

# ÉVALUATION

2013

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

Synthèse





**MINISTÈRE DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**  
Direction générale  
de la mondialisation,  
du développement  
et des partenariats  
Service des programmes  
et du réseau, pôle de l'évaluation

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES**  
Direction générale du Trésor  
Service des affaires multilatérales et  
du développement, unité d'évaluation  
des activités de développement

**AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT**  
Direction de la recherche  
Division évaluation  
et capitalisation

# **BILAN ÉVALUATIF DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ENTRE 1998 ET 2010**

 **ERNST & YOUNG**

Évaluation réalisée par Ernst & Young  
Bureau des opérations internationales (BOI)

Synthèse du rapport

Rapport remis en décembre 2012

*Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande  
du ministère des Affaires étrangères, du ministère de l'Économie et des Finances  
et de l'Agence française de développement.  
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs  
et ne constituent pas une position officielle.*

### **Remerciements**

*L'équipe d'évaluation remercie vivement l'ensemble des personnes rencontrées  
et interrogées pour leur excellent accueil et leur disponibilité. L'expérience qu'elles ont fait partager  
par leur fonction ou leur connaissance de la coopération française au développement  
a constitué un apport crucial pour la préparation de ce bilan évaluatif.  
Par ailleurs, les consultants tiennent à remercier plus particulièrement les membres du Comité de pilotage  
pour leur participation active et leur contribution constructive à l'élaboration des différents rapports.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,  
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

# TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos .....	4
Préambule .....	5
<b>1. Le dispositif institutionnel actuel, principalement articulé autour du MAE, du MINEFI et de l'AFD, et fruit d'une série de réformes engagées à partir de 1998 .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Des orientations politiques profondément révisées au cours d'une période marquée par un contexte international en mouvement .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Un dispositif de programmation, de suivi et de pilotage encore trop éclaté, qui ne permet pas d'assurer pleinement l'efficacité d'une politique de coopération au développement large et complexe .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Le choix des instruments et l'allocation des moyens ont évolué, sans nécessairement refléter les orientations politiques affichées .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Des résultats et des impacts réels, mais dont la France n'est pas en mesure de rendre compte .....</b>	<b>25</b>
<b>6. La nécessité d'élargir le dialogue sur la politique de coopération au développement aux autres parties-prenantes est reléguée au second plan .....</b>	<b>28</b>
<b>7. Recommandations pour optimiser les résultats de la politique de coopération au développement .....</b>	<b>30</b>
Liste des sigles et abréviation .....	39
<b>Liste des schémas et tableaux</b>	
<b>Figure 1 : Évolution des cibles de répartition de l'aide bilatérale française par priorité géographique depuis 1998 .....</b>	<b>11</b>
<b>Figure 2 : Priorités géographiques de la coopération au développement française – situation en 2012 .....</b>	<b>12</b>
<b>Figure 3 : APD au sens du CAD de l'OCDE et effort budgétaire d'APD de la France en 2010 .....</b>	<b>17</b>
<b>Figure 4 : Évolution de l'APD en volume (en milliards de dollars) et en pourcentage de l'APD nette par canal .....</b>	<b>19</b>
<b>Figure 5 : Évolution de l'allocation de l'APD nette de la France par instrument en volume (versements en millions de dollars) sur la période 1998-2010 .....</b>	<b>20</b>
<b>Figure 6 : Évolution de la part relative de l'APD bilatérale française en direction de l'Afrique en général et de l'Afrique subsaharienne en particulier entre 1998 et 2010 .....</b>	<b>21</b>
<b>Figure 7 : Évolution de l'aide programmable de la France et des pays donateurs du CAD (2000 et 2010) .....</b>	<b>22</b>
<b>Figure 8 : Ventilation géographique des engagements et de l'effort budgétaire alloué à l'AFD en 2010 .....</b>	<b>23</b>

# AVANT-PROPOS

*Le bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010 répond à un engagement ministériel de faire le bilan de la politique française de coopération depuis sa refonte en 1998 ainsi que de son dispositif institutionnel et de déterminer les conditions d'une optimisation de ses résultats.*

*Il s'agit d'un exercice d'évaluation particulièrement ambitieux au regard de l'ampleur des sujets abordés dans des délais contraints, d'avril à décembre 2012. Cette évaluation a été confiée aux cabinets Ernst & Young et BOI qui ont conduit leurs travaux en toute indépendance et dont le rapport final n'engage que leurs auteurs.*

*L'exercice a été piloté par un comité constitué de parlementaires, de représentants des structures concernées, d'ONG et de collectivités territoriales ainsi que d'universitaires et de personnalités qualifiées :*

- *Présidente : **Mme Henriette Martinez**, députée des Hautes-Alpes ;*
- *Assemblée nationale : **M. Henri Emmanuelli**, député des Landes ;*
- *Sénat : **M. Christian Cambon**, sénateur du Val-de-Marne, vice-président de la commission des affaires étrangères et **M. Yvon Collin**, sénateur du Tarn-et-Garonne, vice-président de la commission des finances ;*
- *Ministère des Affaires étrangères, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats : **M. Jean-Marc Châtaigner**, directeur général adjoint, **M. François Goldblatt**, directeur de l'économie globale et des stratégies de développement ;*
- *Ministère de l'Économie et des Finances, direction générale du Trésor : **M. Arnaud Buissé**, sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement, **M. Emile-Robert Perrin**, conseiller du chef de service des affaires multilatérales et du développement ;*
- *Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales : **M. Stéphane Gallet**, chef adjoint du département du développement solidaire de la prospective ;*
- *Ministère des Outre-mer : **M. Hervé Jonathan**, chef du service de l'évaluation et de la dépense de l'État ;*
- *Agence française de développement (AFD) : **M. Rémi Genevey**, directeur exécutif de la stratégie et **M. Robert Peccoud**, directeur du département de la recherche ;*
- *Collectivités territoriales : **M. Bertrand Gallet**, directeur général de Cités unies France*
- *ONG : **M. Jean-Louis Vielajus**, président de Coordination SUD ;*
- *Personnalités qualifiées extérieures : **M. François Bourguignon**, directeur de l'École d'économie de Paris, **M. Jean-Claude Berthélemy**, professeur et directeur du département de l'économie à l'université Paris I, et **M. Dominique de Combrugghe**, responsable du service de l'évaluation, ministère des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement de Belgique.*

*Comité technique : **Mme Claude Leroy-Thémèze**, responsable de l'unité d'évaluation de la DG Trésor, **M. Laurent Fontaine**, responsable de la division évaluation et capitalisation de l'AFD, **Mme Christiane Zepfer**, responsable du pôle de l'évaluation du MAE.*

# PRÉAMBULE

→ Le ministère des Affaires étrangères (MAE), le ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI) et l'Agence française de développement (AFD) ont conjointement mandaté Ernst & Young, en partenariat avec le Bureau des opérations internationales (BOI), pour réaliser un bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010.

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

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

- Dresser, de manière rétrospective, un panorama de la politique de coopération au développement de la France depuis le début de la grande réforme entreprise en 1998, à partir d'un inventaire des stratégies, des réformes

## Points de repères sur la politique de coopération au développement

Le bilan évaluatif a porté sur l'ensemble de la politique de coopération au développement, conformément au périmètre pris en compte par le Document cadre « Coopération au développement : une vision française » (DCCD), nouvellement adopté à l'automne 2010 pour définir les orientations stratégiques de la France pour cette politique.

Faute de définition précise dans les textes<sup>1</sup>, le champ de la politique de coopération au développement correspond aussi au périmètre de l'aide publique au développement (APD) au sens du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), qui définit l'aide publique au développement comme étant d'abord le transfert des ressources publiques vers les pays en développement dans le but essentiel de favoriser leur développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays concernés. Au-delà des capitaux financiers, sont également transférées des compétences, des pratiques, des technologies, voire des valeurs. L'aide publique au développement renvoie enfin à un agrégat statistique reposant sur certaines conventions définies par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, indicateur qui présente certaines limites propres spécifiées au cours de l'étude, mais qui a le mérite de fournir une indication homogène et comparable de l'aide française sur l'ensemble de la période 1998-2010.

1- Le périmètre du Document cadre n'est néanmoins pas explicitement défini dans le texte, et fait l'objet d'une clarification dans le rapport d'annexes n°1 (sur le CD-Rom joint).

institutionnelles, des instruments et du dispositif de suivi et d'évaluation des résultats au cours des douze dernières années ;

- Porter une appréciation sur la politique actuelle de coopération au développement et évaluer la cohérence, l'efficacité et l'efficience de son dispositif de mise en œuvre et de ses instruments ;
- Permettre, de manière prospective, de dégager des recommandations visant à optimiser les résultats de la politique de coopération telle qu'elle est définie dans le Document cadre de la coopération française au développement.
- Le bilan évaluatif a été réalisé entre avril et novembre 2012 et s'est basé principalement sur une analyse documentaire, complétée par plus de 70 entretiens avec différents acteurs intéressés par la politique de coopération au développement de la France (institutionnels, opérateurs, bailleurs multilatéraux, universitaires, collectivités locales, représentants de la société civile).

### Chiffres clés sur la coopération au développement de la France en 2010

**APD nette : 9,8 milliards d'euros**

(source : OCDE)

**Répartition par canal** (source : OCDE) :

- **APD bilatérale : 60%**
- **APD communautaire : 21%**
- **APD multilatérale : 19%**

**APD programmable<sup>2</sup>** (source : OCDE) : **3,65 milliards d'euros**

**Effort budgétaire** (source : CP-LFI 2010, d'après le document de politique transversale 2011) :

- **Effort budgétaire total : 6,5 milliards d'euros**
- **Effort budgétaire comptabilisé au titre de la politique transversale en faveur du développement : 5,4 milliards d'euros**
- **Effort budgétaire comptabilisé au titre de la mission Aide publique au développement : 3,3 milliards d'euros** (programmes 110, 209 et 301)

### Un « bilan évaluatif » organisé en plusieurs documents

- **Un rapport de synthèse, objet du présent document, qui reprend les principales conclusions du bilan évaluatif et formule des recommandations pour l'avenir de la politique française de coopération au développement.**
- **Un bilan rétrospectif (rapport d'annexes n°1, sur le CD-Rom joint) articulé autour de six chapitres : le contexte général, le dispositif institutionnel, les orientations stratégiques, les allocations financières, le système de suivi, et le système d'évaluation de la politique française de coopération au développement. Ce bilan, à la fois factuel et analytique, s'appuie essentiellement sur une revue documentaire ainsi que sur une synthèse des appréciations existantes.**
- **Une évaluation (rapport d'annexes n°2, sur le CD-Rom joint) articulée autour de cinq questions évaluatives se rapportant à des critères d'évaluation du CAD et de la Commission européenne et qui a visé à apprécier la pertinence, la cohérence externe, l'efficacité, l'efficience et les impacts de la politique de coopération au développement. Cette évaluation a ciblé plus particulièrement les conditions actuelles de la mise en œuvre de la politique de coopération au développement et s'appuie à la fois sur une revue documentaire et sur une cinquantaine d'entretiens.**

2- L'aide programmable pays (APP) se calcule, selon la définition de l'OCDE, à partir de l'APD bilatérale brute de laquelle on déduit un certain nombre de postes qui correspondent à des dépenses non programmables, soit parce qu'elles sont imprévisibles (aide humanitaire, annulation de dettes), soit parce qu'elles n'entraînent pas de flux transfrontaliers (écologie, réfugiés), soit parce qu'elles n'entrent pas dans des accords entre gouvernements (aide aux ONG, aide allouée par les collectivités locales), soit parce qu'elles ne peuvent pas être ventilées (PED non ventilés).

# 1. LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ACTUEL

principalement articulé autour  
du MAE, du MINEFI et de l'AFD,  
et fruit d'une série de réformes  
engagées à partir de 1998

## 1.1 Le dispositif actuel est le résultat de réformes engagées dans une recherche de cohérence et d'efficacité

➔ Le dispositif de la politique de coopération au développement est le fruit d'une longue histoire depuis sa première institution par le décret du 10 juin 1961. Sa version actuelle est le résultat de la dernière grande réforme initiée en 1998, et déployée par vagues successives à différents moments clés : d'abord à l'issue de l'examen par les pairs de l'OCDE en 2004, puis à l'occasion de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de l'élaboration d'un livre blanc sur la politique extérieure de la France en 2008. Au cours de la décennie, le dispositif de coopération au développement a été également impacté par les autres grandes réformes de l'État, comme la mise en application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006. Visant la rationalisation de l'appareil administratif en charge de l'aide au développement, les réformes engagées à partir de 1998 ont également été suscitées par une conjoncture internationale marquée par une contraction des volumes d'aide consécutive à la fin de la Guerre froide, par un cycle de réformes lancées dans la plupart des pays donateurs, et par un renforcement important de la concertation internationale. Il s'agissait alors de rénover la politique d'aide au développement, dont l'efficacité était mise en doute devant l'absence de décollage effectif d'un certain nombre de pays en développement.

Le dispositif actuel s'organise autour d'une responsabilité politique partagée entre le président de la République, le Premier ministre, le ministre chargé du Développement, le ministre des Affaires étrangères et le ministre de l'Économie et des Finances. Au plan administratif, le pilotage de l'aide relève de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères (MAE), chef de file en matière de définition stratégique, mais aussi de la Direction générale du Trésor du ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI) et d'autres ministères qui interviennent de manière plus auxiliaire mais parfois pour des montants très significatifs dans l'aide au développement : ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ministère des Affaires sociales et de la Santé, ministère de l'Intérieur, etc.

Cette organisation est le résultat du premier axe de réforme qui a consisté dans **la fusion, au 1<sup>er</sup> janvier 1999, de l'ancien ministère de la Coopération avec le ministère des Affaires étrangères**. Avec pour objectif de rassembler sous une même direction les différents réseaux français à l'extérieur et de lier les logiques « d'influence » et de « solidarité », le dispositif français de coopération a été intégré au sein du ministère des Affaires étrangères, mettant ainsi un terme à l'existence d'un ministère de la coopération. Au sein du MAE, les services chargés de la politique culturelle, scientifique et technique et ceux chargés de la coopération ont été fusionnés au sein de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)<sup>3</sup>. Plus récemment à la suite des propositions issues du livre blanc et des décisions de la RGPP, la DGCID est devenue

3- Créée par le décret n°98-1124 du 10 décembre 1998.

la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) en 2009 et a intégré divers autres services du MAE pour donner au ministère les moyens de jouer son rôle de conception stratégique d'une réponse globale à l'ensemble des enjeux liés à la mondialisation.

**Au plan opérationnel, la mise en œuvre de la politique relève en grande partie de l'Agence française de développement (AFD), devenue le principal opérateur français de l'aide au développement** sous la tutelle principale du MAE et du MINEFI, et dont les relations avec l'État sont encadrées par une convention cadre, signée le 4 janvier 2007<sup>4</sup> et par un contrat d'objectifs et de moyens (COM)<sup>5</sup>. L'Agence représente ainsi aujourd'hui près du quart de l'APD française au sens du CAD, soit une part quadruplée depuis 2004 et concentre près de 80 % de l'aide bilatérale programmable contre seulement la moitié de celle-ci il y a quelques années. À ses côtés, un large panel d'opérateurs intervient également dans la politique de coopération, en particulier un nombre important d'opérateurs de la coopération technique (FEI, ADETEF, etc.), et les acteurs de la coopération scientifique (IRD, CIRAD, etc.).

**Cette organisation est le résultat de la dissociation progressive de la fonction stratégique de conception de l'aide et de la fonction opérationnelle de mise en œuvre.** L'AFD, ancienne Caisse centrale de coopération économique, devenue Caisse française de développement (CFD) en 1992 avant de prendre son nom actuel, est désigné comme étant « l'opérateur pivot » de la coopération au développement chargé de gérer des projets et programmes d'aide sous la tutelle du MAE, du ministère des Finances et jusqu'à une décision récente du nouveau gouvernement, du ministère de l'Intérieur. Le périmètre d'action de l'AFD a été progressivement élargi à la suite des décisions du CICID de 2004 et 2006, qui ont acté le transfert à l'Agence de la gestion des projets touchant au développement économique et social (agriculture et développement rural, santé, éducation de base, formation professionnelle, environnement, infrastructures et développement urbain), le MAE conservant la mise en œuvre, sur le terrain, de la

coopération en matière de gouvernance, de justice, de police, de sécurité, des affaires culturelles, de la recherche et de l'enseignement supérieur (dans le cadre du fonds de solidarité prioritaire – FSP). Une dernière étape du processus a été le transfert, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, du cofinancement des initiatives des ONG du MAE à l'AFD.

Enfin, le réseau de mise en œuvre locale demeure largement celui qui préexistait il y a dix ans, même si ses effectifs ont décliné. À la suite des différents transferts de compétences sectorielles vers l'AFD, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) gèrent des crédits dans le domaine de la gouvernance ainsi que la coopération universitaire, scientifique et culturelle. Des services économiques du MINEFI conservent quant à eux la gestion de quelques instruments spécifiques (FASEP et RPE, instruments d'aide liée), parallèlement à leur mission générale d'analyse macro-économique et à leur mission d'appui des entreprises françaises à l'exportation et d'analyse de la réglementation locale et du climat des affaires.

Pour atténuer les effets de cette multiplicité d'acteurs et de centres de décision restée prégnante depuis 1998, **des dispositifs de coordination entre les acteurs concernés par la politique de coopération au développement ont été mis en place** : le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) a succédé au Comité interministériel de l'aide au développement (CIAD) en 1998. La réforme de 2004-2005 a confirmé le rôle central du CICID comme instance de définition des orientations de la politique française d'aide publique au développement<sup>6</sup>. En complément, sur le plan institutionnel, la réforme de 2004 a confié au secrétaire d'État/ministre délégué un certain rôle de pilote de l'aide : il doit veiller à la réalisation des objectifs, et il préside la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) qui coordonne l'action de l'ensemble des ministres en matière d'aide publique au développement. Enfin, un conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre chargé de la Coopération et composé des représentants de l'État au conseil d'administration de l'AFD, a été créé par le décret du 5 juin 2009 pour piloter les interventions de l'AFD.

4- La convention, signée pour une durée indéterminée, porte sur la participation de l'AFD à l'aide au développement de la France, les relations financières avec l'État, les opérations gérées par l'AFD mais décidées par l'État à ses risques, les autres opérations gérées pour le compte de tiers.

5- Les deux premiers contrats d'objectifs et de moyens (COM) avec chaque ministère de tutelle et portant sur trois ans ont été signés le 12 janvier 2007 pour le MAE et le 23 janvier 2007 pour le MINEFI. Ces deux COM ont depuis été remplacés par un COM unique finalisé et signé entre l'État et l'AFD en juin 2011 pour la période 2011-2013.

6- Contours de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), objectifs et modalités de l'APD, cohérence des priorités géographiques et sectorielles, suivi et évaluation des politiques et instruments d'APD.

## 1.2 Cette politique reste confrontée à un pilotage politique incertain et à un partage des rôles inachevé entre les différents acteurs

➔ **La rupture de 1998 et les vagues de réforme engagées depuis n'ont pas véritablement amélioré l'efficacité du dispositif institutionnel de coopération au développement. En 2012 comme en 1998, le dispositif de coopération au développement souffre d'un manque de portage politique et d'une atomisation des centres de décision, dont la coordination reste défailante.**

Les instances de coordination ne parviennent pas à jouer leurs rôles respectifs, et leur utilisation est irrégulière : le CICID ne s'est pas réuni depuis 2009, et la COSP depuis 2007. Seul le COS et le co-secrétariat ont été convoqués plus fréquemment. Dans ce contexte, la cohérence de la politique de coopération est assurée par une étroite concertation entre les différentes administrations et cabinets ministériels, mais **elle implique des délais de décision importants et ne permet pas toujours de surmonter les divergences, imposant un recours à des arbitrages** du Premier ministre et du président de la République. Cette architecture institutionnelle rend également le rôle de pilote et de coordination du ministre chargé du Développement **difficile à tenir**, compte tenu de son positionnement entre les deux ministres d'État pour lesquels la coopération au développement n'est qu'une préoccupation au sein de la défense d'intérêts plus vastes : diplomatie, influence, sécurité, rang international, intérêts économiques français.

**En dépit de progrès récents, le MAE peine encore à s'affirmer dans sa fonction de « stratégie ».** Si la création de la DGM a constitué une avancée certaine qui a fait sentir ses premiers effets, notamment dans le cadre de la consultation et du pilotage assurés pour aboutir à l'adoption du DCCD en 2010, la DGM reste tributaire d'un positionnement inadapté au sein du MAE (notamment vis-à-vis des directions géographiques), d'un taux de rotation important de son personnel et

d'une culture interne qui ne lui permet pas encore d'englober l'ensemble des enjeux de l'aide au développement. Les capacités en matière de production intellectuelle se sont fortement développées au cours des années 2000 sous l'impulsion de l'AFD, dont le rôle a été particulièrement actif dans les réunions de niveau stratégique, comme par exemple le co-secrétariat du CICID ou encore le COS. Aujourd'hui encore, la production intellectuelle reste largement concentrée chez l'opérateur, et sa mise au service des stratégies pilotées par la DGM pourrait être mieux organisée.

**Le partage des rôles reste inachevé entre les différents acteurs, malgré l'existence d'un opérateur dominant (l'AFD).** Les réformes poursuivies n'ont pas permis de dissocier complètement la fonction stratégique et la fonction opérationnelle et de remédier à sa fragmentation. Les interventions françaises sont ainsi menées principalement par l'AFD, mais les SCAC et les services économiques du MINEFI ont conservé la gestion de certains instruments sous l'autorité des ambassadeurs, qui engendrent encore, ponctuellement, certaines frictions dans des secteurs spécifiques partagés entre le MAE et l'AFD (santé, éducation, gouvernance). Elles impliquent parfois un effort de coordination accrue entre acteurs, susceptible de présenter des risques d'incohérence ou d'inefficacité dans l'action (par exemple dans les secteurs où la frontière entre gouvernance institutionnelle et gouvernance technique est ténue, à l'instar de la politique de la ville et de la politique foncière).

**Enfin, le dispositif actuel présente un déficit de concertation particulièrement prégnant en 2012.** Un Haut conseil de la coopération internationale (HCCI), placé auprès du Premier ministre, avait été créé en 1999 pour assurer un lieu de débat entre la coopération publique, la coopération décentralisée, les organisations non gouvernementales (ONG), les parlementaires et les membres du Conseil économique et social (CES, devenu en 2008 Conseil économique, social et environnemental, CESE), les représentants de la recherche et de l'université, des syndicats et du secteur privé. Cependant, le HCCI a été supprimé en 2008. Si celui-ci faisait l'objet de critiques sur sa gouvernance et son mode de fonctionnement, son utilité en tant qu'outil de dialogue et de concertation était pourtant réelle<sup>7</sup>.

7- Il était prévu en décembre 2011 de le remplacer par un Conseil stratégique de l'aide publique au développement, aux ambitions moindres, qui a été constitué au sein du MAE. La constitution de ce comité a été confirmée par un des membres du comité de pilotage, même si aucune trace de ce comité n'a pas pu être retrouvée dans la documentation disponible.

# 2. DES ORIENTATIONS POLITIQUES PROFONDÉMENT RÉVISÉES

au cours d'une période  
marquée par un contexte  
international en mouvement

## 2.1 Des changements démographiques, politiques, et économiques qui ont révolutionné la vision mondiale de l'aide au développement

➔ L'évolution des orientations politiques de l'aide au développement française s'est inscrite dans un paysage de l'aide au développement en mutation rapide sur la période 1998-2010.

Depuis le début des années 1990, la vision de l'aide au développement a été modifiée face à l'émergence d'un **monde multipolaire et globalisé** venu remettre en question les clivages binaires jusque là prédominants : pays pauvres/pays riches, nord/sud, et donateurs/récepteurs. Cette modification des équilibres mondiaux a conduit à la mise en place d'un nouveau paradigme de l'aide publique au développement, et les partenariats entre pays ont remplacé la notion d'aide et d'assistanat qui prévalait jusqu'alors.

La période 1998-2010 a aussi vu un creusement des écarts de développement. **Les trajectoires distinctes des pays en développement et les différences de besoins entre pays émergents et pays moins avancés ont progressivement appelé l'ensemble des acteurs internationaux à adopter des positions adaptées pour donner du sens à ces partenariats dans le cadre de la solidarité mondiale et de la coopération au développement.** La prise en compte des nouveaux défis du monde globalisé a aussi conduit à reconnaître de nouveaux besoins de

développement liés à la préservation des biens publics mondiaux, notamment face aux risques d'épidémies et aux enjeux en matière de changement climatique.

Enfin, **une multiplicité d'acteurs (pays émergents, bailleurs multilatéraux, acteurs privés, etc.)** est apparue dans le paysage de l'aide publique internationale, et a incité au **renforcement de la concertation au sein des enceintes internationales.** La définition des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000 en a été une première manifestation notable et a permis à la communauté des bailleurs de viser des résultats quantifiés d'amélioration des conditions de vie des populations pauvres à atteindre d'ici 2015, permettant de cibler certains secteurs prioritaires et de dépasser la seule logique de moyens et de flux financiers. La concertation a également permis de définir des modalités de gestion de l'**efficacité de l'aide** et la mise en place de bonnes pratiques communes dans l'acheminement de l'APD dans le cadre de la Déclaration de Paris de 2005 et du programme d'action d'Accra développé en 2008. Ces changements ont accompagné une remobilisation sensible de la communauté internationale à la suite du repli relatif des années 1990. Avec des volumes d'aide en forte augmentation, les préoccupations mondiales en matière de développement se sont reflétées aussi dans les engagements pris à l'occasion des différents sommets du G8 et, depuis 2008, du G20, qui abordent notamment la question du financement de l'aide et des moyens d'assurer une croissance durable dans le respect des biens publics mondiaux.

## 2.2 Les orientations françaises, formalisées depuis 2010 dans un document cadre, ont intégré les enjeux issus de ces nouveaux équilibres mondiaux

→ La France a accompagné ces divers changements, jouant souvent un rôle moteur, et les orientations de la politique française de coopération au développement, exprimées principalement à l'occasion des huit réunions du CICID successives tenues entre 1998 et 2009 (date du dernier comité) ont évolué progressivement pour intégrer les nouvelles thématiques de l'aide au développement.

Alors que la coopération française au développement avait jusque-là davantage reposé sur

des fondements généraux, des niveaux d'engagements financiers, et des principes d'intervention, que sur une stratégie clairement énoncée déclinée en actions concrètes, le DCCD, adopté en octobre 2010 puis publié en mars 2011, a pour la première fois mis sur le papier les grandes orientations de la politique française au développement, présentées sous les termes d'une « vision française » pour le développement. Surtout, il est venu entériner un certain nombre d'évolutions constatées au fil des années. **Il met en évidence quatre grandes orientations stratégiques en réponse à quatre enjeux complémentaires :**

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

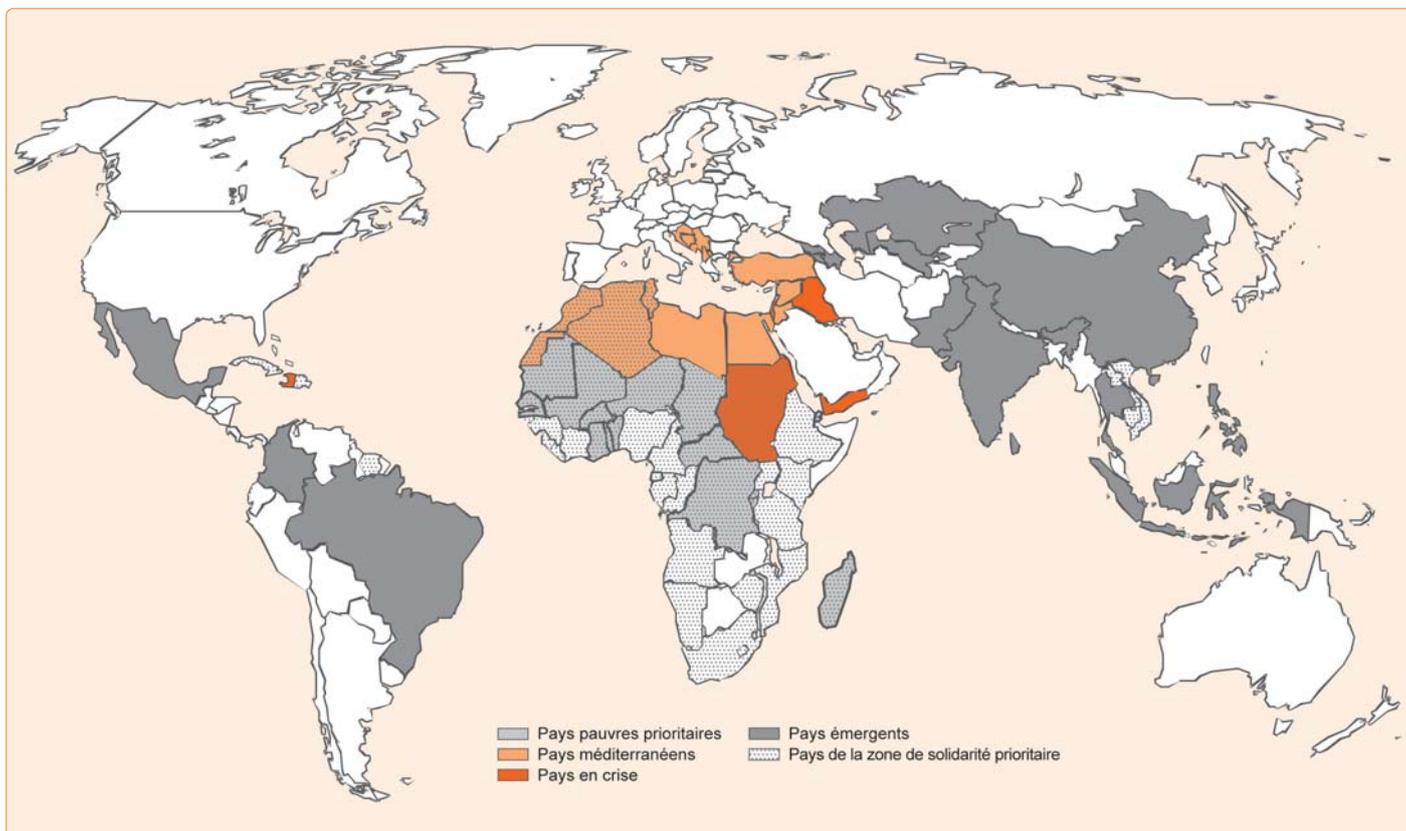
Figure 1 : Évolution des cibles de répartition de l'aide bilatérale française par priorité géographique depuis 1998

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

\* Il est à noter que le concept de ZSP n'a pas été explicitement dissous, et perdue, mais les principes d'attribution des différents instruments méritent une clarification compte tenu de la nouvelle classification selon les partenariats différenciés. 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.

\*\* Les éléments d'orientation pour l'articulation du canal multilatéral avec l'aide bilatérale sont ambigus et s'inscrivent dans une double logique de complémentarité et de synergie, comme signalé dans la section suivante du rapport.

Figure 2 : Priorités géographiques de la coopération au développement française – situation en 2012



Source : Ernst & Young, d'après la liste des pays des partenariats différenciés du DCCD (source : MAE) et la ZSP (source : DPT 2012)

**Les priorités géographiques de l'aide française ont également été adaptées entre 1998 et 2010 à la fois dans leur périmètre et dans leur définition :** les principes de concentration et de sélectivité de l'aide énoncés dès la fin des années 1990 ont conduit tout d'abord à définir une zone de solidarité prioritaire (ZSP) en 1999, composée, depuis 2002, de 54 pays bénéficiaires privilégiés de l'aide française. Alors que la priorité accordée à l'Afrique subsaharienne a été constamment réaffirmée sur la période, la France a peu à peu étendu sa zone géographique d'intervention vers de nouvelles catégories de pays. La prise en compte de la question des biens publics mondiaux, mais aussi celle des intérêts économiques et politiques de la France, a conduit à ouvrir l'aide française aux pays émergents lorsque le CICID de 2002, puis celui de 2004, ont décidé d'étendre le champ d'activité de l'AFD à de nouveaux pays ne faisant pas partie de la ZSP. En 2005, le CICID a introduit

une priorité méditerranéenne (liée au processus de Barcelone lancé en 1995), pour laquelle il était prévu d'adopter une stratégie spécifique.

**Le CICID de 2009, puis le DCCD, ont imaginé et acté l'orientation progressive de la coopération française vers des partenariats « différenciés » ciblant quatre catégories de pays,** permettant de mieux préciser une doctrine d'intervention en fonction d'enjeux particuliers. Légèrement remaniés dans le DCCD par rapport au CICID de 2009 (définition d'une priorité spécifiquement méditerranéenne en lieu et place des pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France), ces partenariats se déclinent selon la typologie suivante :

- **les pays pauvres prioritaires**, essentiellement d'Afrique subsaharienne, cible privilégiée de longue date ; de même que défini lors du CICID de 2009, cette catégorie privilégie une liste nominative de 14 pays<sup>8</sup> ;

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

- les pays méditerranéens ;
- les pays émergents à enjeux globaux ;
- les pays en crise ou en sortie de crise.

En 2012, la France oriente sa coopération vers plus de 80 pays appartenant à l'une ou l'autre des catégories définies.

## 2.3 Les objectifs français restent encore mal définis et rendent la coopération tributaire des effets d'annonces et des divergences entre acteurs

→ Le DCCD 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 il représente davantage un document de référence général qu'un cadrage opérationnel des priorités susceptible de guider la programmation des actions.** En dépit d'indications associées à chaque type de partenariat différencié, sous la forme d'une grille croisant enjeux, géographies, instruments et moyens financiers (voir figure 1 sur l'évolution des cibles de répartition de l'aide bilatérale française par priorité géographique depuis 1998 en page 11), le DCCD ne décline pas ses orientations de manière suffisamment opérationnelle et explicite. Celles-ci sont très larges, insuffisamment hiérarchisées et ne permettent pas de trancher, par exemple, sur la répartition optimale entre le canal bilatéral et le canal multilatéral. À cet égard, les indications du DCCD sur l'articulation de l'aide multilatérale par rapport au bilatéral s'inscrivent dans une double approche retenant à la fois une logique de synergie dans les zones d'intervention prioritaires de la France, et une logique de complémentarité devant conduire à privilégier le multilatéral dans les zones où le bilatéral est, au contraire, peu présent.

**Par ailleurs, son contenu ne s'articule pas avec les autres supports de nature stratégique ou**

**opérationnelle**, que ce soient les objectifs proposés dans les documents de politique transversale (DPT) à l'appui de la programmation budgétaire annuelle, qui diffèrent complètement des quatre piliers du DCCD, ou les priorités mentionnées dans des relevés de décision du CICID antérieurs, dont on ne sait pas si le DCCD vient les remplacer ou les compléter. C'est le cas, par exemple, de la liste des pays prioritaires, avec une ZSP qui semble perdurer sans que son existence ni son statut ne soient rappelés dans le document de référence.

**Surtout, le DCCD 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 et implicites. Le positionnement protéiforme de la politique de développement, entre solidarité et influence, est ainsi insuffisamment partagé, et le DCCD ne vient pas clarifier les différences de sensibilités, voire de convictions qui influencent la compréhension des objectifs réellement poursuivis par la politique française de coopération.

## 2.4 La prise en compte du développement dans les autres politiques est promue dans les textes, mais n'est pas garantie par des mécanismes institutionnels solides

→ **La cohérence des politiques pour le développement est largement promue dans le DCCD 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.

**Cependant 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 et des outils de pilotage 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, mais aussi des logiques d'arbitrage en place au sein des dispositifs interministériels. Celles-ci conduisent à agir en fonction des intérêts en jeu à un instant donné qui peuvent, notamment dans le contexte de crise actuel, conduire à privilégier d'autres politiques que celle de la coopération au développement.

# 3. UN DISPOSITIF DE PROGRAMMATION, DE SUIVI ET DE PILOTAGE

## encore trop éclaté, qui ne permet pas d'assurer pleinement l'efficacité d'une politique de coopération au développement large et complexe

### 3.1 Une programmation guidée par les agrégats, sans lien avec les orientations politiques définies

➔ La politique de coopération au développement est le plus souvent identifiée et analysée au travers d'un agrégat statistique international précis, l'APD, qui repose sur les conventions du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Il constitue un thermomètre à la fois homogène, comparable et partagé par les pays membres du CAD de l'OCDE pour apprécier et communiquer sur les moyens qu'ils mobilisent en faveur du développement, et c'est sur la base de cet indicateur que les pays donateurs s'engagent à dédier une part croissante de leurs ressources afin d'atteindre l'objectif plusieurs fois réaffirmé depuis les années 1970 de consacrer de 0,7% de leur RNB à l'aide au développement. D'après cet indicateur, avec près de 10 milliards d'euros (environ 13 milliards de dollars) déclarés au titre de l'APD en 2011, la France est le 4<sup>e</sup> plus grand donateur parmi les pays membres du CAD de l'OCDE derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

La manière dont la France déclare son aide au CAD et l'utilisation qu'elle fait de l'APD au sens du CAD pour piloter son aide au développement présentent pourtant des défauts pour son efficacité et pour sa crédibilité.

Tout d'abord la France fait le choix de déclarer certains éléments considérés comme ne favorisant

pas effectivement le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays concernés (les frais de scolarité en France des étudiants étrangers, les aides aux TOM ou encore le coût d'accueil des réfugiés issus de pays en voie de développement)<sup>9</sup>, qui tendent à décrédibiliser la réalité de l'effort fourni par la France en faveur du développement.

L'utilisation de l'APD pour piloter l'aide est par ailleurs à la source d'effets pervers sur l'orientation des crédits de la politique française de coopération au développement. Elle incite à certaines manipulations visant à augmenter son volume à coût budgétaire constant. En particulier, le mode de comptabilisation des prêts en APD permet, selon les règles du CAD, un effet de levier conduisant à un gonflement temporaire des flux d'APD, associé à un étalement de l'effort budgétaire correspondant. Par ce mécanisme et rejoignant une critique récurrente de l'aide française sur la période 1998-2010, **l'allocation budgétaire et le choix des instruments de la politique de coopération au développement de la France sont principalement conditionnés par une logique d'affichage, au lieu d'être guidés par une logique stable et raisonnée** fondée sur des priorités prédéfinies. La mise en œuvre de la politique de coopération est ainsi tributaire des engagements financiers internationaux en matière d'APD, fixés à 0,7% du RNB, qui conduisent à orienter les instruments au regard de leur impact sur le volume de l'APD au sens du CAD, plutôt qu'en regard de leur intérêt pour la France ou pour les pays en développement. Cette logique conduit en particulier à privilégier le prêt face au don et, par extension, à orienter l'aide

9- A noter qu'à l'inverse, des garanties apportées par l'AFD ou encore des prises de participation de Proparco ne sont pas valorisées dans l'APD au sens du CAD alors même qu'elles contribuent effectivement au développement des pays partenaires.

vers des pays ou des secteurs particuliers qui se prêtent davantage aux prêts. Pour autant, l'évaluation ne remet pas en question la pertinence des prêts à taux préférentiel en tant qu'instrument contribuant au développement. Ils constituent un outil adapté pour les pays dotés d'une capacité de remboursement suffisante, mais aussi pour certaines collectivités ou certains établissements publics dans des secteurs dits « productifs » (énergie, infrastructures...), y compris dans une partie des pays pauvres prioritaires.

**Outre l'effet pervers induit par la logique d'affichage, l'architecture même du dispositif conduit à ce que le choix des instruments ne soit pas, bien souvent, guidé par les objectifs de la politique globale, mais plutôt par la défense, par chaque ministre, des priorités de son propre ministère et des budgets de chacun de ses programmes sans que les arbitrages ne s'inscrivent dans une stratégie globale cohérente.**

L'adoption du DCCD en 2010 n'a pas changé la donne. Au contraire, il souligne d'autant plus le décalage entre les orientations générales affichées et la réalité des moyens budgétaires programmés. Le contenu des programmations annuelles ne s'appuie pas, en effet, sur les orientations du DCCD et la présentation stratégique de la politique transversale en faveur du développement adopte une approche décalée par rapport aux enjeux du DCCD.

### **3.2 Une programmation et un suivi budgétaire fragmentés et peu lisibles, malgré certains progrès de présentation permis par la LOLF**

➔ **La mise en place, en 2006, d'un budget orienté vers les résultats dans le cadre de la LOLF a marqué un pas important vers une présentation harmonisée et consolidée de l'effort financier consacré par l'État à la politique en faveur du développement.** Les instruments et les moyens de la politique de coopération au développement financés sur le budget de l'État sont déterminés dans les documents budgétaires dans le cadre des PLF annuels et sont regroupés, dans leur majorité,

dans le document de politique transversale (DPT) en faveur du développement qui regroupe 26 programmes budgétaires. Une part complémentaire concerne trois programmes des missions Défense et Sécurité, rattachées au DPT relatif à l'action extérieure de l'État. Une tentative de recouplement entre l'effort budgétaire de l'État et l'agrégat statistique APD notifié au CAD est par ailleurs proposée en annexe du document de politique transversale en faveur du développement.

**Cette maquette budgétaire connaît des limites.** Partagée en 2012 entre 8 ministères, 16 missions et 29 programmes (dont 3 programmes attachés à l'action extérieure de l'État), **l'architecture de la politique de coopération au développement, prise au sens large, est tout d'abord complexe et difficilement lisible.**

Si le DPT en faveur du développement tente de proposer une vision globale, l'aide est morcelée et la présentation stratégique formulée s'apparente davantage à une tentative de justification a posteriori des interventions choisies plutôt qu'à la définition de lignes directrices destinées à orienter la programmation. Par ailleurs le budget de la mission APD examiné par les parlementaires (programmes 110, 209 et 301) représente seulement environ la moitié des crédits budgétaires de la politique de coopération au développement (équivalent au tiers du montant valorisé ensuite en APD en tenant compte d'un effet de levier sur l'indicateur d'APD), ce qui obère la capacité d'arbitrage du Parlement.

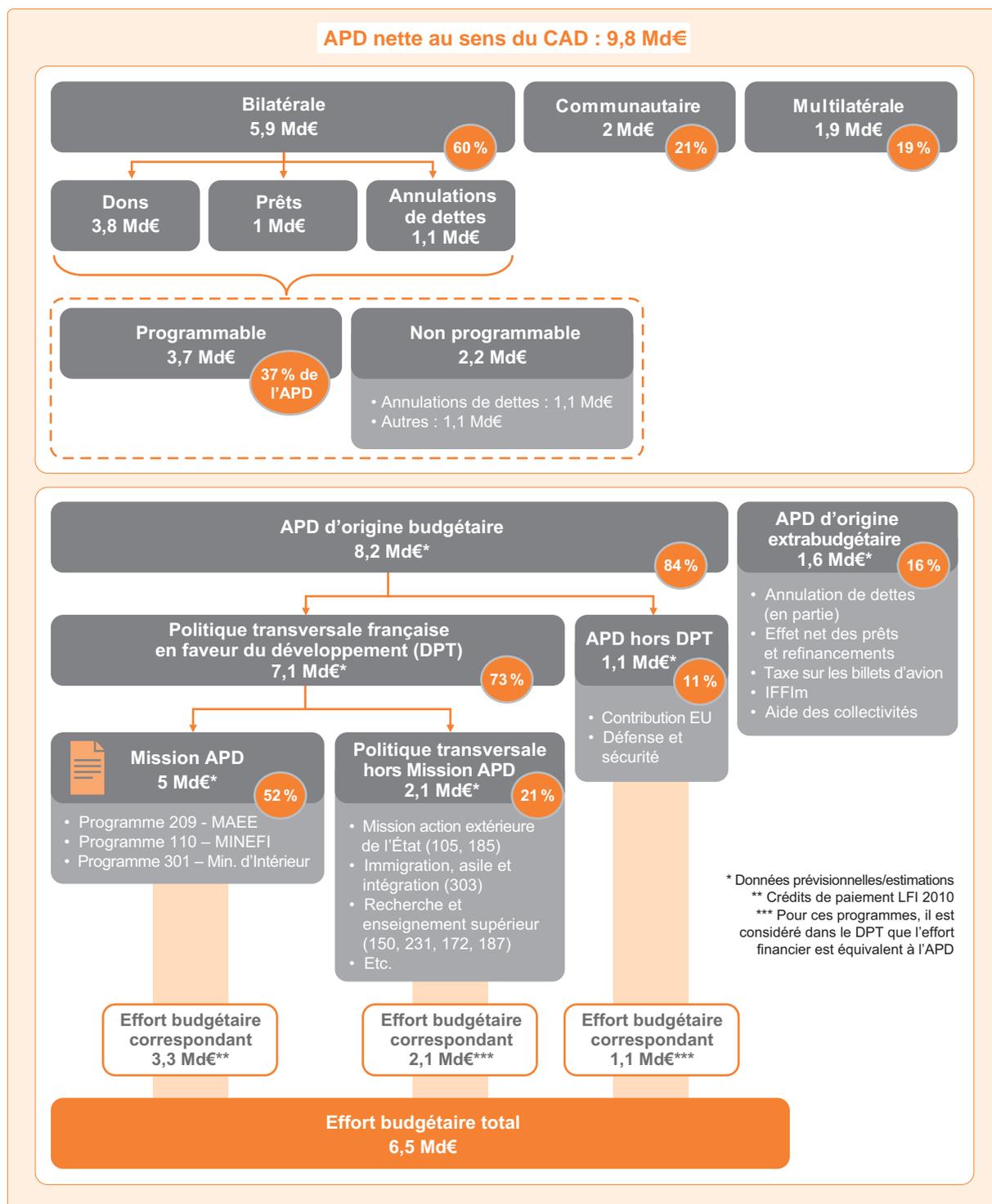
**La politique de coopération au développement pâtit d'un dispositif de pilotage et de suivi fragmenté entre les différentes institutions, qui ne permet pas une vue globale des moyens consacrés à la politique de coopération à un instant donné.** Aucun des acteurs ne dispose de vision d'ensemble du dispositif, de ses moyens et de ses actions, et seule la base 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'État en faveur du développement.

**Par ailleurs, à ce jour, les équilibres fixés par le DCCD en termes d'allocation de l'effort financier de l'État ne sont pas en mesure d'être suivis ni vérifiés, faute d'une définition claire**

et partagée, entre les différents ministères, des paramètres à prendre en compte dans cette notion d'effort financier. Les objectifs d'allocation de l'APD française issus du DCCD sont en effet exprimés en termes de concentration de cet effort (Afrique subsaharienne, pays de la Méditerranée,

pays émergents) et de concentration des subventions (pays pauvres prioritaires, pays en crise). Or, au moment de la rédaction du présent rapport, le périmètre exact de l'effort financier de l'État et de l'AFD, n'a pas été encore stabilisé et fait l'objet de discussions entre la DGM et la DG Trésor.

Figure 3 : APD au sens du CAD de l'OCDE et effort budgétaire d'APD de la France en 2010



Source : Ernst & Young, d'après l'OCDE et le DPT 2011

Globalement, la fragmentation du dispositif et de son action atténue la lisibilité de la stratégie de coopération de la France et alourdit les processus de délivrance de l'aide du point de vue des pays partenaires. Ces derniers 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»...).

### 3.3 Un système d'indicateurs de suivi à renforcer

➔ **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 l'élaboration 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 cofinancements) qui accentuent la difficulté à rendre compte de manière lisible des moyens et des résultats obtenus par la politique française de coopération au développement.

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.**

# 4. LE CHOIX DES INSTRUMENTS ET L'ALLOCATION DES MOYENS

## ont évolué, sans nécessairement refléter les orientations politiques affichées

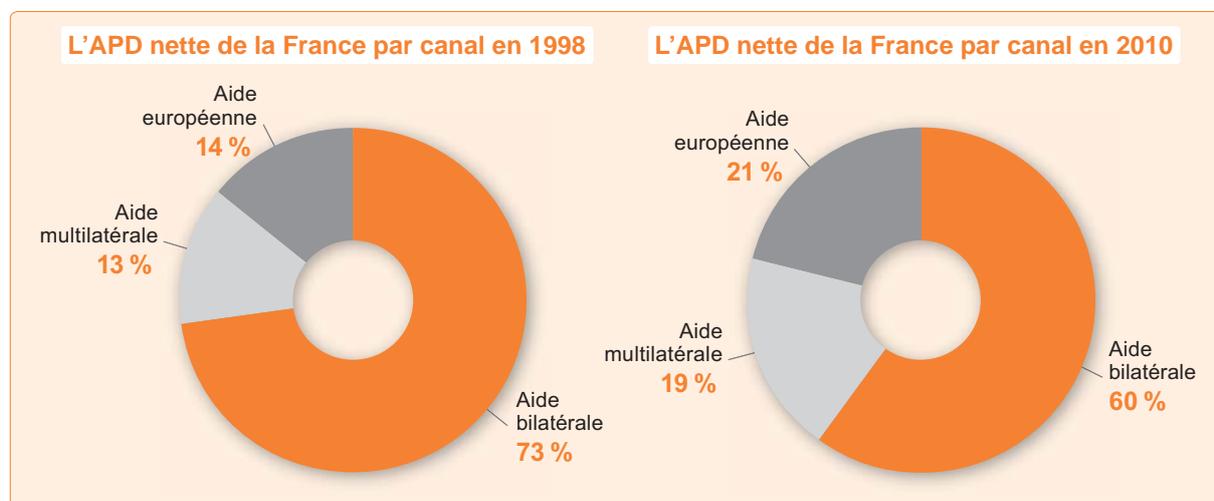
### 4.1 Une aide française dont la composition depuis 1998 a été réorientée au profit du canal multilatéral et du prêt

➔ Sur la période 1998-2010, l'aide publique au développement nette de la France est restée majoritairement bilatérale (60% en 2010), malgré une montée en charge de l'aide multilatérale et de l'aide européenne. Alors qu'elle n'était que de 27% environ en 1998, l'aide française multilatérale et communautaire représente environ 40% des crédits d'APD nette en 2010. Elle transite par le canal européen (21% en 2010), notamment via les financements apportés au Fonds européen de développement

(FED) et au budget européen, et par l'aide multilatérale française hors UE (19%). Relativement concentrée, elle est mobilisée par le biais des institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale principalement) et des fonds verticaux (Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en premier lieu), plus marginalement par le canal des organismes spécialisés des Nations unies.

Ce renforcement de l'aide multilatérale, sans lien évident avec des décisions stratégiques de la politique française de coopération au développement, s'explique principalement par des engagements pris par la France dans les enceintes internationales, telles que le G8, dans le cadre européen (la montée en puissance des actions de l'UE en matière d'APD) ou encore à l'occasion des processus des reconstitutions pluriannuelles

Figure 4 : Évolution de l'APD en volume (en milliards de dollars) et en pourcentage de l'APD nette par canal



Source : Statistiques OCDE

des institutions financières internationales (augmentation de capital de banque et les reconstitutions des fonds concessionnels) qui ont confirmé le renforcement du rôle des acteurs multilatéraux dans la coopération au développement. Cette évolution est perçue comme controversée.

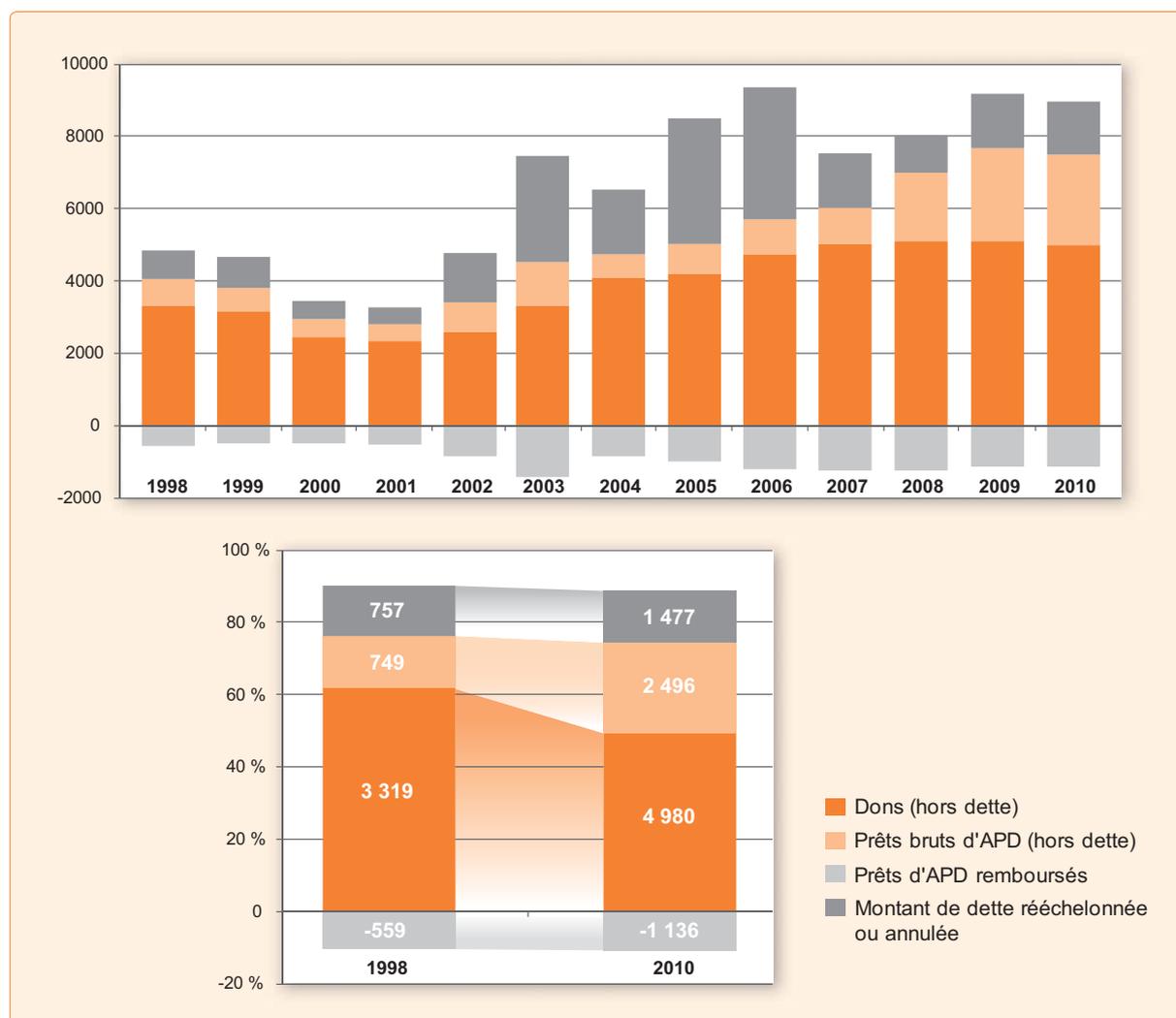
**La répartition de l'APD française par « instrument financier » révèle la prédominance des dons, une hausse considérable du recours aux prêts et un poids décroissant, mais toujours important des allègements de dettes sur la période 1998-2010.**

Contrairement à d'autres bailleurs tels que les États-Unis, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, la France recourt de manière croissante à l'instrument

de prêt sur la période 1998-2010, mais surtout depuis 2006 (plus d'un quart en 2010 contre 10% en 2005). Cette évolution des instruments est le résultat d'une stratégie globale à la fois voulue (notamment au travers des interventions dans les pays émergents par des prêts peu concessionnels visant essentiellement la préservation des biens publics mondiaux) et probablement subie (contraintes budgétaires).

Au-delà de l'effet d'affichage sur l'APD et de l'incidence des prêts accordés sur l'APD future, **l'évolution de la part respective des dons et des prêts pose avant tout la question de leur adaptation avec les objectifs de la politique de coopération au développement de la France**, le prêt ne permettant pas d'intervenir dans certains secteurs : santé,

**Figure 5 : Évolution de l'allocation de l'APD nette de la France par instrument en volume (versements en millions de dollars) sur la période 1998-2010**



Source : Statistiques OCDE

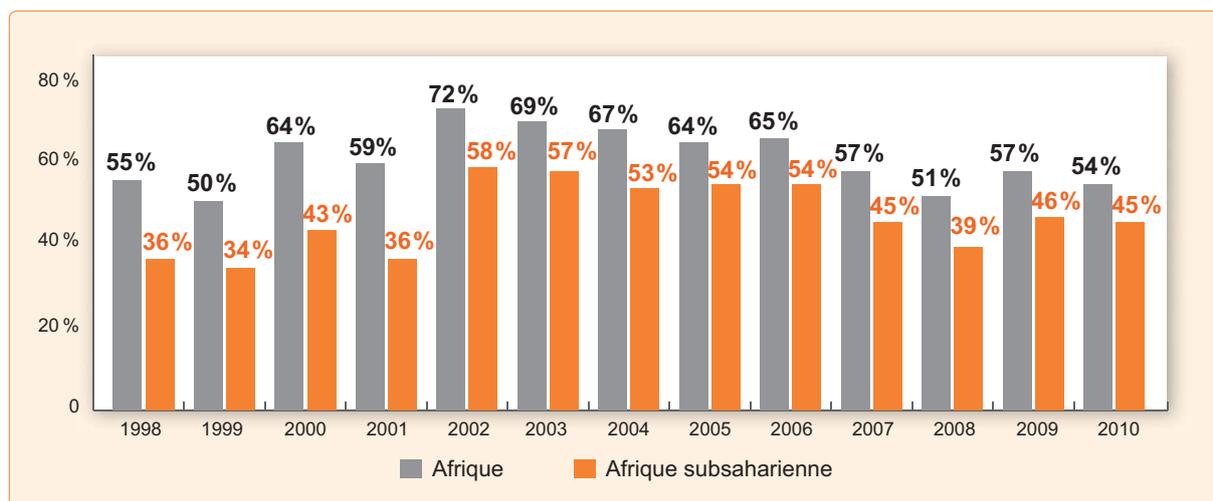
éducation, environnement (biodiversité, notamment), ni dans les pays les plus pauvres sortant d'un processus de désendettement ou encore dans les pays en crise ou en sortie de crise – tous affichés comme des priorités de l'aide française.

Résultat des engagements pris par la France dans le cadre des instances internationales (club de Paris en faveur du Nigeria, G8, Irak...) et des initiatives bilatérales (C2D), **les annulations de dette** constituent une composante importante de l'APD de la France. Considérées souvent comme une contribution utile au développement des pays pauvres (amélioration de la solvabilité, amélioration de leurs cadres macroéconomiques, augmentation des dépenses budgétaires dans les secteurs sociaux), les annulations de dette posent néanmoins plusieurs questions ayant trait à la fois à la contribution réelle de ces annulations dans le développement des pays bénéficiaires, et au « gonflement » de l'APD considéré comme partiellement injustifié, même si le calcul est conforme aux directives du CAD de l'OCDE. Par ailleurs, la capacité de la France à concentrer sa politique d'annulation de la dette sur une zone géographique est limitée car **la concentration géographique des opérations d'annulation de dette est déterminée en grande partie par des processus et des calendriers spécifiques et multilatéraux**.<sup>10</sup>

## 4.2 Sur la base de l'indicateur d'APD<sup>11</sup>, des priorités géographiques et sectorielles larges et indicatives, mais globalement respectées sur la période 1998-2010

➔ Entre 1998 et 2010, l'Afrique subsaharienne a occupé une place prépondérante dans l'APD de la France (entre 50 et 70% de l'APD selon les années), conforme aux grandes orientations géographiques de la France formulées sur la période. En dépit de cette priorité claire, on a observé toutefois une redistribution progressive de l'APD au détriment des PMA : la compression de la part de l'APD nette consacrée au continent africain a constitué la contrepartie d'une montée en charge de l'Asie et, dans une moindre mesure, de l'Amérique latine, dans le cadre de l'extension des priorités géographiques de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010, notamment en faveur des pays émergents.

Figure 6 : Évolution de la part relative de l'APD bilatérale française en direction de l'Afrique en général et de l'Afrique subsaharienne en particulier entre 1998 et 2010



Source : Statistiques OCDE

10- Toutefois, les orientations en matière de traitement de la dette ont été, par le passé, relativement conformes aux objectifs géographiques de la France. Sur la période 1998-2010, les traitements de dettes accordés aux pays de la ZSP ont représenté 55% du total, avec des variations annuelles importantes. Cette convergence s'explique par le fait que les pays de la ZSP comptaient à la fois parmi les plus endettés et les plus touchés par la crise de la dette.

11- Et non en termes d'effort financier.

**Au niveau des secteurs, la répartition de l'APD bilatérale française démontre une large couverture des différents secteurs,** avec une prédominance nette du domaine de l'éducation, devant le soutien à la croissance et la santé. L'analyse des contributions multilatérales révèle que la France est le 2<sup>e</sup> plus grand donateur européen à agir pour la santé, après le Royaume-Uni, participant à hauteur de 15% du total des dépenses des bailleurs de fonds européens pour la santé en 2009. 66% des dépenses sur la santé sont allouées par le canal multilatéral (Fonds Sida, UNITAID, Alliance GAVI, y compris par la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm).

### 4.3 Une capacité de plus en plus limitée à orienter les crédits vers les axes prioritaires de la politique d'aide française

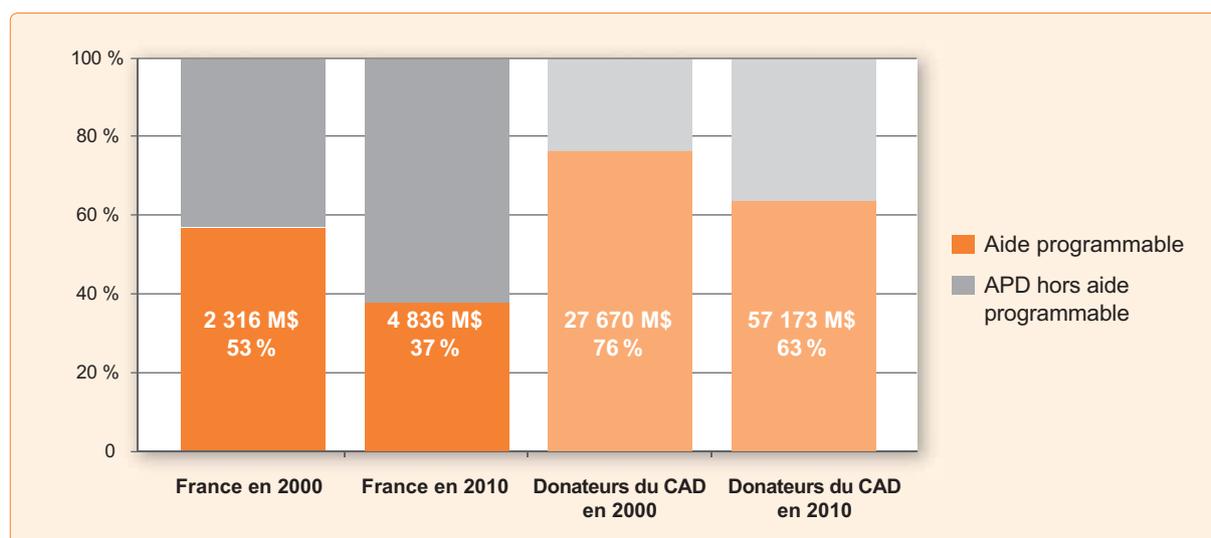
➔ L'APD française se caractérise également par une part décroissante de l'aide programmable (même si elle a augmenté en volume entre 1998 et 2010), notamment lorsqu'on la compare avec la moyenne des pays membres du CAD

de l'OCDE, qui limite sa capacité à piloter et à contrôler les crédits en fonction de ses priorités. Sur près de 10 milliards d'euros comptabilisés au titre de l'APD au sens du CAD en 2010, moins de 5 milliards correspondent à des crédits effectivement programmables au titre de l'aide bilatérale (37% de l'APD nette de la France contre une moyenne de 63% pour les pays donateurs du CAD).

Le décalage dans l'évolution de l'APD nette et l'aide programmable s'explique en grande partie par **le poids des annulations de dettes** qui sont venus temporairement « gonfler » l'APD de la France, notamment en 2003, 2005 et 2006.

Cette évolution de la structure de l'aide française est de nature à restreindre la capacité de la France à mettre en œuvre les objectifs officialisés par le CICID en 2009, et confirmés par le DCCD selon la logique des partenariats différenciés. Sur la base des éléments financiers encore non stabilisés<sup>12</sup>, les analyses historiques de l'effort financier de l'État et de l'AFD montrent que ces objectifs seront dans l'ensemble difficiles à atteindre à l'horizon 2013.

Figure 7 : Évolution de l'aide programmable de la France et des pays donateurs du CAD (2000 et 2010)



Source : Statistiques OCDE

12- Les analyses ont pu être menées uniquement sur la base des chiffres de l'effort budgétaire provenant du rapport d'analyse stratégique AFD et d'une réponse au questionnaire du Sénat, dont les chiffres n'ont pas pu être confirmés.

## 4.4 Un décalage croissant entre les moyens disponibles et les priorités affichées dans le DCCD

➔ Le respect de la priorité africaine apparaît problématique.

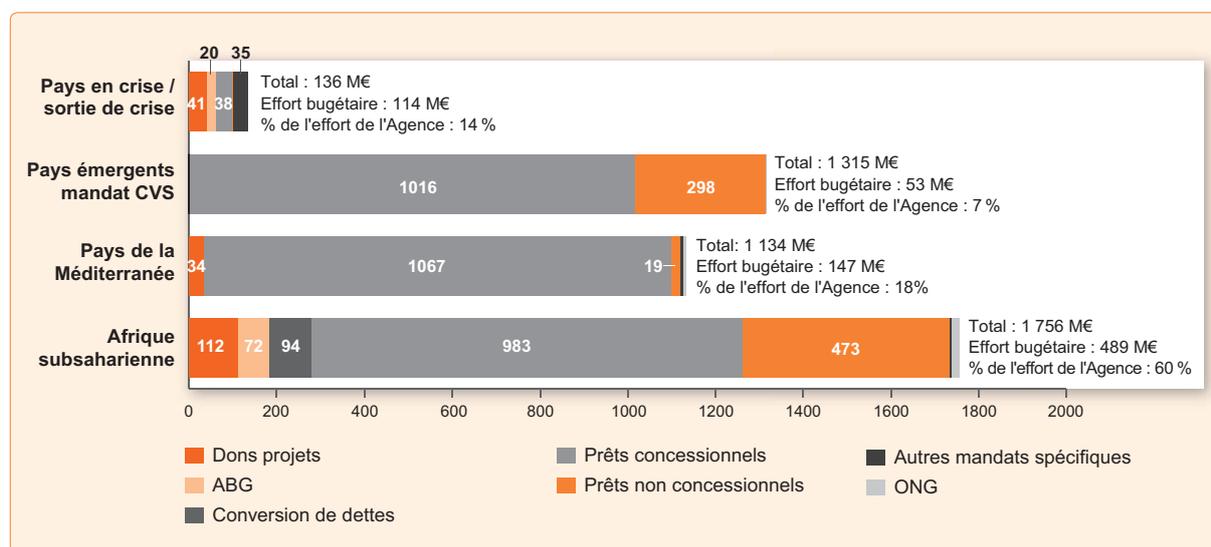
D'après les données recueillies<sup>13</sup>, moins de 50 % de l'effort financier de l'État a été destiné à l'Afrique subsaharienne sur la période 2006-2010, en deçà de l'objectif de 60 % du DCCD. Sur la même période, l'AFD a réussi à concentrer les ressources budgétaires qui lui ont été confiées par l'État sur cette région, avec, en 2010, 60 % de l'effort financier global géré par l'AFD consacrés à l'Afrique subsaharienne, conformément au niveau cible défini par le COM.

**Au-delà des objectifs en termes de moyens, le respect de la priorité africaine pose question en termes d'adéquation entre les instruments mobilisés et la recherche de concentration vers les pays pauvres prioritaires retenus dans**

**le DCCD.** L'effet conjugué du maintien de la priorité à l'Afrique subsaharienne et de la baisse importante de l'enveloppe de crédits de subvention alloués à l'AFD (dons projets, ABG, conversion de dette sous forme des C2D) oblige à un recours croissant à l'instrument de prêts dans cette zone<sup>14</sup>. Or, à l'exception du Ghana pour lequel la plupart des engagements sont opérés sous forme de prêts, les autres pays pauvres prioritaires de la coopération française sortent d'un processus de désendettement et sont inéligibles aux prêts, conduisant à réorienter l'aide française, accordée sous forme de prêts, vers des pays africains « non prioritaires », tels que l'Afrique du Sud ou le Kenya. 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).

La faiblesse des subventions limite également 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.

Figure 8 : Ventilation géographique des engagements et de l'effort budgétaire alloué à l'AFD en 2010



Source : Rapport d'analyse stratégique de l'AFD, 2010.

13- Réponse parlementaire sur le PLF 2012 (Sénat). Ces données portent sur un montant de 1 à 1,2 milliard d'euros qui regroupe, en théorie, la part bilatérale de l'aide sur les programmes 110, 209 et 301. Cette hypothèse n'a pas pu être vérifiée par réconciliation avec des informations contenues dans le DPT ou avec des données de suivi financier éventuellement disponibles par programme.

14- 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).

Les contributions françaises aux organisations multilatérales (le FED, l'IDA de la Banque mondiale ou encore le FAfD) 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 interventions de la France dans les pays de la Méditerranée semblent cohérentes par rapport aux objectifs affichés dans le DCCD,** et devraient probablement être renforcées dans le cadre des engagements français récents à la suite du printemps arabe (Partenariat de Deauville). Avec un effort budgétaire compris entre 29% en 2008 et 16% en 2010, et une moyenne de 20% de l'effort global géré par l'AFD (conforme aux objectifs du COM), les pays du bassin méditerranéen constituent la deuxième géographie d'intervention de la France. Les engagements de l'AFD sous forme de prêts à des taux plus ou moins élevés de bonification permettent de répondre aux priorités sectorielles dans la zone Méditerranée (promotion d'une croissance soutenue, durable et riche en emplois, rénovation urbaine et aménagement du territoire) 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.

**En ce qui concerne les pays émergents, conformément aux objectifs du DCCD et du COM, sur la période 2006-2010, les montants engagés par la France et par l'AFD dans ces pays n'ont jamais dépassé le seuil de 10% de l'effort financier de l'État<sup>15</sup>.** 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'AFD dans ces pays où elle recourt à des prêts plus ou moins concessionnels (qui représentent 27% des engagements en 2010 contre 8% en 2007), y compris une montée en puissance dans les nouveaux

pays d'intervention (ouverture de bureaux locaux en Inde, en Indonésie, etc.) et à une augmentation des montants moyens des projets autorisés. Si cette montée en puissance dans des pays dotés de capacités financières à même de leur permettre de financer eux-mêmes les projets de développement a pu susciter des interrogations, elle s'inscrit bien néanmoins dans la stratégie d'ouverture de l'aide française impulsée dans les années 2000.

**Concernant les pays en crise et en sortie de crise,** 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, puis de 11 points entre 2007 et 2008. Cette croissance correspond à un renforcement des interventions de l'AFD en Haïti dès 2007 et à 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 de fragilité. 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 les spécialistes de l'APD.

15- A l'exception de l'année 2008 où l'AFD a engagé 11% des moyens budgétaires à cette zone.

# 5. DES RÉSULTATS ET DES IMPACTS RÉELS

## mais dont la France n'est pas en mesure de rendre compte

### 5.1 Un dispositif d'évaluation mieux coordonné, mais des marges de progrès vers une plus grande capitalisation des acquis

→ L'évaluation des activités relatives à la coopération au développement est menée en France par trois structures d'évaluations au MAE, au MINEFI et à l'AFD, qui réalisent les évaluations de programmes, de projets et d'instruments propres à chaque institution. Ces exercices sont conduits de manière indépendante, selon les méthodologies qui ont été affinées et formalisées avec le temps au sein de chaque institution. **Les trois structures ont progressé vers une plus grande coordination depuis 1998, notamment à travers la réalisation d'évaluations conjointes**, et la mise en place par l'AFD d'un comité des évaluations auquel sont conviées les unités d'évaluation du Trésor et de la DGM, à l'instar du MAE qui dispose d'un tel comité depuis 2002.

Toutefois, les dispositifs d'évaluation présentent encore un certain nombre de faiblesses. Tout d'abord les programmes d'évaluation apparaissent insuffisamment coordonnés et peu rationnels, sans lien avec le poids financier et/ou stratégique des interventions. Si l'on note une grande diversité d'études, certaines composantes échappent à toute forme d'évaluation, comme c'est le cas des contributions de la France aux Fonds verticaux. Par ailleurs, rares sont les évaluations larges et transversales susceptibles de fournir une présentation agrégée des impacts de l'APD française. **Les travaux d'évaluation restent ainsi assez procéduraux et apportent très rarement des éléments sur les impacts des interventions.**

Enfin, les ressources humaines et budgétaires consacrées par la France à l'évaluation semblent faibles comparées aux autres bailleurs bilatéraux. Selon les estimations du CAD de l'OCDE, qui a élaboré un indicateur permettant de mesurer le ratio du budget consacré à l'évaluation rapporté à la masse des crédits d'APD exécutés, 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 %).

### 5.2 Des difficultés à mesurer des impacts pour les pays en développement

→ La France n'est que peu en mesure de rendre compte des impacts de sa politique d'aide au développement, malgré une demande forte de la part des autorités politiques, du Parlement et des citoyens.

Cette situation s'explique en partie par un certain nombre de spécificités propres aux politiques de coopération et qui font l'objet de nombreux débats au sein de la communauté internationale.

Premièrement, **les comparaisons et les agrégations à l'échelle de l'ensemble de la politique de l'aide sont particulièrement difficiles** en raison de l'hétérogénéité des types de résultats poursuivis (réglementaires, institutionnelles, études ou investissements, etc.), et de leur maturité dans la chaîne des effets (réalisations, résultats, 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 des contextes extrêmement diversifiés dont la présentation de résultats agrégés ne permet pas de rendre compte.

**Enfin, les impacts de l'aide reposent systématiquement sur une responsabilité collective qui complique l'attribution** des changements constatés à des interventions d'aide au développement. Les évolutions peuvent en effet découler de nombreux facteurs exogènes ayant trait à 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 aux caractéristiques propres aux pays partenaires (qualité des politiques économiques, existence d'une bonne gouvernance, capacité d'absorption de l'aide, etc.).

Ainsi, il n'est pas possible, sans développement méthodologique plus approfondi, de conclure à un lien de cause à effet évident entre l'aide française et les évolutions des principaux pays bénéficiaires, notamment l'évolution de ces derniers au regard de leur degré d'atteinte des OMD. 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. Une amélioration est visible dans l'accès à l'éducation primaire et dans la réduction de la mortalité des enfants. Cependant, bien que la France soit l'un des principaux bailleurs de fonds dans la majorité de ces pays (son aide comptant jusqu'à 46% de l'APD totale reçue dans les Comores, 33% pour le Togo et 27% pour le Sénégal), 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 l'influence des autres facteurs ne pourra pas être estimée.

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.

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, l'AFD a financé et conduit depuis quelques années des évaluations d'impact, en partenariat avec les acteurs concernés au Sud, les opérateurs de développement et des équipes scientifiques.

Enfin, le suivi efficace des actions de développement nécessiterait une articulation plus étroite avec les pays partenaires et le renforcement des appareils statistiques de ces pays.

### 5.3 Quelques résultats peuvent être mis en avant à l'échelle de projets ou d'interventions ciblées

➔ C'est au niveau des projets, que les évaluations existantes parviennent à formuler des conclusions quant aux résultats et aux impacts de l'aide française, et à démontrer une utilité des actions mises en œuvre dans le cadre de la politique française de coopération au développement.

Par exemple, en 2011, l'AFD a réalisé le bilan des projets financés par l'agence entre 2007 et 2009 qui permet de constater **des résultats globalement positifs des projets** en termes d'efficacité ou d'impact. Les objectifs de résultats ont été atteints voire dépassés dans 60% des cas. 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.

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, doté d'une forte visibilité et d'un rayonnement important. Les résultats sont décrits en termes fortement positifs. Le financement du FSP permet aux projets, qui ne seraient pas financés par d'autres sources du fait de leur taille, de répondre aux besoins des populations en matière de services de base, de renforcer les capacités des porteurs de projets et de favoriser la structuration de la société civile, et enfin 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 toutefois limités compte tenu des moyens disponibles, de l'étendue des besoins et des difficultés de la société civile des pays d'intervention.**

#### 5.4 Un manque d'objectifs en termes de bénéfices pour la France qui compromet la mesure de cette catégorie d'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, le manque de définition des objectifs poursuivis ou l'existence d'une multitude d'objectifs implicites rend complexe la mesure des résultats et des impacts qui pourraient en découler.** À cet égard, les objectifs de politique d'aide au développement de la France ne se résument pas aux objectifs affichés dans le DCCD. Des **objectifs d'influence** de la France en termes diplomatique, stratégique ou commercial sont également des objectifs poursuivis. Mais du fait de leur caractère peu affiché, ceux-ci font plus rarement l'objet d'une évaluation, à l'exception de rapports spéciaux ou de la réalisation d'évaluations des instruments d'aide-projet du MINEFI qui affichent de manière explicite le double objectif de développement du pays partenaire et de retour pour les entreprises françaises.

**Le rapport intitulé *Améliorer l'image de la France de Bernard Plasait, publié en 2010, et émanant du Conseil économique, social et environnemental, fait 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 de 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, 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 migrations (visas, bourses, etc.).

Par ailleurs, 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 est demeurée importante et s'est élevée à 36 % en moyenne, en baisse tout de même depuis 2008, tandis que la part de marché des entreprises des pays émergents dans les appels d'offres de projets financés par la France a augmenté progressivement (22 % en 2010 contre 5 % en 2006), avec une moyenne de 16 % sur la période 2006-2010.

Dans le contexte de déliement de l'ensemble des fonds de l'aide au développement, il semble aussi important de mener des évaluations pour apprécier les bénéfices qu'en tirent les entreprises françaises qui peuvent désormais accéder aux **marchés publics financés par des fonds bilatéraux étrangers.**

Enfin, les évaluations de projets Réserve pays émergents (RPE) tentent de mesurer l'effet des projets **sur la promotion des entreprises** et du savoir faire français ainsi que sur les retombées économiques pour la France.

# 6. LA NÉCESSITÉ D'ÉLARGIR LE DIALOGUE

## sur la politique de coopération au développement aux autres parties prenantes est reléguée au second plan

### 6.1 Le dispositif français manque d'instances, d'outils de dialogue et de concertation opérant avec les autres parties prenantes

➔ Cette relégation au deuxième plan du dialogue stratégique et de communication se traduit par une perception très imparfaite de cette politique et sa remise en cause récurrente. 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.

Avec la suppression du HCCI<sup>16</sup> en 2008 (par la décision du premier Conseil de modernisation des politiques publiques annoncée en décembre 2007), le dialogue avec les ONG et avec les acteurs de la coopération décentralisée n'est plus coordonné. 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) ; la Commission nationale de la coopération décentralisée, réformée en mai 2006).

Par ailleurs, la Commission de coopération au développement, instance paritaire rassemblant les ONG et le gouvernement mise en place

depuis le début des années 1990 a été supprimée. Le dialogue se limite désormais en grande partie à des échanges avec la Mission des relations avec la société civile de la DGM, qui ne comble pas l'absence de lieux de dialogue à un échelon plus stratégique et politique.

Ainsi, le processus de définition stratégique reste le privilège des acteurs gouvernementaux bien que le sujet fasse l'objet de débat croissant au sein des assemblées parlementaires.

Les comités les plus appropriés à la politique du développement, la Commission des affaires étrangères et la Commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, examinent de façon indépendante le budget de l'APD et fournissent des rapports publics avec des commentaires et des amendements sur des articles spécifiques. Depuis 2007, ces débats sont 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). Depuis 1998, le gouvernement transmet également un rapport annuel sur les activités des institutions de Bretton Woods portant sur les activités des institutions financières internationales. Toutefois, étant donné que les rapports sont mis au point lorsque le budget est déjà en phase finale, l'impact

16- En 1999, l'institution du HCCI 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.

sur le processus décisionnel est généralement limité, tout comme l'influence du Parlement sur les politiques relatives au développement.

C'est une des raisons qui ont conduit les parlementaires, mais aussi plusieurs acteurs de la politique de coopération, à militer pour que la politique de coopération fasse l'objet de débats approfondis, et à terme d'une **loi d'orientation sur le développement**.

## 6.2 Si des efforts ont été réalisés pour mieux rendre compte au Parlement et aux citoyens des résultats et des impacts de la politique de coopération au développement, les marges de progrès sont encore importantes

➔ 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 ainsi que 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'évaluation sont publiés et disponibles sur Internet<sup>17</sup>. Certains font l'objet de 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.

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 majorité de 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 néanmoins que **les Français sont**

**toujours en attente d'informations et qu'ils 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, notamment sur les projets financés par la France, leur avancement et leurs résultats ainsi que sur la liste des pays bénéficiaires ou sur la politique de contrôle mise en place. Pour 69 % des Français, les médias sont le principal vecteur d'informations sur ces sujets, et 81 % d'entre eux souhaiteraient même être informés par des reportages ou des documentaires télévisés. Ces données sont à nuancer par les résultats de l'Eurobaromètre de la Commission européenne selon lequel seulement 30 % des Français connaissent « un peu » l'APD française, et 67 % ne la connaissent pas du tout.

La communication sur les résultats concrets est d'autant plus importante que comparée aux autres politiques publiques, l'aide peut souffrir d'une distance accrue par rapport aux citoyens. Cette distance 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.

17- À 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.

# 7. RECOMMANDATIONS

## pour optimiser les résultats de la politique de coopération au développement

### Préalable :

Compte tenu du périmètre de l'évaluation, les recommandations n'abordent pas le point de vue des bénéficiaires ni la question des actions à mettre en œuvre sur le terrain. À cet égard, l'exercice mené dans le cadre de ce bilan évaluatif devrait de notre point de vue être complété par une analyse plus fine de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et des impacts de la politique de coopération au développement tenant compte de la vision des pays bénéficiaires de l'aide française. Cette analyse devrait être réalisée à partir d'entretiens et d'observations dans ces pays.

### 7.1 Vue synthétique des principales recommandations du bilan évaluatif

Recommandations	Niveau de priorité*	Décision d'acceptation	Mise en œuvre
<b>Recommandations relatives au cadre stratégique</b>			
<b>1</b> Mieux définir, décliner et hiérarchiser les objectifs de la France en matière de coopération au développement pour en améliorer la cohérence et la lisibilité et pour assurer les conditions de son efficacité.	1	CICID	DGM, en lien avec les acteurs de l'aide au développement.
<b>2</b> Clarifier la stratégie suivie en termes d'équilibre entre aide bilatérale et aide multilatérale, et définir une stratégie spécifique vis-à-vis du canal multilatéral.	1	CICID	DGM, en lien avec les acteurs de l'aide au développement.
<b>3</b> Poursuivre les efforts engagés par la France en matière de production intellectuelle au service de la définition de sa stratégie.	3	CICID	DGM et AFD principalement.

Recommandations	Niveau de priorité*	Décision d'acceptation	Mise en œuvre
<b>Recommandations relatives au dispositif de mise en œuvre</b>			
4 Améliorer le processus de décision et d'arbitrage et en attribuer le pilotage à un ministre du Développement de plein exercice qui soit en mesure d'arbitrer les orientations et les priorités budgétaires.	1	Président de la République	
5 Renforcer le rôle de pilotage institutionnel de l'aide centralisé au niveau de la DGM.	2	Premier ministre	
<b>Recommandations relatives au suivi de la politique de coopération au développement</b>			
6 Organiser un système de pilotage budgétaire et financier renforcé, couvrant l'ensemble de la politique de coopération au développement, et qui permette de suivre la mise en œuvre des crédits en temps réel.	2	Premier ministre, ministre du Budget et Parlement	Direction du Budget, en lien avec la DGM, la DG Trésor et l'AFD principalement.
7 Dépasser l'agrégat d'APD en tant qu'instrument d'orientation de l'aide française, et développer un ou plusieurs indicateurs de suivi ad hoc pour mieux suivre et piloter l'action de la France en faveur du développement.	1	Premier ministre, ministre du Budget, ministre du Développement	Direction du Budget, en lien avec la DGM, la DG Trésor et l'AFD principalement.
<b>Recommandations relatives au dispositif d'évaluation, d'apprentissage et de redevabilité</b>			
8 Renforcer les capacités d'évaluation de la politique de coopération au développement pour davantage capitaliser sur les expériences et répondre aux exigences de transparence et de redevabilité.	1	Premier ministre, ministre du Développement	Unités évaluation de la DGM, de la DG Trésor et de l'AFD.
9 Renforcer le dialogue et la concertation avec les acteurs de l'aide au développement à travers une instance dédiée à la société civile et une implication plus forte du Parlement.	2	Premier ministre, ministre du Développement	
10 Améliorer la communication sur l'action française en matière de coopération au développement afin d'en valoriser les résultats et les impacts.	2	Premier ministre, ministre du Développement	DGM, en lien avec les acteurs de l'aide au développement.

\* Légende : 1 = prioritaire/ la mise en œuvre de la recommandation est requise à court terme ; 2 = moyennement prioritaire/ la mise en œuvre de la recommandation est requise à moyen terme ; 3 = peu prioritaire/ la recommandation peut être mise en œuvre à plus long terme.

## 7.2 Cadre stratégique

### 1 Mieux définir, décliner et hiérarchiser les objectifs et les priorités de la France en matière de coopération au développement

Si le Document cadre a constitué une première étape positive, il ne constitue qu'une réponse partielle au manque de lisibilité et de clarté des objectifs *réellement* poursuivis par la France. Des faiblesses persistent, comme l'ambiguïté du périmètre véritablement couvert par le DCCD, des confusions dans l'articulation du DCCD avec les priorités définies par ailleurs, ou encore l'absence de processus de mise à jour du document, dont une partie semble déjà obsolète à l'instar de la liste des priorités géographiques. À l'heure actuelle, les objectifs réels de la politique de coopération au développement n'ont pas été formulés, et il s'agirait non seulement de formaliser ces objectifs, mais aussi par ce moyen d'en surmonter les divergences d'appréciations. Le DCCD permet une vision consensuelle, mais peu opérationnelle de l'aide française, qui omet de véritablement désigner ce que la France a l'intention de mettre en œuvre non seulement pour lutter contre la pauvreté ou pour participer à la prise en compte d'enjeux globaux, mais aussi pour tirer son épingle du jeu et pour conserver un rôle privilégié sur la scène géopolitique mondiale. Compte tenu du contexte actuel et des marges budgétaires de plus en plus restreintes, **il apparaît d'autant plus important de définir une stratégie à la fois claire, réaliste, et parfaitement explicite**, en direction de laquelle se mobiliserait l'ensemble des acteurs de l'aide. Il en va de la pertinence et de l'efficacité de l'aide française, mais aussi de son image et de sa crédibilité.

Tout en inscrivant ces impératifs dans les échéances à venir au niveau national et international (Assises du développement et de la solidarité internationale prévues pour le premier trimestre 2013, définition d'objectifs du développement durable (ODD) en 2015, etc.), plusieurs recommandations sont à mettre en œuvre pour renforcer la formulation stratégique de l'aide française :

- a. **Affiner les orientations du DCCD par une déclinaison plus opérationnelle de la politique de coopération au développement, qui définirait l'ensemble des objectifs généraux et opérationnels de l'aide française, en les hiérarchisant et en y associant des**

**priorités claires.** À vocation opérationnelle, ce document pourrait être doté d'un horizon de travail et d'un cadre de suivi permettant d'en appuyer la mise en œuvre en lien avec le cadre stratégique du DPT correspondant. Il devrait également se voir adossé un processus de mise à jour régulière afin d'en assurer la pertinence, par exemple dans le cadre d'une révision de ses priorités géographiques ou thématiques.

- b. **Dans ce cadre, clarifier les objectifs de la coopération au développement en matière d'effet de retour pour la France et au regard de ses enjeux en matière de défense des intérêts français.** Cet impératif passe par la formulation claire et assumée des leviers à mettre en œuvre en termes d'influence française, de rayonnement linguistique et culturel, et de promotion de ses intérêts commerciaux.
- c. **Surmonter les confusions et les incohérences :** clarifier les ambiguïtés du périmètre véritablement couvert par le Document cadre par la définition claire de la politique de coopération au développement, et préciser l'articulation du Document cadre avec les priorités définies par ailleurs, et en particulier avec les priorités géographiques (exemple : mise en cohérence avec le concept de zone de solidarité prioritaire notamment).

### 2 Clarifier la stratégie suivie en termes d'équilibre entre les interventions bilatérales et multilatérales et définir une stratégie spécifique vis-à-vis du canal multilatéral

La nécessité de renforcer la définition stratégique de la politique française de coopération s'applique en particulier à **l'articulation entre le canal bilatéral, le canal européen et le canal multilatéral, et aux critères d'allocation de l'aide entre les différents bailleurs communautaire et multilatéraux.**

Au cours de la décennie passée, l'évolution du canal multilatéral (européen inclus) a été controversée. Malgré un principe posé en 1999 visant à privilégier le recours au multilatéral pour les pays ne faisant pas partie de la ZSP, l'évolution de l'aide multilatérale ne semble pas avoir été fondée sur une stratégie ajustée par rapport à ce principe de départ. Cela explique que certains observateurs perçoivent cette évolution davantage comme la conséquence d'un affaiblissement de l'aide bilatérale. Ce constat résulte en grande

partie de l'absence de ligne directrice claire formulée par la France, et dans la variation des orientations prises par les CICID successifs dont certains (2002) ont loué le renforcement du bilatéral quand d'autres (2005) ont au contraire fait la promotion d'un renforcement du multilatéral. Le DCCD ne tranche pas davantage, et poursuit la mise en avant d'une double approche potentiellement contradictoire entre synergies et complémentarités.

Dans ce contexte, le bien fondé des allocations respectives entre le canal bilatéral et le canal multilatéral, ainsi que la contribution de cet équilibre bi-multi à l'atteinte des objectifs de la politique française de coopération font l'objet d'interrogations de plus en plus discutées dans un contexte de contraintes budgétaires croissantes. Le poids du multilatéral est un sujet de débat important entre opposants, qui considèrent qu'il réduit mécaniquement les marges de manœuvre de l'aide bilatérale programmable et qu'il limite la visibilité de l'aide française, et partisans qui mettent en avant l'effet de levier du multilatéral pour le développement des pays bénéficiaires.

Il s'agit donc notamment de clarifier la doctrine française d'utilisation des différents canaux et de mettre en œuvre les actions prioritaires suivantes :

- a. **Définir les éléments d'orientation stratégique entre aide bilatérale et aide multilatérale.**  
Il semble important notamment de mieux préciser la place du canal multilatéral par rapport aux priorités géographiques du bilatéral et d'affiner les arbitrages entre logique de complémentarité (le multilatéral est privilégié dans les zones où le bilatéral est peu présent) et logique de synergie (le multilatéral permet un effet de levier sur le canal bilatéral dans les zones où la France est largement présente).
- b. **Formaliser une stratégie générale de coopération multilatérale permettant de cibler le positionnement de la France à l'égard des différents acteurs multilatéraux** et de l'appuyer, en particulier, sur une grille d'analyse permettant de guider les décisions d'attribution de l'aide multilatérale en fonction des stratégies des organisations multilatérales que la France souhaite promouvoir, des orientations géographiques (par exemple : Afrique subsaharienne pour l'AID de la Banque mondiale) et en fonction des articulations souhaitées entre les différents canaux au niveau des portefeuilles pays.

### 3 Poursuivre les efforts engagés par la France en matière de production intellectuelle au service de la définition de sa stratégie

La production de connaissances doit être renforcée non seulement en tant que moyen d'alimenter les débats internationaux sur le développement, mais aussi pour mieux guider les orientations stratégiques de la France en développant la recherche au service du développement. Les efforts à poursuivre doivent passer :

- *par le renforcement et la mise au service de la réflexion stratégique des moyens et des expertises hébergés par l'AFD, et par la pleine utilisation de son rôle de « conseil de l'État » en matière de développement tel que prévu dans la convention cadre signée entre l'État et l'AFD ;*
- *mais aussi par les instituts de recherche scientifiques (IRD et CIRAD) et de façon plus large les universités, écoles, instituts d'enseignement et scientifiques. L'expérience accumulée par les ONG et par d'autres acteurs, assemblées parlementaires, collectivités territoriales, devrait être davantage sollicitée.*

## 7.3 Dispositif institutionnel

### 4 Mettre en place un dispositif de décision et d'arbitrage efficace et véritablement pérenne, et en attribuer le pilotage à un ministre du Développement de plein exercice

Le caractère interministériel et la multiplicité des acteurs impliqués ne devraient pas représenter, en tant que tels, un handicap pour la politique de coopération au développement. Au contraire, ils pourraient en constituer une richesse, en autorisant la mise en débat dans la réflexion et la complémentarité dans l'action. Cependant **le dispositif doit être aujourd'hui mieux piloté et davantage coordonné, pour permettre une approche globale cohérente, mais aussi pour fournir à la politique de coopération au développement une impulsion politique et une visibilité forte** qui lui ont manqué ces dernières années. L'éclatement du dispositif favorise actuellement une certaine divergence de vues entre les administrations impliquées, qui requiert des arbitrages à Matignon, voire à l'Élysée, entraînant des délais et des incohérences difficilement compatibles avec la nature des enjeux à traiter. La remise sur pied d'un portage politique fort, doté d'une capacité d'arbitrage et de décision renforcée, passe

par deux recommandations essentielles : la **réactivation d'un cadre interministériel stable et durable** par le biais d'instances en mesure de jouer leur rôle d'orientation et de décision d'une part, et la désignation d'un **ministre du Développement de plein exercice** pour en exercer la présidence et faire autorité sur les autres intervenants de la coopération au développement d'autre part. Au-delà de l'importance de ces évolutions institutionnelles pour renforcer l'efficacité de la politique de coopération au développement, elles sont aussi nécessaires pour en améliorer la cohérence externe et pour permettre une meilleure prise en compte du développement dans toutes les politiques.

De manière plus spécifique, il s'agit donc en priorité de :

**a. Faire du ministre délégué chargé du Développement un ministre de plein exercice.** Doté de pouvoirs budgétaires renforcés et élargis intégrant la responsabilité des programmes 209 et 110 ainsi que des lignes budgétaires correspondantes, ce ministre devrait être en charge du pilotage de l'ensemble de la coopération au développement et devrait pouvoir s'appuyer sur une administration aux contours et au rôle renforcés afin d'être en mesure de suivre les crédits mobilisés par tous les programmes concernés par la politique d'aide au développement. Cette réévaluation de l'organisation du pilotage politique et institutionnel de l'aide devrait combler les principales lacunes du dispositif en recentrant la prise de décision, en facilitant le pilotage, et en assurant une réelle capacité d'arbitrage, en même temps qu'un renforcement de la capacité d'animation interministérielle de la politique de coopération. Cette recommandation a comme corollaire de conférer au ministre du Développement les moyens de maintenir la priorité à la coopération au développement face à d'autres enjeux, et de fournir à la coopération au développement un portage politique et une visibilité forte qui lui ont manqué ces dernières années. Il serait de la responsabilité du ministre de coordonner et d'apporter une vigilance prioritaire à la préparation des grands rendez-vous internationaux, pour mesurer quels engagements nouveaux la France peut ou ne peut pas prendre, notamment du fait de leur impact budgétaire.

**b. Procéder à une remise en scène d'un CICID « de plein exercice » des missions qui lui sont confiées par les textes actuels, sur la base de réunions régulières et d'une refonte de la composition de sa présidence.** Pour que le CICID puisse véritablement fonctionner, il convient de tirer les leçons des défaillances de la décennie passée. Une première étape afin d'améliorer la fréquence de ses réunions serait d'en attribuer la présidence au ministre du Développement de plein exercice.

## **5 Renforcer le pilotage institutionnel de l'aide au sein de la DGM, et la mettre à la disposition entière du ministre du Développement**

L'éclatement de fait du pilotage institutionnel de l'aide, notamment entre la DGM et le Trésor, fragilise la politique menée. La définition stratégique reste incomplète, et la mise en œuvre est guidée par des considérations propres à chaque ministère, sans que les dispositions de suivi (notamment financier) ne permettent de piloter les choix réalisés et leur mise en application sur le terrain.

**La réaffirmation d'un ministre de plein exercice doit être adossée à une structure administrative renforcée, chargée du pilotage stratégique et opérationnel de la politique.** Il apparaît en effet indispensable de concentrer davantage la politique et les stratégies, aujourd'hui disséminées entre de nombreux acteurs, et de doter l'exécutif d'une administration solide qui soit en mesure de coordonner la multitude des intervenants de l'aide.

À cet égard, la désignation d'un ministre du Développement de plein exercice pourrait s'accompagner de la création d'une administration propre, qui rassemblerait une partie des services de la DGM en charge du développement et des biens publics mondiaux, des services du Trésor et des agents chargés de la coopération internationale dans les ministères techniques concernés. Une telle réorganisation pourrait présenter des avantages notables au plan administratif et budgétaire : le ministre, qui devrait alors porter l'ensemble des enjeux globaux du développement, pourrait s'appuyer sur une administration dépassant les problèmes de redondances administratives, de « conflits » de vues et de cultures. **Cependant cette évolution constituerait un choix politique fort sur lequel l'évaluation n'est pas en mesure de se prononcer** au regard

des contraintes et des inconvénients qu'il pourrait faire émerger.

En revanche, l'évaluation recommande d'ajuster le dispositif existant en réaffirmant le rôle de la DGM et en poursuivant le processus de réforme déployé par vagues successives depuis 2004 :

- a. **Mettre à plat et ajuster les moyens de la DGM** afin de renforcer sa capacité à prendre en charge sa fonction d'animation et de pilotage stratégique ;
- b. **Étudier la voie d'une dissociation complète de la fonction stratégique et régaliennne de la fonction opérationnelle en matière de coopération au développement, en poursuivant le transfert de la gestion des interventions sectorielles réalisée par la DGM à l'opérateur-pivot l'AFD (hormis la culture, qui doit rester à l'Institut français).** Ce transfert, par ailleurs préconisé par la Cour des Comptes dans son rapport publié à l'été 2012, va de pair avec le recentrage nécessaire de la DGM sur ses missions de pilotage stratégique de l'aide. Justifié également par la compétence de l'AFD en matière de gestion et de suivi de projets, ce transfert, déjà initié en 2004, devrait ainsi être poursuivi dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la recherche, et élargi à certains domaines relevant encore du MAE (en distinguant toutefois les domaines de souveraineté qui pourraient continuer de relever d'une coopération d'État à État).

## 7.4 Suivi

### **6 Organiser un système de pilotage budgétaire et financier renforcé et centralisé, qui soit véritablement outillé et mis à la disposition des ministères et du Parlement**

Le pilotage financier de la politique de coopération au développement souffre de la complexité du cadre budgétaire établi et de l'éclatement du dispositif du suivi entre les différentes administrations concernées. Pour avoir une vision globale et consolidée de son action, la coopération française est tributaire des données transmises, retravaillées puis publiées par l'OCDE plus de deux ans après la mise en œuvre des actions concernées. À cet égard, une vision d'ensemble et en temps réel des interventions financées paraît absolument primordiale pour piloter la politique de coopération.

**La responsabilité d'un pilotage financier renforcé devrait a priori être pleinement assurée par la DGM, dans un rôle renforcé de veille, de suivi et de synthèse.** Pour conduire cette mission à bonne fin, la DGM doit pouvoir s'appuyer sur un réseau déjà largement existant de correspondants chargés spécifiquement de la coopération au développement, au sein des autres ministères (Enseignement supérieur et Recherche, Affaires sociales et Santé, Environnement, etc.), au sein des organismes publics spécialisés, et au sein des ambassades.

Il semble aussi important de :

- a. **Redéfinir en profondeur les méthodologies de suivi financier**, dans l'optique de disposer d'une information actualisée, orthonormée donc partageable, des actions de la France dans chaque secteur d'intervention, avec chaque pays partenaire, etc.
- b. **À défaut de toucher à la structure des programmes, adapter le suivi budgétaire en introduisant, en complément des trois programmes de la mission APD dont les crédits sont entièrement affectés à la politique de coopération au développement, un fléchage, au sein de chacun des autres programmes, des crédits participant à la coopération au développement**, afin permettre un suivi régulier et en temps réel du déploiement de ces crédits (à noter que l'intégration des dépenses d'APD dans le DPT est effectuée seulement a posteriori, sans s'appuyer sur un fléchage en continu des dépenses concernées).

### **7 Définir un ou plusieurs indicateurs de suivi financier dépassant l'indicateur d'APD au sens du CAD et qui permettent de mieux refléter la réalité de l'effort financier de l'État en faveur du développement, et compléter la définition d'indicateurs de résultats et d'impact reflétant les objectifs de la coopération française**

Si l'indicateur d'APD est aujourd'hui indispensable en tant qu'unité de mesure homogène, comparable et partagé des moyens mobilisés par les pays membres du CAD de l'OCDE, il ne constitue pas un thermomètre adéquat pour mesurer l'effort effectivement fourni par les États en matière de développement. Il est encore moins optimal pour guider les orientations budgétaires de l'aide française et pour piloter

efficacement sa mise en œuvre. C'est à la lumière de ce constat que le DCCD a opté pour un indicateur alternatif, « l'effort financier » de l'État, pour déterminer les cibles de répartition de l'aide bilatérale française en fonction des partenariats différenciés. S'il ne s'agit en aucune manière de renoncer aux indicateurs de l'OCDE, il importe ainsi de disposer de données financières pertinentes permettant de piloter l'aide française sur la base d'indicateurs immédiatement disponibles et reflétant la réalité des allocations budgétaires en fonction du cadre stratégique établi.

Outre les lacunes du dispositif actuel de suivi financier et budgétaire, l'évaluation souligne également les insuffisances du système d'indicateurs de résultats et d'impact disponibles, qu'il s'agirait de redéfinir, de compléter et de fiabiliser, en lien avec les objectifs de la politique de coopération au développement.

Deux recommandations apparaissent donc prioritaires pour renforcer le suivi de la coopération au développement :

- a. **Clarifier au plus vite la définition de l'indicateur d'effort financier de l'État utilisé dans le DCCD** afin d'être en mesure, a minima, de vérifier l'atteinte des objectifs fixés en termes d'allocation des moyens mobilisés en faveur du développement. En complément, le dispositif de coopération au développement pourrait **réfléchir à la prise en compte d'un indicateur de type « aide pilotable »**. Alors que l'aide programmable fournie par le CAD/ OCDE mesure la prévisibilité de l'aide du point de vue des bénéficiaires, l'aide pilotable devrait inclure ce qui peut faire l'objet d'une maîtrise de la part des pouvoirs publics, aussi bien au niveau de l'aide bilatérale classique (aide projet, aide budgétaire, C2D, etc.) qu'en matière d'aide multilatérale ;
- b. **Réviser et compléter la liste des indicateurs de suivi utilisés dans le cadre des DPT annuels.** En lien avec le travail initié par l'AFD à la demande du CICID de 2009, il s'agit notamment de mettre en lien ces indicateurs avec les résultats et les impacts attendus de l'aide, tels qu'ils sont formulés dans les documents de cadrage stratégique et au regard des vrais objectifs de la coopération au développement.

## 7.5 Évaluation, apprentissage et redevabilité

### 8 Renforcer les capacités d'évaluation de la politique de coopération au développement pour davantage capitaliser sur les expériences et répondre aux exigences de transparence et de redevabilité

Cette recommandation se décline en recommandations spécifiques :

- a. **Mettre en place un programme concerté et pluriannuel d'évaluation de la politique de coopération au développement qui soit partagé entre la DGM, la DG Trésor et l'AFD, et qui s'appuie sur des critères de choix pertinents des thèmes évalués.** Il s'agit de produire des évaluations utiles et crédibles, couvrant au mieux l'ensemble du champ de la politique de coopération au développement en tenant compte des contraintes de ressources affectant le dispositif d'évaluation. La programmation conjointe devra ainsi veiller à améliorer la pertinence et la couverture des sujets évalués en priorisant, par exemple, (sur la base de critères à mieux préciser) les interventions de montant élevé ou à fort enjeu stratégique. Le programme d'évaluation devrait ainsi comprendre des évaluations pays, et des évaluations, régulièrement actualisées, dans chacun des principaux secteurs d'intervention de la politique de coopération au développement (santé, éducation, environnement, etc.).
- b. **Renforcer la qualité et la crédibilité des évaluations menées par un renforcement et par une précision des méthodologies, des processus et des protocoles d'évaluation existants.** À cet égard, il serait utile, en s'appuyant sur les méthodologies standards existantes et sur les principes et critères d'évaluation du CAD de l'OCDE, de préciser les approches possibles pour répondre aux exigences de redevabilité et de communication des résultats et des impacts de la politique de coopération au développement. Une priorité pour la France est en effet de renforcer les évaluations de résultats sur l'ensemble du champ évaluable, et de rechercher les voies d'amélioration possibles en ce qui concerne l'évaluation de l'impact au sens du critère du CAD de l'OCDE.

- c. **Ajuster les moyens disponibles aux enjeux du programme pluriannuel et à la complexité de la politique à évaluer.** Au vu des constats du rapport, les moyens humains et financiers affectés à l'évaluation devraient en effet certainement être renforcés dans une mesure qui reste à définir et qui devrait découler d'une analyse plus précise des moyens existants au regard des ambitions du programme pluriannuel à mettre en place.
- d. **Utiliser les résultats des évaluations produites pour rendre compte des résultats des interventions au titre de la coopération au développement et de l'utilisation des ressources mobilisées (redevabilité) et pour améliorer l'action (apprentissage).** Ceci implique une diffusion plus large des rapports d'évaluations, et une meilleure communication des résultats. Cela suppose également un meilleur suivi des recommandations, et la mise en place d'un système exigeant une réponse des gestionnaires aux recommandations formulées dans les évaluations.
- e. **Procéder à une synthèse régulière des résultats des évaluations.** Cela pourrait se faire dans un premier temps par la publication d'un rapport conjoint des résultats des évaluations conduites par les trois structures d'évaluation. Ce rapport serait en priorité destiné au Parlement.
- f. **De manière subsidiaire, assurer une continuité dans la réalisation de « bilans évaluatifs » de l'ensemble de la coopération au développement afin de capitaliser sur ce premier exercice,** en le complétant au besoin par des champs d'analyses complémentaires incluant notamment la prise en compte du point de vue des pays bénéficiaires, et pour apprécier les avancées réalisées au regard des recommandations formulées. Cet exercice devrait ainsi être renouvelé selon une périodicité à définir (tous les deux ans par exemple), et pourrait s'appuyer sur le travail d'amélioration des processus et des protocoles d'évaluation préconisé ci-avant afin de surmonter les limites méthodologiques rencontrées (notamment sur la mesure des résultats et des impacts).

## 9 Renforcer le dialogue et la concertation avec les acteurs de l'aide au développement

La politique de coopération au développement est longtemps restée la prérogative de l'exécutif. En dépit de l'expérience du Document cadre qui s'est appuyé sur un processus de consultation des ONG et de la société civile et qui a impliqué le Parlement de manière active, la mise en débat reste encore ponctuelle et limitée, et manque de structures de concertation organisées et pérennes entre l'État et les autres acteurs intéressés par la coopération au développement.

Plusieurs axes peuvent être envisagés pour mettre en œuvre cette recommandation :

- a. **Rétablir des cadres de concertation structurés dans la durée, avec la remise sur pied d'une instance de dialogue avec la société civile inspirée du HCCI, dont il faudra toutefois corriger les lacunes et les dysfonctionnements ayant conduit à sa dissolution.** Le nouveau conseil devrait ainsi s'inscrire dans un cadre de gouvernance renouvelée en s'appuyant notamment sur un mandat clair, une composition équilibrée rassemblant toutes les familles d'acteurs, une présidence définie, un ordre du jour partagé en amont entre la présidence et ses membres, une périodicité de réunions prédéfinie, etc.
- b. **Mettre en place une loi d'orientation et de programmation pour permettre au Parlement de se saisir pleinement de la politique de coopération au développement dans son périmètre le plus large (APD déclarée au CAD).** Défendue par les parlementaires, une telle loi aurait des implications multiples qui vont au-delà des seules retombées en matière de concertation et de légitimation de la politique de coopération au développement. Elle permettrait, comme souligné par les sénateurs, d'associer le Parlement à la définition de la stratégie de coopération au développement française et de lui conférer une légitimité politique plus forte, mais aussi d'établir une cohérence et une synthèse entre l'action des différents ministères en charge de cette politique, et de définir un cadrage budgétaire cohérent avec les orientations politiques, qui puisse assoir la crédibilité de la démarche française et de ses engagements internationaux, notamment vis-à-vis des observateurs internationaux.

## **10** Améliorer la communication sur l'action française en matière de coopération au développement afin d'en valoriser les résultats et les impacts

La politique de coopération au développement est handicapée par un déficit de reconnaissance et par une suspicion fréquente quant à sa pertinence et à son utilité. Faute d'objectifs clairs et faute de données cohérentes sur l'effort consenti ainsi que sur les résultats et les impacts obtenus par la politique, elle est mal comprise et fait l'objet de nombreuses remises en question. Le renforcement de la communication devrait être orienté à tous les niveaux :

- *Vers le grand public* afin de favoriser l'adhésion des citoyens à l'effort de la France en dehors de ses frontières en faveur du développement ;
- *Vers les organisations multilatérales* qui perçoivent assez mal la stratégie française (comparé à d'autres pays ayant souvent une approche plus concentrée et priorisée) et vers les agents français au sein de ces organisations qui peuvent d'autant moins servir de relais à la stratégie de la France (effet de retour).
- *Vers les pays partenaires*, tout particulièrement pour valoriser les importantes contributions multilatérales de la France.

# LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- 3IE** ..... *International Initiative for Impact Evaluation*  
(initiative internationale pour les évaluations d'impact)
- ABG** ..... *Area-based grant* (subventions fondées sur la superficie)
- ADETEF** ..... Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières
- AFD** ..... Agence française de développement
- AID** ..... Association internationale de développement
- APD** ..... Aide publique au développement
- APP** ..... Aide-pays programmable
- CFD** ..... Caisse française de développement
- BEI** ..... Banque européenne d'investissement
- BERD** ..... Banque européenne pour la reconstruction et le développement
- BPM** ..... Biens publics mondiaux
- C2D** ..... Contrat de désendettement et de développement
- CAD** ..... Comité d'aide au développement de l'OCDE
- CE** ..... Commission européenne
- CES** ..... Conseil économique et social
- CESE** ..... Conseil économique, social et environnemental
- CIAD** ..... Comité interministériel de l'aide au développement
- CICID** ..... Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement
- CIRAD** ..... Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- COM** ..... Contrat d'objectifs et de moyens
- COS** ..... Conseil d'orientation stratégique de l'AFD
- COSP** ..... Conférence d'orientation stratégique et de programmation
- CPD** ..... Cohérence des politiques pour le développement
- CVS** ..... Campus virtuel suisse
- DCCD** ..... Document cadre de coopération au développement
- DGCID** ..... Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères
- DGM** ..... Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères

<b>DPT</b> .....	documents de politique transversale
<b>FAfD</b> .....	Fonds africain pour le développement
<b>FASEP</b> .....	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
<b>FED</b> .....	Fonds européen de développement
<b>FEI</b> .....	France expertise internationale
<b>FSD</b> .....	Fonds social de développement
<b>FSP</b> .....	Fonds de solidarité prioritaire
<b>HCCI</b> .....	Haut conseil de la coopération internationale
<b>IDA</b> .....	<i>International Development Association</i> (Association internationale de développement)
<b>IRD</b> .....	Institut de recherche pour le développement
<b>KfW</b> .....	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (Établissement de crédit pour la reconstruction)
<b>LOLF</b> .....	Loi organique relative aux lois de finances
<b>MAE</b> .....	Ministère des Affaires étrangères
<b>MINEFI</b> .....	Ministère de l'Économie et des Finances
<b>MINEIE</b> .....	Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi
<b>OCDE</b> .....	Organisation pour la coopération et le développement économiques
<b>ONG</b> .....	Organisation non gouvernementale
<b>PAP</b> .....	Projet annuel de performances
<b>PED</b> .....	Pays en développement
<b>PLF</b> .....	Projet de loi de finances
<b>PMA</b> .....	Pays les moins avancés
<b>RAP</b> .....	Rapport annuel de performance
<b>RGPP</b> .....	Révision générale des politiques publiques
<b>RNB</b> .....	Revenu national brut
<b>RPE</b> .....	Réserve pays émergents
<b>SCAC</b> .....	Service de coopération et d'action culturelle
<b>ZSP</b> .....	Zone de solidarité prioritaire



**Ministère des Affaires étrangères**  
**Direction générale de la mondialisation,**  
**du développement et des partenariats**  
**Service des programmes et du réseau,**  
**pôle de l'évaluation**  
27, rue de la Convention  
CS 91533  
75732 Paris cedex 15  
[www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

**Ministère de l'Economie et des Finances**  
**Direction générale du Trésor**  
**Service des affaires multilatérales et de développement,**  
**unité d'évaluation des activités de développement**  
Télédoc 649  
139, rue de Bercy  
75572 Paris cedex 12  
[developpement-eval@dgtresor.gouv.fr](mailto:developpement-eval@dgtresor.gouv.fr)

**Agence française de développement**  
**Direction de la recherche**  
**Division évaluation et capitalisation**  
5 rue Roland Barthes  
75598 Paris cedex 12  
[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

