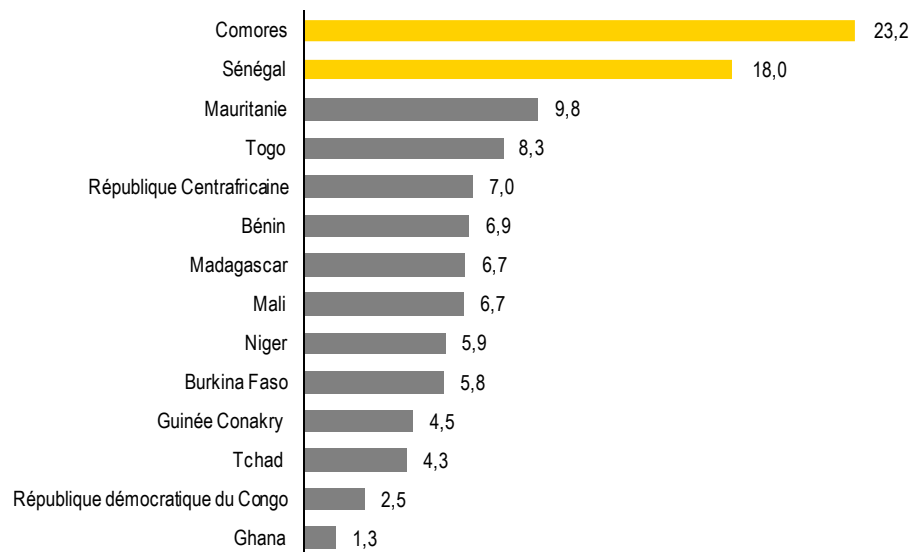
APD française / APD Totale	Bénin	Burkina Faso	Comores	Ghana	Guinée Conakry	Madagascar	Mali	Mauritanie	Niger	République démocratique du Congo	République Centrafricaine	Sénégal	Tchad	Togo
1998	14%	16%	33%	1%	15%	14%	17%	18%	23%	8%	26%	28%	24%	25%
1999	13%	14%	51%	1%	16%	22%	16%	10%	24%	7%	26%	42%	19%	27%
2000	30%	46%	57%	1%	13%	15%	34%	10%	20%	5%	25%	34%	19%	41%
2001	15%	11%	34%	1%	7%	11%	17%	7%	14%	3%	27%	24%	21%	22%
2002	18%	12%	40%	1%	9%	12%	15%	6%	11%	0%	27%	24%	15%	36%
2003	12%	12%	44%	2%	12%	23%	12%	17%	32%	24%	47%	26%	23%	42%
2004	16%	13%	51%	5%	26%	38%	14%	15%	36%	7%	33%	48%	14%	41%
2005	12%	11%	62%	3%	15%	10%	12%	16%	13%	2%	37%	22%	11%	36%
2006	18%	15%	61%	2%	12%	13%	9%	14%	16%	3%	20%	33%	15%	42%
2007	12%	12%	41%	4%	24%	16%	21%	11%	10%	2%	31%	20%	13%	28%
2008	10%	14%	46%	3%	22%	10%	8%	7%	11%	2%	10%	18%	9%	39%
2009	7%	7%	44%	3%	38%	22%	8%	9%	12%	1%	11%	14%	7%	8%
2010	7%	6%	31%	2%	17%	18%	7%	9%	7%	0%	9%	17%	8%	40%
Moyenne	14%	15%	46%	2%	17%	17%	15%	11%	18%	5%	25%	27%	15%	33%

Source : OCDE - CAD

En moyenne, les pays prioritaires ont reçu 882 millions de dollars US sur la période évaluée, mais l'écart entre différents pays peut être important : le Sénégal, la République démocratique du Congo et Madagascar ont reçu en moyenne 1 868 millions de dollars sur la période, alors que la République Centrafricaine, les Comores et le Ghana ont reçu en moyenne 303 millions de dollars US sur la même période.

Le poids de l'aide française peut être également utilement mesuré en rapportant l'APD française versée à la population totale du pays récipiendaire de l'aide. Ainsi, l'APD française est particulièrement significative aux Comores (qui deviennent ainsi le premier bénéficiaire de l'APD française avec en moyenne 23,2 de dollars US par an par habitant), au Sénégal avec 18 de dollars US par an par habitant. Le Ghana et la République démocratique du Congo passent alors en bas du classement avec une moyenne respective de 1,3 de dollars US et 2,5 de dollars US par an par habitant.

Figure 10 : APD française moyenne par an par habitant versée, 1998 – 2010, en dollars USD



Source : OCDE – CAD

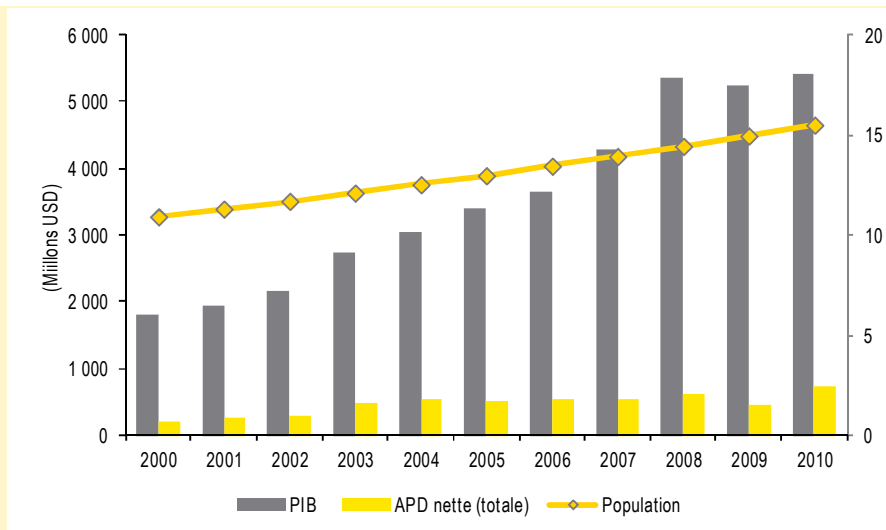
6.1.2 Impact de la coopération française au développement au Niger ?

En 2007, France et quatre autres bailleurs de fonds (Commission Européenne, Belgique, Danemark et Luxembourg) se sont réunis pour évaluer leur coopération avec le Niger sur la période 2000-2008. A priori, cette évaluation devait constituer une opportunité unique d'apprécier la contribution de l'aide publique au développement à la réduction de la pauvreté au Niger compte tenu du fait qu'ensemble, ces cinq pays donateurs ont représenté plus de la moitié de l'APD fournie au Niger sur la période.

Malgré le poids important de l'aide de ces bailleurs, l'évaluation des impacts a été rendu difficile compte tenu de la disponibilité et de la fiabilité des informations. L'évaluation conclue cependant que l'impact global des interventions de cinq bailleurs de fonds s'avère insuffisant pour inverser les tendances qui entraînent le pays vers l'extrême pauvreté et une vulnérabilité accrue.

Ainsi, l'incidence de la pauvreté (OMD n°1), l'objectif général au cœur des stratégies des bailleurs, mais aussi du gouvernement nigérien, n'a que marginalement baissé et donc que le nombre total de pauvres a sensiblement augmenté au cours de la période sous revue. Ceci signifie en effet qu'avec une croissance démographique de 3,3% par an et une incidence de la pauvreté considérée comme constante, le nombre de pauvres a augmenté d'environ 30% entre 2000 et 2008, soit plus de 2 millions de personnes supplémentaires exposées à l'extrême pauvreté, malgré l'aide considérable des bailleurs de fonds.

Figure 11 : Evolution du PIB du Niger par rapport à l'APD Nette (millions USD), relativement à l'accroissement de la population (millions), 2000 - 2010



Source : Banque mondiale / OCDE

En ce qui concerne **la croissance économique par habitant**, avec une croissance réelle nette moyenne du PIB par habitant de 1% par an, la période 2000-2006 a incontestablement été meilleure que la décennie précédente (au cours de laquelle la croissance du PIB par habitant avait été négative de 1,4%¹⁸⁵). Cette croissance faible et extrêmement instable s'est accompagnée d'une amélioration des paramètres d'endettement liés à un allègement important de la dette, mais également par une réduction sensible de l'actif disponible par habitant en termes de ressources naturelles. Cette croissance par habitant faible et fragile est nettement inférieure à la croissance nécessaire pour atteindre les OMD et donc les objectifs de la SDRP.

L'évaluation note également peu de résultats enregistrés concernant le développement des secteurs productifs ; les rendements agricoles sont en baisse et la croissance des productions ne dépasse pas celle de la population. L'accès aux services sociaux de base s'est amélioré (santé, éducation, accès à l'eau potable et dans une moindre mesure assainissement). Le développement des capacités humaines et institutionnelles montre des résultats incontestables, mais ces résultats restent très nettement inférieurs aux besoins, notamment concernant les structures déconcentrées.

Figure 12 : Avancement des OMD au Niger en 2010

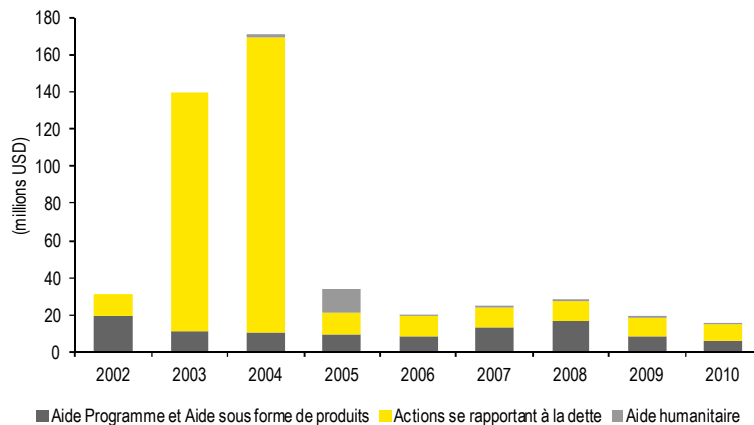
	Indicateurs	1990	2009	Cible 2015	
Objectif 1 : éliminer l'extrême pauvreté et la faim	Incidence de la pauvreté (%)	63,7	59,5 (2007)	31,5	Invraisemblablement atteint
	Proportion des enfants de moins de cinq ans qui souffrent d'insuffisance pondérale (%)	36,2 (1992)	33,7	18	Invraisemblablement atteint
Objectif 2 : assurer l'éducation primaire pour tous	Scolarisation dans le primaire (%)	25,4	67,8 (2008)	100	Potentiellement atteint
	Proportion d'élèves commençant la première année d'étude dans l'enseignement et achevant la cinquième (%)	/	48,2 (2008)	/	Information non suffisante
Objectif 3 : promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire et secondaire (%)	62,55 (prim., 1997) 58 (sec., 1997)	75,88 (2006) 61 (2006)	100 100	Invraisemblablement atteint
	Sièges occupés par des femmes au Parlement national (%)	1,2 (1999)	9,7	>12	Invraisemblablement atteint
Objectif 4 : réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	Mortalité des enfants de moins de 5 ans (‰)	274 (1998)	198 (2006)	106,1	Invraisemblablement atteint
	Vaccination contre la rougeole (%)	27,8	47	100	Invraisemblablement atteint
Objectif 5 : améliorer la santé maternelle	Mortalité maternelle (‰)	652 (1992)	648 (2006)	175	Invraisemblablement atteint
Objectif 6 : combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	Incidence associée à la malaria (%)	/	4,49 (2006)	<4	Potentiellement atteint
	Mortalité associée à la malaria (‰)	/	1,91 (2006)	<1	Information non
Objectif 7 : assurer un environnement durable	Population ayant accès à l'eau potable (en %)	43 (2000)	50,1 (2006)	77	Invraisemblablement atteint
Objectif 8 : mettre en place un partenariat mondial pour le développement	Aide publique au développement en pourcentage du PIB	16	8,3 (2008)	/	Information non suffisante
	Service de la dette extérieure en pourcentage des exportations de biens et services.	51,1	18,6 (2007)	<20%	Potentiellement atteint
	Rapport dette publique au PIB	76,5	14,27 (2007)	<1,5%	Invraisemblablement atteint

Source PNUD Niger – rapport sur les OMD, 2009

En ce qui concerne l'impact spécifique de la France, cette appréciation est encore plus difficile. Ainsi, si la France constituait pendant de nombreuses années le premier partenaire bilatéral du Niger, le poids relatif de la France a diminué sur la période à la suite notamment de l'interruption de la coopération pendant trois ans (1996-1999), consécutive au coup d'État de 1996. Une reprise de la coopération au développement au Niger à partir de 1999 a vu la CE et les organismes multilatéraux prendre le pas sur les bailleurs bilatéraux. Ainsi, la part de l'APD française par rapport à l'APD totale est variable au cours de la période (l'impact de l'annulation de dette) : en 2004, elle atteint 36% de l'aide totale reçue par le Niger, mais elle n'est que de 7% en 2010. La part de la France dans l'APD reçue par le Niger est donc trop peu importante pour que la corrélation puisse être établie entre les interventions françaises et les progrès constatés dans les différents secteurs.

Figure 13 : Evolution de l'APD française selon le type d'instrument, 2002 - 2010⁴⁴ (millions USD)

⁴⁴ Les données différenciées ne sont pas disponibles pour la période 1998 - 2001



Source : OCDE

Les stratégies de coopération franco-nigériennes sur la période sont relativement bien alignées avec celles des autres bailleurs et avec les stratégies de réduction de la pauvreté du Niger⁴⁵. Le DCP sur la période 2000-2006 vise la stabilité politique et institutionnelle ainsi que l'amélioration des conditions de vie des populations. En outre, la France promeut la diversité culturelle dans le cadre de la Francophonie. La France justifiait son positionnement privilégié dans le secteur par une proximité culturelle et institutionnelle avec le Niger. Le DSP de 2002 insiste également sur le rôle joué par la francophonie dans la politique d'influence de la France au Niger. Cette référence éminemment politique de l'intervention française en matière culturelle disparaît du Document Cadre de Partenariat (DCP) franco-nigérien pour 2006-2010 qui se construit autour de trois secteurs de concentration (éducation, santé et eau-assainissement) et de trois secteurs transversaux (renforcement de l'Etat et décentralisation, enseignement supérieur et recherche, diversité culturelle).

Par ailleurs, la Coopération française s'implique fortement dans l'appui au processus d'intégration régionale par son soutien aux institutions politiques et économiques (UEMOA, CEDEAO) ainsi qu'aux institutions spécialisées telles que l'Autorité du Bassin du Niger (ABN) et la Commission du Bassin du Lac Tchad. Une des conséquences en est que l'appui en termes de gestion des ressources naturelles s'inscrit à la fois dans le cadre de la réduction de la vulnérabilité des populations mais également dans le cadre de l'intégration régionale du Niger.

L'évaluation explique ces impacts mitigés par les nombreux handicaps cumulés par le Niger et le peu d'atouts sur lesquels bâtir sa croissance. Elle pose enfin une question de l'une interprétation peut-être trop littérale de l'objectif prioritaire de réduction de la pauvreté (exprimé à travers les OMD qui ont dominé le début des années 2000). Cet objectif aurait conduit à une dispersion des moyens au lieu de les concentrer sur la recherche systématique des facteurs de croissance du PIB par habitant, condition nécessaire à l'amorce d'une réduction durable de la pauvreté.

⁴⁵ Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) 2002-2015 mise à jour en 2007 dans le cadre d'une Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) pour la période 2008-2012.

6.2 Annexe 2 : priorités géographiques de la politique de coopération au développement

Catégorie selon DCCD (1)	Pays	ZSP (2)
Pays en crise	Haïti	x
	Zones/ad. Palestinienne	x
	Afghanistan	x
	Soudan	x
	Yémen	x
Pays émergents	Irak	
	Chine	
	Pakistan	
	Brésil	
	Inde	
	Thaïlande	
	Indonésie	
	Colombie	
	Géorgie	
	Mexique	
	Sri Lanka	
	Arménie	
	Kazakhstan	
	Azerbaïdjan	
	Ouzbékistan	
Philippines	x	
Pays méditerranéens	Algérie	x
	Maroc	x
	Tunisie	x
	Liban	x
	Egypte	
	Turquie	
	Syrie	
	Jordanie	
	Serbie	
	Croatie	
	Bosnie-Herzégovine	
	Libye	
	Albanie	
	Macédoine, ERY	
Monténégro		
Pays pauvres prioritaires	Madagascar	x
	Sénégal	x
	Mali	x
	Niger	x
	Tchad	x
	Burkina Faso	x
	Bénin	x
	Guinée	x
	Congo, Rép. dém.	x
	Mauritanie	x
	Togo	x
	Comores	x
	Burundi	x
	Centrafricaine, Rép.	x
	Djibouti	x
Ghana	x	
Rwanda	x	

Catégorie selon DCCD (1)	Pays	ZSP (2)
Autres pays	Afrique du sud	x
	Angola	x
	Cambodge	x
	Laos	x
	Vietnam	x
	Cuba	x
	Rép dominicaine	x
	Suriname	x
	Vanuatu	x
	Cameroun	x
	Cap vert	x
	Congo	x
	Côte d'Ivoire	x
	Zimbabwe	x
	Erythée	x
	Ethiopie	x
	Gabon	x
	Gambie	x
	Guinée-Bissao	x
	Guinée équatoriale	x
	Kenya	x
	Liberia	x
	Mozambique	x
Namibie	x	
Nigeria	x	
Ouganda	x	
Sao Tomé-et-Principe	x	
Sierra Leone	x	
Tanzanie	x	

Sources : (1) MAE ; (2) DPT 2012/ MAE

6.3 Annexe 3 : liste des principaux sigles utilisés

ABG	Aide budgétaire globale
AFD	Agence Française du développement
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BRIC	Brésil Russie Inde Chine
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CICID	Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
CEMAC	Commission économique et monétaire d'Afrique centrale
CES	Conseil économique et sociale
CESE	Conseil économique, sociale et environnementale
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
COM	Contrat d'objectifs et de moyens (AFD)
COS	Conseil d'orientation stratégique (AFD)
COSP	Conférence d'orientation stratégique et de programmation
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DCP	Document cadre de partenariat
DGCID	Direction Générale de la coopération internationale et du développement
DGM	Direction générale de la mondialisation
DGMP	Direction générale de la mondialisation et des partenariats
DGT	Direction générale du Trésor
DPT	Document de politique transversale
DSP	Document stratégique pays
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EVA	Division évaluation et capitalisation de l'AFD
FAD	Fonds africain de développement
FASEP	Fonds d'étude et d'Aide au Secteur Privé
FCD	Forum de la coopération pour le développement
FED	Fonds européen de développement
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
GAVI	Alliance globale pour la vaccination et l'immunisation
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
IDA	Association internationale de Développement (Banque mondiale)
IDH	Indicateur du développement humain

IGF	Inspection générale des finances
IFFIm	Facilité internationale de financement pour la vaccination
LOLF	Loi organique relative au lois de finances
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MINEFI	Ministère de l'Economie et des Finances
MOPAN	Multilateral organization performance assessment network
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OMD	Objectifs du millénaire pour le Développement
OMT	Objectifs à moyen terme
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAP	Projet annuel de performance
PLF	Projet de lois de finances
PMA	Pays moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POS	Plan d'orientation stratégique (AFD)
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RAP	Rapport annuel de performance
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPE	Réserve Pays émergents
SCAC	Services de coopération et d'action culturelle
UEAD	Unité d'évaluation de la DG Trésor
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
ZPE	Zone de partenariat économique
ZSP	Zone de Solidarité Prioritaire

6.4 Annexe 4 : personnes rencontrées

ORGANISME	Contact	Fonction
Institutionnels français		
Minefi / DG Trésor	Emile-Robert PERRIN	Conseiller développement auprès du chef de Services des affaires multilatérales et du développement
Minefi / DG Trésor	Rémy RIOUX	Sous-directeur affaires financières internationales et du développement
Minefi / DG Trésor	Linah SHIMI	Multifin 3
Minefi / DG Trésor	Laurent WEILL	Adjoint au chef de bureau Multifin 3
Minefi / DG Trésor	Clotilde L'angevin	Chef de bureau Multifin 1 (DG Trésor)
Minefi / DG Trésor	Frédéric Choblet	Chef de bureau Multifin 2 (DG Trésor)
Minefi / Autre	Yves Charpentier	Conseiller Afrique auprès du Directeur Général (DG Trésor)
Minefi / Autre	Anne PAUGAM	Inspection générale des finances
MAEE / DGM	Nathalie BROADHURST	Sous-directrice des stratégies de développement (Direction de l'économie globale et des stratégies de développement)
MAEE / DGM	Nicolas FRELOT	Adjoint à la Sous-directrice des stratégies du développement
MAEE / DGM	Etienne ROLLAND-PIEGUE	Directeur adjoint de l'Economie globale et des stratégies du développement
MAEE / DGM	Cecilia CORTESE	Responsable du pôle pilotage stratégique, cohérence et efficacité de l'aide publique au développement
MAEE / DGM	François Goldblatt	Dir. écon. globale et stratégies dev. (DGM / Ecodev)
MAEE / DGM	Gustavo Gonzales - Canali	Responsable du secteur santé
MAEE / DGM	Cécilia CORTESE	Responsable de Pôle Pilotage stratégique, cohérence et efficacité de l'aide publique
MAEE / Autre	Emmanuel COCHER	Sous-directeur, Direction des organisations internationales
MAEE / DGM	Jean-Michel CASA	Directeur Union Européenne
MAEE / Autre	Mme Hissard	Sous-Directrice des échanges scientifiques et de la recherche, Direction des politiques de mobilité et d'attractivité
MAEE / Autre	George SERRE	Ambassadeur de France en Côte d'Ivoire
MAEE / Autre	Jean-Marc CHATAIGNIER	Ambassadeur de France à Madagascar
Ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales	Stéphane GALLET	Chef adjoint département développement solidaire
Ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales	Hervé JONATHAN	Sous-directeur service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ou Ministère de l'Environnement	Marc Melka	Chef du Département Afrique subsaharienne / Direction des Relations Européennes, Internationales et de la Coopération
Cour des Comptes	Philippe Hayez	Conseiller maître
Opérateur AFD		
AFD	Dov ZERAH	Directeur général de l'AFD
AFD	Rémi GENEVEY	Directeur exécutif en charge de la stratégie
AFD	Pierre JACQUET	Chef économiste
AFD	Jacques MOINEVILLE	Directeur délégué
AFD	Robert PECCOUD	Directeur du département Recherche
AFD	Jean-Yves Grosclaude	Directeur des opérations
AFD	Serge Snrech	Chargé de mission senior, division Animation et prospective
AFD	Michèle Ooms	Responsable du secteur santé
AFD	Jean-Michel Severino	Ancien directeur de l'AFD (2001-2010) / Gérant de "investisseurs et partenaires conseil"
AFD	Bernard Esnouf	PST
AFD	Jean-David Naudet	Responsable de la division EVA
Assemblées parlementaires		
Parlement	Yves COLLIN	Sénateur du Tarn et Garonne
Parlement	Henriette MARTINEZ	Députée des Hautes-Alpes - Présidente du comité de pilotage
Parlement	Sébastien MOSNERON-DUPIN	Administrateur du Sénat
Parlement	Sandrine de NICOLAY	Conseiller H. Emmanuelli (Assemblée nationale)
Parlement	Benoit Quenedey	Administrateur du Sénat
Parlement	Alain Delmas	Administrateur adjoint (Assemblée nationale)

ORGANISME	Contact	Fonction
Organisations internationales/ autres bailleurs		
Banque mondiale	Axel van Trotsenburg	Vice President for Concessional Finance and Global Partnerships
Banque mondiale	Shantayanan Devarajan	Chief Economist of the World Bank's Africa Region
Banque mondiale	Michel Wormser	Former Strategy and Operations Director at the Africa Region ; Vice-Président et Directeur. Général des Opérations à l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (MIGA)
Banque mondiale	Carlos Braga	Special Representative and Director for Europe, External Affairs (EXT) Vice-Presidency
FMI	Antoinette Sayeh	Director of the IMF's African Department
Commission européenne	Irchad Razaaly	Membre du Cabinet du Commissaire Abdris Piebalgs - Développement
Commission européenne - DG DEVCO	Klaus Rudischhauser	Directeur général adjoint
Commission européenne - DG DEVCO	Gustavo Martín Prada	Directeur Politiques de développement
Commission européenne - DG DEVCO	Françoise Moreau	Chef d'unité Politique et cohérence
Commission européenne - DG DEVCO	Karen de Jonghe	Administrateur: efficacité de l'aide, cohérence
OCDE	Serge TOMASI	Directeur adjoint Direction de la coopération pour le développement
OCDE	Yasmin AHMAD	Chef de l'Unité de collecte des données statistiques
OCDE	Olivier BOURET	Statisticien
OCDE	Chantal Verger et Karen Jorgensen	Responsable de la revue par les pairs Chef de la division "Examen par les pairs"
OCDE	Hubert De Milly	Analyste (coordonateur du "Working Party of Aid Effectiveness")
OCDE	Olivier Bouret	Statisticien
OCDE	Yasmin Ahmad	Manager, Unité de collecte des données
Autres opérateurs et divers parties-prenantes nationaux		
FEI	Cyrille Pierre	Directeur général
IRD	Mme Ariel Crozon	Conseiller du Président de l'IRD
CIAN	Anthony Bouthellier	Président
CIRAD	Patrick Herbin	Conseiller général du PDG
Société civile		
Coordination Sud	Jean-Louis VIELAJUS	Président
GRET	Bénédicte Hermelin	Directrice générale
Fondations (table ronde)		
Fondation de France	Martin Spitz	Responsable Solidarités internationales et Urgence
Fondation Veolia	Thierry Vandavelde	Délégué général
Fondation Bill et Melinda Gates	Béatrice Nere	Responsable Affaires politiques et gouvernementales
Fondation Chirac	Catherine Joubert	Directeur général
Coopération décentralisée		
Cités Unies France	Bertrand GALLET et Nicolas WIT	Directeur général / Directeur général adjoint
Conseil général des Yvelines	Jean-Marie Tetart	Vice-président chargée de la coopération décentralisée / membre du bureau exécutif de CUF
Conseil régional Ile-de-France	Roberto Romero	Elu
Conseil régional Ile-de-France	Jean-Noël Baléo	Directeur général adjoint des services
Universités, chercheurs et autres organismes		
Ministère des Affaires étrangères de Belgique	Dominique de CROMBRUGGHE	Evaluateur spécial de la Coopération au développement - Service de l'Évaluation spéciale - S4
Ecole d'économie de Paris	François BOURGUIGNON	
Centre d'économie de la Sorbonne	Jean-Claude Berthelemy	Directeur
Institut des études politiques (IEP Paris)	Serge Michailof	Ancien directeur exécutif chargé des opérations de l'AFD (2001-2004) / Auteur et Professeur à Sciences Po sur l'APD
Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI)	Sylviane Guillaumont Jeanneney	Administratrice AFD et chercheur au CERDI

6.5 Annexe 5 : sources documentaires

6.5.1 Cartographies des principales évaluations exécutées ou commanditées par le MAE, le MINEFI et l'AFD

Confidentiel - Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement - Rapport d'annexes n°2 - partie Evaluation - Confidentiel

N°	Caractéristiques	Titre	Période													Commanditaire (MAEE, Minefi, AFD, conjoint, autre)	Date publication	Obtenu ?	
			1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010				
EVALUATIONS TRANSVERSALES																			
1	Déclaration de Paris	Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris par la France															Minefi	janv-10	Obtenu
2	Rôle de chef de file	Le rôle de chef de file : l'expérience de l'aide publique au développement de la France															Conjoint MAEE / AFD	mars-10	Obtenu
3	« Cadres d'Intervention Pays » (CIP) de l'AFD	Évaluation des « Cadres d'Intervention Pays » (CIP)															AFD	mai-09	Obtenu
EVALUATIONS PAYS																			
4	Cameroun	Les outils de la coopération française avec le Cameroun															Conjoint MAEE / AFD	janv-09	Obtenu
5	Indonésie	Évaluation de la coopération française avec l'Indonésie															Conjoint MAEE / Minefi	juin-09	Obtenu
6	Maroc	Evaluation de la coopération française avec le Maroc															Conjoint	mai-07	Obtenu
7	Brésil	Evaluation de la coopération française avec le Brésil	1997														MAEE / Minefi	janv-08	Obtenu
8	Sénégal	Coopération de la France avec le Sénégal	1994														Conjoint MAEE / AFD	déc-05	Obtenu
9	Guinée Conakry	Coopération de la France avec la Guinée Conakry	1992														MAEE	mars-03	Obtenu
10	Afghanistan	Assistance humanitaire et coopération française en Afghanistan															MAEE	sept-05	Obtenu
11	Egypte	Evaluation de la coopération de la France avec l'Egypte	1993														Conjoint	mars-05	Obtenu
12	Mozambique	Evaluation de l'aide française au Mozambique	1997														MAEE	févr-10	Obtenu
<i>Avec un angle multi-bailleur</i>																			
13	Niger	Evaluation conjointe de l'aide au Niger (note de synthèse)															Conjoint international	déc-10	Obtenu
14	Mali	Coopération de la commission européenne et de la France avec le Mali	1995														MAEE	juil-06	Obtenu
<i>Avec un focus sectoriel</i>																			
15	Inde/ Sciences humaines et sociales	Coopération franco-indienne en sciences humaines et sociales	1992														MAEE	juil-05	Obtenu
16	Congo/ Secteur forestier	Secteur forestier dans les pays du Bassin du Congo : 20 ans d'interventions de l'AFD	1992													2011	Conjoint	sept-11	Obtenu
17	Béni/ Education	Evaluation à mi-parcours du Plan décennal de développement du secteur de l'éducation du Bénin (PDDSE 2006-2015)														2011	Conjoint	févr-12	Obtenu
EVALUATIONS THEMATIQUES																			
18	Education, santé (avec focus sur Mauritanie, Niger, Burkina Faso)	Pratique de l'aide sectorielle, enseignements et perspectives pour l'AFD															AFD	sept-09	Obtenu
19	Développement durable (avec focus sur Brésil, Burkina-Faso, Laos, Madagascar, Mali, Niger, Vietnam)	Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France															MAEE		Obtenu
20	Gouvernance, démocratie et médias (avec focus sur l'Afrique subsaharienne)	Gouvernance, démocratie et médias en Afrique subsaharienne															Conjoint MAEE / OIF	mai-09	Obtenu
EVALUATIONS DE MODALITES/ ACTIVITES																			
21	Assistance technique	Evaluation de l'assistance technique bilatérale financée par l'AFD depuis le transfert de poste du MAEE															Conjoint MAEE / AFD	févr-12	Obtenu
22	Assistance technique	Assistance technique et renforcement des capacités : problématiques et grandes tendances															AFD	déc-07	Obtenu
23	Aide alimentaire programmée	Evaluation de l'aide alimentaire française programmée															MAEE	mai-08	Obtenu
24	Aide budgétaire globale	Evaluation de l'Aide Budgétaire Globale avec le DFID															Conjoint		
<i>Avec un focus géographique</i>																			
25	Appui aux ONG / Madagascar	Evaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar															AFD	avr-11	Obtenu
26	C2D/ Mozambique	Evaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) Mozambique															Conjoint MAEE / Minefi	mars-06	Obtenu
27	Aide budgétaire / Burkina Faso	Évaluation rétrospective de l'aide budgétaire globale de la France au Burkina Faso															Minefi	mai-09	Obtenu
28	Assistance technique/ Cambodge	L'assistance technique - cas du Cambodge															MAEE	oct-09	Obtenu
29	Coopération décentralisée / Maroc	La coopération décentralisée entre la France et le Maroc															MAEE	janv-09	Obtenu
30	Coopération décentralisée / Burkina Faso	La coopération décentralisée avec le Burkina Faso															MAEE	oct-09	Obtenu
31	Aide budgétaire / Afrique de l'Ouest	Evaluation des appuis budgétaires en matière d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (note de synthèse)															Conjoint	avr-11	Obtenu

Confidentiel - Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement - Rapport d'annexes n°2 - partie Evaluation - Confidentiel

N°	Caractéristiques	Titre	Période													Commanditaire (MAEE, Minefi, AFD, conjoint, autre)	Date publication	Obtenu ?	
			1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010				
EVALUATION DE DISPOSITIFS / INSTRUMENTS / PROGRAMMES																			
<i>Instruments</i>																			
32	FFEM	Évaluation Rétrospective de la Gestion, du Fonctionnement Institutionnel et de la Stratégie du Fonds Français pour l'Environnement Mondial															Conjoint (MINEFI...)	sept-10	Obtenu
33	F3E	Évaluation du Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations (F3E)															MAEE	juin-09	Obtenu
34	Réseau impact	Évaluation du réseau IMPACT															MAEE	févr-09	Obtenu
35	FSD	Étude de l'instrument FSD															MAEE	juin-09	Obtenu
<i>Programmes spécifiques (dont certains avec un focus géographique)</i>																			
36	PRCC	Programme pour le renforcement des capacités commerciales (PRCC)															Conjoint Minefi / AFD	juin-09	Obtenu
37	Volontariat de solidarité internationale	Le volontariat de solidarité internationale (VSI)	1995														MAEE	oct-10	Obtenu
38	Programmes bourses	Le programme de bourses avec l'entreprise Thales															MAEE	janv-10	Obtenu
39	Programme de mobilité et de coopération universitaire	Évaluation du programme Duo-France en Asie du Sud-Est															MAEE	déc-07	Obtenu
40	Programme solidarité eau	Programme solidarité eau (bilan 2006)															MAEE	juil-06	Obtenu
41	Partenariat pour le développement municipal	Partenariat pour le développement municipal															MAEE		
42	Aide à la formation / Afrique subsaharienne	L'aide française à la formation initiale et à la gestion des carrières des policiers et gendarmes en Afrique subsaharienne															MAEE	déc-08	Obtenu
43	PCP / Venezuela et Mexique	Programme de coopération Post-gradués - PCP (Venezuela - Mexique)															MAEE	déc-07	Obtenu
44	ECOS Programme d'échanges scientifiques et universitaires / Amérique latine	Programme d'échanges scientifiques et universitaires entre la France et l'Amérique latine	1992														MAEE	nov-06	Obtenu
45	ONG / Maroc	Renforcement du partenariat entre ONG marocaines et française « programme concerté Maroc »															MAEE		
46	Programme d'appui / Océan Indien	Programme d'appui en anesthésie-réanimation et médecine d'urgence dans l'océan indien															MAEE	juin-05	Obtenu
EVALUATION DE PROJETS																			
<i>Projets du MAEE</i>																			
47	Projet FSP	Évaluation du projet FSP mobilisateur bi-multi "Protection de l'enfance"															Conjoint MAEE / Unicef	nov-08	Obtenu
48	Projet FSP	Programme de recherche urbaine pour le développement (FSP mobilisateur)															MAEE	mars-06	Obtenu
<i>Projets AFD</i>																			
49	Projets AFD	Suivi de la réalisation des objectifs des projets de l'AFD : état des lieux															AFD	déc-10	Obtenu
50	Projets AFD	Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009															AFD	déc-11	Obtenu
<i>Projets MINEFI</i>																			
51	Projet RPE / Vietnam	Évaluation rétrospective du projet RPE (réserve pays émergents) de fournitures d'équipements, de machines-outils et d'assistance technique au Vietnam															Minefi	avr-09	Obtenu
52	Projets FASEP / Chine, Indonésie	Évaluation rétrospective d'une grappe de projets dans le secteur de l'eau en Asie financés sur le fonds d'aide au secteur privé (FASEP)															Minefi	sept-09	Obtenu
53	Projet RPE / Indonésie	Évaluation ex post RPE surveillance par satellite des flottes de pêche en Indonésie															Minefi		
54	A définir	Le barrage de Manantali															Conjoint	janv-09	Obtenu
55	Projets RPE / Chine	Évaluation RPE santé en Chine															Minefi		Obtenu
56	Projet RPE / Chine	Évaluation RPE transport en Chine															Minefi		

Confidentiel - Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement - Rapport d'annexes n°2 - partie Evaluation - Confidentiel

N°	Caractéristiques	Titre	Période													Commanditaire (MAEE, Minefi, AFD, conjoint, autre)	Date publication	Obtenu ?		
			1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010					
AIDE MULTILATERALE																				
57	FAD	Évaluation des dotations de la France au Fonds africain de développement et à la Banque africaine de développement																Minefi	juin-05	Obtenu
58	FAsD	Évaluation des dotations de la France au Fonds asiatique de développement e														2011		Minefi	En cours	Obtenu
59	Assistance technique	Evaluation des fonds fiduciaires d'assistance technique auprès des banques de développement	1996															Conjoint MAEE / Minefi	sept-06	Obtenu
60	FEM	Évaluation de la dotation de la France au Fonds pour l'Environnement Mondial																Minefi	févr-09	Obtenu
61	OMVS	Appui de la coopération française à l'OMVS	1994															MAEE	mai-05	Obtenu
62	3C	Cohérence des politiques en faveur du développement ; mécanismes mis en oeuvre dans l'Union européenne (3C)																Conjoint		
63	AID13-14	Évaluation de la dotation de la France relative à l'AID13-14 (Banque mondiale)																Minefi	sept-08	
64	Divers	Evaluation-étude visant à dresser un panorama de la présence des organisations multilatérales dans les pays d'Afrique de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) et analyser les effets de levier potentiels liés à la combinaison de ces acteurs																Minefi		
65	FIDA	Évaluation de la dotation de la France au Fonds international de développement agricole (FIDA)																Minefi		
CONTEXTE DE CRISE																				
66		Évaluation des interventions de la coopération et des ONG françaises dans des contextes de crise et de fragilité institutionnelle																Conjoint	juin-08	Obtenu
67		Les actions de la France en matière de prévention de risques de catastrophes dans les PED depuis 2000																MAEE	janv-09	Obtenu
68		Évaluation de l'aide publique française aux pays touchés par le tsunami de décembre 2004																MAEE	févr-07	Obtenu
69		Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD																AFD	janv-11	Obtenu
70		Politique de la France dans les pays en situation de fragilité (bilan 2007)																MAEE	juin-08	Obtenu
71		Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités																AFD	mars-11	Obtenu
AUTRES EVALUATIONS																				
72		Évaluation des collèges universitaires français de Moscou et Saint-Pétersbourg																MAEE	déc-09	Obtenu
73		Cités Unies (CUF)																MAEE		

6.5.2 Autres sources documentaires

Organisme	Nom du document	Date publication	Obtenu ?
A. Cadre stratégique			
MAE	Document cadre de politique de coopération française au développement	mars-11	Obtenu
	Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP, 2008) : Politique d'aide publique au développement et Agence Française de Développement	2008	Obtenu
	Le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020.	juin-08	Obtenu
CCID	Principales conclusions du CICID du 5 juin 2009	juin-09	Obtenu
CCID	Relevé de conclusions	juin-06	Obtenu
CCID	Relevé de conclusions	mai-05	Obtenu
CCID	Relevé de conclusions	juil-04	Obtenu
CCID	Communiqué du Premier ministre	déc-02	Obtenu
CCID	Relevé de conclusions	févr-02	Obtenu
CCID	Communiqué du Premier Ministre	juin-00	Obtenu
CCID	Allocution du Premier Ministre, M. Lionel Jospin	janv-99	Obtenu
MAE	La coopération française au développement Bilan, analyses, perspectives	juil-99	Obtenu
MAE	Livre blanc	2002	Obtenu
B. Stratégies sectorielles			
MAE	Quelle politique européenne pour le développement? Propositions françaises	juil-05	Obtenu
MAE	Stratégie gouvernance de la coopération française	déc-06	Obtenu
MAE	Éducation, formation et insertion	oct-08	
MAE	Santé 2011-2015		
MAE	Lutte contre le sida	juil-05	Obtenu
MAE	Agriculture et la sécurité alimentaire	févr-05	Obtenu
MAE	Nutrition dans les pays en développement	juil-11	Obtenu
MAE	Développement des infrastructures en Afrique subsaharienne	juin-05	Obtenu
MAE	Protection de l'environnement et de la biodiversité		
MAE	Développement du secteur privé		
MAE	Ressources fiscales des pays en développement		
MAE	Aide au commerce	juin-08	Obtenu
MAE	La stratégie française pour l'égalité femme-homme (Genre)	2010	Obtenu
MAE	Le partenariat mondial pour la sécurité alimentaire	2010	Obtenu
MAE	La France et la formation professionnelle supérieure à l'international	2011	Obtenu
MAE	L'action de la France, le G8 et le développement	2010	Obtenu
MAE	La gouvernance démocratique et les droits de l'Homme	2010	Obtenu
MAE	L'action extérieure de la France pour l'éducation dans les pays en développement	2010	Obtenu
MAE	L'action extérieure de la France contre le changement climatique	2011	Obtenu
MAE	Orientations françaises pour l'action internationale des collectivités territoriales	2010	Obtenu
MAE	La France et les OMD	2010	Obtenu

Organisme	Nom du document	Date publication	Obtenu ?
MAE	Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide		Obtenu
MAE	Les financements innovants pour le développement	2010	Obtenu
CICID	Doctrines d'emploi des aides budgétaires globales dans les états étrangers	févr-07	Obtenu
CICID	Document d'orientation stratégique, stratégie sectorielle Assainissement des eaux usées	déc-08	Obtenu
CICID	Position de la France en matière de lutte contre la corruption dans le cadre de son action de coopération	févr-08	Obtenu
CICID	Doctrines en matière de risque fiduciaire dans les états étrangers	avr-08	Obtenu
MAE	Orientations pour la coopération française en matière fiscale	2011	Obtenu
France Coopération	Position de la France sur les états fragiles et les situations de fragilités	2007	Obtenu
C. Cadrage politique (avis AN, Sénat, HCCI)			
AN	« L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité »	juil-09	Obtenu
AN	Aide publique au développement	oct-09	Obtenu
AN	Aide publique au développement	oct-10	Obtenu
AN	Aide publique au développement	oct-11	Obtenu
AN	Rapport d'information « Aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme »	déc-10	Obtenu
AN	Rapport d'information "Le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture"	mai-10	Obtenu
AN	Rapport d'information "La politique de la France en Afrique"	déc-08	Obtenu
AN	Rapport d'information "L'environnement, nouveau champ d'action de la diplomatie française"	mai-09	Obtenu
HCCI	HCCI Rapport annuel 2000		Obtenu
HCCI	Avis remis au Premier Ministre « Sommet mondial de l'alimentation : 5 ans après »	oct-01	Obtenu
HCCI	Les priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)	avr-02	Obtenu
HCCI	Pour une Analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale	janv-04	Obtenu
HCCI	HCCI Rapport annuel 2006	avr-07	Obtenu
HCCI	HCCI Rapport annuel 2007-2008	févr-08	Obtenu
Sénat	Le rayonnement culturel international : une ambition pour la diplomatie française	juin-09	Obtenu
Sénat	Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de document-cadre de coopération au développement	juin-10	Obtenu
Sénat	Loi de finances pour 2012, Aide publique au développement	2011	Obtenu
Sénat	Rapport d'information : Avis rendu sur le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de développement (AFD), d'autre part, pour la période 2011-2013	mai-11	Obtenu
AN	Rapport d'information sur la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes	juil-11	Obtenu
D. Cadrage budgétaire (DPT, PAP, RAP)			
	Document de Politique transversale (DPT), politique française en faveur du développement (PLF 2006)	2005	Obtenu
	Document de Politique transversale (DPT), politique française en	2006	Obtenu

Organisme	Nom du document	Date publication	Obtenu ?
	faveur du développement (PLF 2007)		
	Document de Politique transversale (DPT), politique française en faveur du développement (PLF 2008)	2007	Obtenu
	Document de Politique transversale (DPT), politique française en faveur du développement (PLF 2009)	2008	Obtenu
	Document de Politique transversale (DPT), politique française en faveur du développement (PLF 2010)	2009	Obtenu
	Document de Politique transversale (DPT), politique française en faveur du développement (PLF 2011)	2010	Obtenu
	Document de Politique transversale (DPT), politique française en faveur du développement (PLF 2012)	2011	Obtenu
	Projets annuels de performance (PAP), Aide publique au développement (PLF 2007)	2006	Obtenu
	Projets annuels de performance (PAP), Aide publique au développement (PLF 2008)	2007	Obtenu
	Projets annuels de performance (PAP), Aide publique au développement (PLF 2009)	2008	Obtenu
	Projets annuels de performance (PAP), Aide publique au développement (PLF 2010)	2009	Obtenu
	Projets annuels de performance (PAP), Aide publique au développement (PLF 2011)	2010	Obtenu
	Projets annuels de performance (PAP), Aide publique au développement (PLF 2012)	2011	Obtenu
	Rapports annuels de performance (RAP), Aide publique au développement (PLF 2006)		Obtenu
	Rapports annuels de performance (RAP), Aide publique au développement (PLR 2010)		Obtenu
E. Documents AFD			
AFD	Projet de Plan d'orientation stratégique de l'AFD	Document confidentiel	Obtenu
AFD	Plan d'orientation stratégique de l'AFD 2007-2011	mars-07	Obtenu
AFD	Brochure Plan d'orientation stratégique de l'AFD 2007-2011	mars-07	Obtenu
AFD	Plan d'orientation stratégique de l'AFD 2002-2006	avr-02	Obtenu
AFD	Stratégie de l'AFD dans les pays en crise	déc-09	Obtenu
AFD	Département Afrique sub-saharienne Cadre d'intervention régional (CIR) 2008-2012	nov-07	Obtenu
AFD	Département Asie Cadre d'intervention régional (CIR) 2010-2012	nov-09	Obtenu
AFD	Rapport sur les indicateurs du Contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'Agence Française de Développement - Analyse de la période 2006-2010	juil-05	Obtenu
AFD	Système d'information stratégique, analyse des opérations dans les pays étrangers et dans les collectivités d'Outre-Mer, 2000-2004	oct-05	Obtenu
AFD	Système d'information stratégique, analyse de l'activité opérationnelle dans les pays étrangers et dans les collectivités d'Outre-Mer sur la période 2001-2005	oct-06	Obtenu
AFD	Système d'information stratégique, analyse de l'activité opérationnelle dans les pays étrangers et dans les collectivités d'Outre-Mer sur la période 2002-2006	oct-07	Obtenu
AFD	Système d'information stratégique, analyse de l'activité opérationnelle dans les pays étrangers et dans les collectivités d'Outre-Mer sur la période 2003-2007		Obtenu
AFD	Système d'information stratégique, analyse de l'activité opérationnelle dans les pays étrangers et dans les collectivités		Obtenu

Organisme	Nom du document	Date publication	Obtenu ?
	d'Outre-Mer sur la période 2004-2008		
AFD	Système d'information stratégique, analyse de l'activité opérationnelle dans les pays étrangers et dans les collectivités d'Outre-Mer sur la période 2005-2009		Obtenu
F. Revues			
OCDE	Examens des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement, Revues par les pairs (2000)	2000	Obtenu
OCDE	Examens des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement, Revues par les pairs (2004)	2004	Obtenu
OCDE	Examens des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement, Revues par les pairs (2008)	2008	Obtenu
OCDE	Examens des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement, Revues par les pairs (mi-parcours 2010)	sept-10	Obtenu
OCDE	Mémorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière d'aide publique au développement	déc-07	Obtenu
Cour des Comptes	Relevés d'Observation relatifs à l'aide française au développement		Obtenu
Inspection générale des Finances	Mission sur les indicateurs de performance de l'aide publique au développement transitant par les organisations multilatérales,	2010	Obtenu
Conseil d'Analyse Économique	Rapport « La France et l'aide publique au développement »	2006	Obtenu
G. Autres (ONG, experts, notes)			
Coordination Sud	Contribution de Coordination SUD à l'élaboration du document cadre global français de coopération au développement	mai-10	Obtenu
Coordination Sud	Le rôle de l'aide publique au développement dans le renforcement des Etats et des citoyennetés	nov-11	Obtenu
Coordination Sud	L'APD française et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions	févr-06	Obtenu
Coordination Sud	L'aide publique au développement : quelles justifications ?	juil-10	Obtenu
Coordination Sud	L'aide budgétaire en question : quelle efficacité, pour qui ?	juil-09	Obtenu
Coordination Sud	PLF 2012 : plaidoyer pour un budget en phase avec les priorités		Obtenu
Coordination Sud	L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 2011	oct-10	Obtenu
Coordination Sud	L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances pour 2010		Obtenu
Coordination Sud	PLF 2009 et budget pluriannuel 2009 - 2011		Obtenu
Concord	Lighten the load, in a time of crisis, European aid has never been more important	mai-09	Obtenu
MAE/ experts	Pour un autre regard sur les migrations, construite une gouvernance mondiale	févr-08	Obtenu
IRIS	L'Union pour la Méditerranée : quel bilan d'étape ?	juin-10	Obtenu
AFD	Etude sur l'élaboration d'un dispositif de financement des ONG au sein de l'AFD (Serge Alou)	juin-08	Obtenu
H. UE et international			
Kabell Konstulting ApS	Evaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris première phase, rapport de synthèse	juil-08	Obtenu
OCDE	Efficacité de l'aide, Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris	sept-08	Obtenu
OCDE	Etats fragiles : déclaration d'intention et principes pour	mars-07	Obtenu

Organisme	Nom du document	Date publication	Obtenu ?
	l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires		
OCDE	Principes internationaux de bonne pratique pour l'exercice de la division du travail et de la complémentarité sous la conduite des pays	avr-09	Obtenu
UE	Proposition de déclaration conjointe du conseil, du Parlement européen et de la commission, La Politique de Développement de l'Union européenne, « Le Consensus européen »	juil-05	Obtenu
UE	Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement	mai-07	Obtenu
UE	Faire progresser le programme de sécurité alimentaire pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement	janv-06	Obtenu

De manière spécifique, le focus « santé » a pris en compte plusieurs types de sources :

- ▶ Les éléments concernant le domaine de la santé dans des rapports généraux sur l'aide au développement (Assemblée Nationale – Henriette Martinez « L'APD française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité » - 2009, et Cour des Comptes),
- ▶ Quelques rapports spécialisés notamment : rapport du Député Pierre Morange « Evaluation de l'action de la France en faveur des OMD dans le domaine de la santé - Articulation et coordination des aides bilatérales et de la participation de la France aux programmes multilatéraux du secteur de la santé » - 2005, Avis de Marc Gentilini au CES « la coopération sanitaire française dans les pays en développement » (2006), rapport de Patrick Mordelet - 2008 sur « l'organisation et le financement des activités de coopération internationale des hôpitaux dans le cadre de la tarification à l'activité », rapport de Jean-François Sauvat « Les conditions d'une politique internationale de l'AP-HP » - 2008.
- ▶ Le rapport le plus récent (« Action internationale en santé et en protection sociale : propositions pour une influence française » de Stéphane Mantion / DGOS / ministère des Affaires sociales et de la Santé, octobre 2011), commandé par le Ministre de la santé pour déterminer les voies d'un meilleur ancrage de l'expertise française dans les programmes internationaux sur appel d'offre, partant de plusieurs constats⁴⁶ : (i) la faible capacité française à répondre aux appels d'offre des principaux bailleurs internationaux qui sont pourtant financés sur fonds publics et qui pourraient compenser pour partie les contraintes budgétaires nationales ; (ii) l'insuffisante connaissance et transparence des initiatives qui nuisent à la visibilité des actions françaises ; (iii) les carences dans la définition d'une stratégie nationale fixant les principes et les objectifs de la coopération internationale, y compris les priorités géographiques et thématiques, ainsi que les moyens de les atteindre ; et (iv) le manque de coordination entre les acteurs et la quasi absence de partenariat avec les acteurs de la coopération décentralisée, ainsi que la faiblesse des synergies entre les différentes intervention et le peu d'articulation entre les actions bilatérales et multilatérales.
- ▶ Les stratégies passées des différentes institutions responsables et actuelles du MAE (« La stratégie de la France pour la coopération internationale dans le domaine et la santé »

⁴⁶ Lettre de commande du Ministre de la santé 30/05/2011

produite en 2012) et de l'AFD (CIS « Cadre d'Intervention Stratégique santé et protection sociale 2012-2014).