



La politique française d'aide au développement

Rapport public thématique

SOMMAIRE

DELIBERE.....	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I DES OBJECTIFS AFFICHES PEU REALISTES.....	13
I - Un effort budgétaire non soutenable	13
A - Un agrégat international discuté.....	14
B - Une cible difficilement accessible.....	18
II - Des objectifs trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés.....	21
A - Une addition d'objectifs politiques non hiérarchisés	21
B - L'affichage de priorités non respectées.....	25
CHAPITRE II UNE ORGANISATION TRIPARTITE MAL ARTICULEE.....	37
I - La singularité du modèle français.....	37
A - La gouvernance dans les modèles étrangers	37
B - La complexité du modèle français.....	43
II - Un opérateur hybride et puissant, l'Agence française de développement.....	54
A - La place croissante de l'Agence dans l'aide	55
B - L'amélioration récente du pilotage de l'Agence par l'Etat	57
CHAPITRE III UNE MESURE DES EFFETS A AMELIORER.....	63
I – Un effort d'évaluation à accentuer.....	64
A - Un dispositif éclaté et modeste	64
B - Une aide incomplètement évaluée.....	65
II - La recherche d'une mesure de l'impact de l'aide	69
A - Les obstacles théoriques et pratiques	69
B - Mieux rendre compte de l'effort global.....	70
CHAPITRE IV UNE PANOPLIE D'AIDES A MIEUX UTILISER	77
I - La valorisation de l'aide bilatérale	77
A - La nécessaire maîtrise des flux d'aide.....	78
B - Des instruments traditionnels à remobiliser	84

II - L'insertion dans le jeu multilatéral.....	91
A - La montée en puissance de l'aide multilatérale française	91
B - La nécessité d'une meilleure convergence entre les aides bilatérales et multilatérales	95
 CONCLUSION GENERALE	 101
 RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	 105
 LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	 107
 GLOSSAIRE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	 109
 REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNES	 113

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur la politique française d'aide au développement.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organisme concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Gillette, Cardon, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Paul, Lafaure, Andréani, Mme Ratte, MM. Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Diricq, Martin (Christian), de Gaulle, Mme Saliou (Monique), Guédon, Bourlanges, Baccou, Sépulchre, Chouvet, Mme Démier, MM. Le Mer, Rousselot, Geoffroy, de Nicolay, Guillot, Jamet, Ortiz, Cotis, conseillers maîtres.

A assisté et participé aux débats, sans prendre part au délibéré, M. Jean-François Bénard, Procureur général. Il était accompagné de M. Gilles Miller, avocat général.

A été entendu en son rapport, M. Jean-Marie Bertrand, rapporteur général, assisté de M. Philippe Hayez, conseiller maître.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 14 juin 2012.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 22 septembre 2011, par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Hespel, président de chambre maintenu en activité, Moreau (jusqu'au 30 janvier 2012), Barbé, Uguen, Mmes Gadriot-Renard, Démier, conseillers maîtres, MM. d'Aubert, conseiller maître, Carpentier, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Hayez, conseiller maître, Mme Pellerin, M. Gourdin, conseillers référendaires, Mme Mielnik-Meddah, MM. Capini et Duruflé, rapporteurs, et en tant que contre-rapporteur, M. Vermeulen, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 18 octobre 2011, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bénard, Procureur général, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy présidents de chambre.

Introduction

La notion même d'aide au développement nous rappelle que près d'un quart de la population mondiale doit compter aujourd'hui encore sur la solidarité internationale pour sortir des conditions d'extrême pauvreté dans lesquelles il vit.

Rassemblés depuis un demi-siècle dans le comité d'aide au développement (CAD), dont la France est un des fondateurs, les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) allouent aujourd'hui 90 % de l'aide publique au développement (APD).

Mesurée depuis 1969, cette aide s'élevait, pour l'ensemble de ses membres, à un montant net de 96,03 Md€ en 2011, représentant, en moyenne, un prélèvement de 0,31% du revenu national brut (RNB)² des Etats membres. Pour la première fois, elle a fléchi en 2011 en raison des contraintes budgétaires pesant sur plusieurs pays donateurs.

L'aide publique est constituée, sous des formes diverses, de dons et de prêts consentis à conditions préférentielles, directement par les donateurs (aide bilatérale) ou transitant par des organisations internationales spécialisées (aide multilatérale). Elle englobe également des annulations de dette et des dépenses bénéficiant indirectement aux Etats destinataires, comme la scolarisation des élèves ou l'accueil des réfugiés dans des pays donateurs.

Parmi les pays membres du comité d'aide au développement de l'OCDE, la France occupe, depuis 2010, la quatrième place, derrière les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni, pour le montant de l'aide accordée. Sa contribution nette déclarée s'est élevée à 9,35 Md€ en 2011³, soit près de 10 % du montant total.

L'aide qu'elle alloue représente, pour la France, un effort important et en progression. Entre 2001 et 2011, son montant est passé de 0,30 % à 0,46 % du revenu national brut.

¹ Soit 133,5 milliards de dollars américains (USD). Conversion sur la base du taux de change officiel USD/€ retenu par l'OCDE pour 2011.

Les données consolidées pour 2011 ne seront disponibles qu'à la fin 2012.

² Le revenu national brut (RNB) correspond au produit national brut (PNB) majoré des revenus tirés de l'étranger. Considéré comme une mesure plus fidèle de la ressource nationale disponible que le PNB, il est utilisé dans les comparaisons internationales.

³ Soit 12,99 milliards de dollars américains. Conversion sur la base du taux de change officiel USD/€ retenu par l'OCDE pour 2011.

Au-delà de la mesure de l'OCDE, chaque pays calcule son aide selon ses propres critères.

En termes budgétaires, selon le document de politique transversale (DPT), destiné au Parlement, consacré à la « *Politique française en faveur du développement* », la contribution publique française devrait s'élever en 2012 à 6,95 Md€ (montant des crédits de paiement).

La mission budgétaire interministérielle, qui regroupe les principaux instruments d'aide, devrait connaître une stabilité de ses crédits jusqu'à 2013. Elle rassemble principalement les moyens que lui consacrent le ministère chargé des affaires étrangères et le ministère chargé de l'économie. Ces deux administrations sont les principaux responsables de l'aide publique française, avec, pour opérateur commun, un établissement public industriel et commercial d'une nature originale, l'Agence française de développement (AFD).

Malgré l'importance de l'effort de la France et la reconnaissance par l'OCDE des « *efforts louables* » accomplis depuis sa dernière évaluation effectuée en 2008, la politique française d'aide connaît des difficultés. L'engagement pris par les autorités françaises de lui consacrer 0,51 % du revenu national brut dès 2010 n'a pu être tenu. Celui de porter cette part à 0,70 % en 2012 a dû être repoussé à l'horizon 2015, et les perspectives budgétaires et financières actuelles rendront ce nouvel objectif difficile à atteindre.

Cette politique n'est pas seulement confrontée à des contraintes de moyens. D'autres difficultés tiennent à ce qu'elle est censée s'inscrire dans des ambitions plus larges que chez nos grands partenaires.

En effet, alors même que la notion d'aide publique au développement fait l'objet de vifs débats sur le plan international en raison de la diversification des donateurs traditionnels, de leurs difficultés croissantes à faire face à leurs engagements ou de la montée en puissance des flux privés d'aide, les autorités françaises ont indiqué, dans un document-cadre publié en avril 2011, leur intention de « *passer d'une politique d'aide au développement, relation dissymétrique entre pays donateurs et bénéficiaires, à une politique de coopération avec les pays en développement* ».

L'importance de tous ces enjeux a justifié que la Cour procède – pour la première fois – à une analyse approfondie de la mise en œuvre de cette politique publique.

La Cour s'est notamment attachée à mieux cerner les conditions de gestion et de mise en œuvre de l'« *aide pilotable* », c'est-à-dire de la part de l'aide qui peut véritablement faire l'objet d'une prévision et d'une décision publique nationale.

Ce faisant, elle s'est efforcée de répondre à quelques questions-clés : comment concilier l'utilisation d'un agrégat international avec la multiplicité des objectifs qu'il recouvre ? Comment articuler ces objectifs entre eux ? Comment mieux organiser l'effort national ? Comment mobiliser les divers instruments employés pour rendre l'aide plus efficace ?

Chapitre I

Des objectifs affichés peu réalistes

I - Un effort budgétaire non soutenable

La politique d'aide au développement procède d'une succession d'engagements solennels pris dans un cadre concerté et conjugués à des initiatives nationales.

Au cours de la décennie passée, la France a ainsi souscrit, en 2002, aux objectifs de la conférence tenue par l'ONU à Monterrey (Mexique) de porter l'aide à 0,51 % de son revenu national brut en 2010 et à 0,70 % en 2012. Cette échéance a dû être repoussée à 2015 lors de la réunion du G8 de Toyako (Japon) en 2008, alors qu'un engagement, dans la continuité des précédents, avait été pris en 2005 lors de la réunion du G8 de Gleneagles (Royaume-Uni) d'augmenter le volume de l'aide.

En 2008, la France a annoncé le doublement de la part de son aide bilatérale consacrée à l'Afrique subsaharienne. Au Cap, la même année, elle a souhaité la porter à un niveau de 10 Md€ en cinq ans. Lors de la réunion du G8 de Muskoka de 2010, elle a décidé d'accorder un soutien de 500 M€, entre 2011 et 2015, à la santé maternelle et infantile.

Plus récemment, au sommet de l'ONU sur les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)⁴ de septembre 2010, la France a annoncé une augmentation annuelle de 60 M€ de sa contribution annuelle au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) pour les trois prochaines années.

⁴ Ces objectifs, adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU en 2000, visent à améliorer, d'ici à 2015, la situation des populations les plus défavorisées. Ils se composent de huit objectifs principaux.

A - Un agrégat international discuté

L'aide publique est définie par l'OCDE, depuis 1969, par un montant d'engagements financiers rapporté au revenu national du donateur. Cet agrégat demeure une mesure centrale de l'effort, alors même qu'il montre aujourd'hui ses limites.

Deux mesures de l'aide publique française

(Md€)	2010	2011	2012
<u>Dans le budget de l'Etat</u>			
- politique en faveur du développement (document de politique transversale)	5,83	6,01	6,95
. dont mission Aide publique au développement	3,51	3,33	3,33
<u>Pour l'OCDE</u>			
- aide nette de la France	9,75	9,35	-
- dont aide nette bilatérale	5,88	6,11	-
- dont aide nette multilatérale	3,87	3,24	-

Source : Cour des comptes, d'après comité d'aide au développement/OCDE et budget de l'Etat en crédits de paiement

1 - Une mesure de référence universelle mais critiquée

Afin de faciliter les comparaisons, l'OCDE a adopté une définition harmonisée approuvée à l'unanimité par ses membres : l'aide publique au développement est constituée par les « *apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires figurant sur la liste des bénéficiaires d'aide publique au développement ou à des institutions multilatérales* ».

La liste des bénéficiaires de l'aide, fondée sur le revenu national brut par habitant de chaque pays, comporte actuellement 148 pays représentant environ 80 % de la population et 40 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. Elle postule que les « *pays et territoires* » bénéficiaires de l'aide sont des entités homogènes, ce qui ne correspond pas toujours à la réalité, comme l'illustre la Chine dont les provinces ne connaissent pas un développement homogène.

Les apports de ressources doivent « *émaner d'organismes publics, y compris les Etats et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics* ». L'aide publique au

développement est ainsi distinguée de l'aide privée, encore mal cernée⁵. Selon cette définition, l'aide publique n'émane que des donateurs membres identifiés par l'OCDE⁶, soit 225 donateurs bilatéraux et 342 agences multilatérales.

Ces contributions doivent, en outre, « *avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement* ». Ce critère permet d'exclure l'aide militaire et la lutte contre le terrorisme. Toutefois, certaines dépenses engagées dans le cadre des opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU sont prises en compte.

Ainsi la notion mesure-t-elle davantage l'effort du donateur que les ressources effectivement transférées chez le bénéficiaire.

2 - Un agrégat insuffisant pour rendre compte de la complexité de l'aide

Bien qu'étant une référence universelle, l'agrégat d'aide publique au développement est critiqué en raison de son caractère composite ou partiel. La France est particulièrement concernée par ces débats étant donné la structure de son aide.

La controverse porte, en premier lieu, sur l'inclusion dans l'aide publique de dépenses ne correspondant pas à un transfert réel de ressources.

Ainsi les dépenses destinées à assurer le transfert, l'accueil et l'éventuelle réinstallation volontaire des réfugiés sont comptabilisées par la France pour plus de 5 % de son aide bilatérale en 2010, à la différence de la pratique de certains donateurs comme le Royaume-Uni ou le Luxembourg.

Les dépenses d'accueil des étudiants étrangers originaires des pays en développement (dites « *frais d'écologie* ») sont englobées dans l'aide par l'Allemagne et la France (672 M€ en 2010), contrairement à d'autres pays (Danemark, Pays-Bas, etc.).

L'inclusion des dépenses effectuées au profit de territoires d'outre-mer a conduit à intégrer, jusqu'en 2010, Wallis-et-Futuna et Mayotte en tant que pays et territoires à revenu intermédiaire, pour une part d'environ

⁵ Les estimations du montant de l'aide privée varient, selon les périmètres, entre 40 et 350 milliards de dollars américains par an.

⁶ La notion de bailleurs émergents (Chine, devenue le troisième actionnaire de la Banque mondiale en 2011, Brésil, pays arabes, etc.) est incertaine et le volume de leur aide méconnu. L'OCDE recensait un montant de près de 8,3 milliards de dollars américains en 2008 sur la base de déclarations non vérifiées, la Chine ne produisant d'information sur son aide que depuis 2011.

5 % de l'aide française. Depuis la départementalisation de Mayotte en 2011, seule subsiste l'aide à Wallis-et-Futuna (85 M€).

Les annulations de dettes des pays en développement représentaient 9 % de l'aide française en 2011. Leur prise en compte en tant qu'aide est fondée, selon la direction générale du Trésor, sur le fait que les annulations « *permettent de libérer des capacités budgétaires régulières et prévisibles pour les pays débiteurs : le montant prévu de service de la dette peut être utilisé pour augmenter leurs dépenses de réduction de la pauvreté* ». Or, selon une étude de l'OCDE, ce ne sont que des opérations comptables consistant à effacer des créances non recouvrables dont seule une faible part, de l'ordre de 10 %, devrait être comptabilisée.

En outre, l'aide au développement repose aussi bien sur des dons que sur des prêts dits concessionnels, c'est-à-dire consentis à des conditions comportant, selon l'OCDE, « *un élément de libéralité au moins égal à 25 %, sur la base d'un taux d'actualisation de 10* ». La France y recourt de manière importante, mais ils ne représentent pas nécessairement un effort réel du donateur. Ainsi, le taux d'actualisation, inchangé depuis plusieurs décennies, est généralement jugé surévalué. Dans un contexte de taux d'intérêt particulièrement bas, il permet d'accorder des prêts comptabilisables en aide publique au développement, sans aucune charge pour le budget de l'Etat⁷.

L'OCDE a, de ce fait, reproché à la France de ne pas respecter « *l'esprit de la concessionnalité* » et a renouvelé sa critique en septembre 2010. Pourtant, cette pratique, qui, certes, fait l'objet d'une réflexion interne à l'Organisation, est toujours officiellement admise.

L'aide française inclut, enfin, des dépenses liées à d'autres motivations, qui accroissent la complexité de son pilotage et la distinguent de certains donateurs.

Les dépenses relatives à l'« *affirmation de la dimension culturelle du développement* » (près de 125 M€ en 2010) recouvrent les dotations versées aux opérateurs culturels, notamment pour l'apprentissage du français, ainsi qu'une partie des dépenses liées au fonctionnement des lycées français à l'étranger et aux actions culturelles des ambassades françaises. Leur rattachement au programme budgétaire 185 « *Diplomatie culturelle et d'influence* » depuis 2011 permet de mieux identifier celles qui ont réellement pour objectif le développement des pays bénéficiaires.

Les dépenses correspondant à des dons ou des prêts concessionnels au titre de l'aide liée (aide destinée à financer un projet précis impliquant des entreprises françaises) servent autant à soutenir les entreprises

⁷ Le budget de l'Etat n'est impacté que si la garantie de l'Etat vient à jouer.

françaises qu'à « *favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement* ».

Les dépenses de recherche « *sur des problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement* » sont consenties pour l'essentiel par deux opérateurs publics, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD), sans avoir été décomptées avec précision jusqu'en 2010.

A l'inverse, la définition de l'aide retenue par l'OCDE ne prend pas en compte les autres politiques publiques qui, sans relever directement de l'aide, sont susceptibles d'exercer des effets importants sur les pays en développement : politique commerciale et agricole, politique étrangère, politique migratoire.

L'aide ainsi définie exclut des dépenses comme :

- les dépenses fiscales résultant de la déductibilité des dons aux organisations de solidarité internationale prévue par l'article 200 du code général des impôts, alors même que l'effort national de générosité privée en faveur du développement a été évalué récemment par l'inspection générale des finances entre 600 et 800 M€ par an ;
- les garanties publiques octroyées à des entreprises ou à des banques des pays en développement, qui représentent une part croissante de l'activité de l'Agence française de développement (167 M€ en 2011) ;
- une partie des « *financements innovants* » en faveur du développement, qui jouent un rôle essentiel dans des secteurs comme la santé dans la promotion desquels la France joue un rôle « *pionnier* » salué par l'OCDE⁸ ;
- les prêts, qui sans répondre aux critères de l'aide, assurent l'accès au crédit d'emprunteurs incapables de se financer sur des marchés commerciaux.

Certains des acteurs publics concernés estiment que notre pays aurait plus à perdre qu'à gagner dans une redéfinition des modes de comptabilisation, la prise en compte des dépenses fiscales ou des garanties ne suffisant pas à compenser une rigueur accrue dans la comptabilisation des prêts et de certaines dépenses controversées.

Quoi qu'il en soit, la France plaide, avec d'autres membres du G8, pour la construction d'un indicateur dit « *APD+* », qui aurait vocation à

⁸ En juin 2009, les autorités françaises ont confirmé leur intention d'affecter, sur une base volontaire, une partie des revenus issus de la mise aux enchères des quotas de CO₂ à des actions pour le climat dans les pays les plus pauvres.

compléter l'indicateur actuel en incluant les investissements directs à l'étranger, les transferts des migrants, les prêts non concessionnels et les financements innovants.

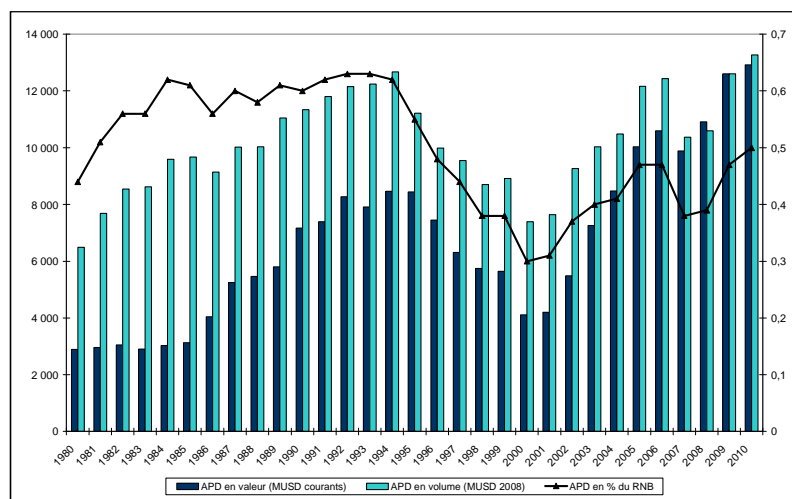
B - Une cible difficilement accessible

1 - Une croissance erratique depuis 1980

L'aide française a connu une évolution contrastée en volume depuis 1980. Après une première phase de croissance régulière, les montants ont enregistré une baisse entre 1995 et 2000, puis une forte progression entre 2000 et 2006, faisant passer sa part dans la richesse nationale de 0,30 % à 0,47 %.

Depuis 2007, son évolution est devenue assez erratique en raison des fluctuations des annulations de dette : chute brutale en 2007 abaissant le poids de l'aide dans la richesse nationale à 0,38 %, hausses en 2008 et en 2009 la remontant en 2009 à son niveau de 2006, tant en volume qu'en pourcentage du revenu net brut.

Graphique n° 1 : Evolution de l'aide publique au développement française (1980-2010)



Source : Cour des comptes, d'après comité d'aide au développement/OCDE.

En 2011, la contribution française s'élève à 9,35 Md€, soit 0,46 % du revenu national brut, soit un niveau identique à la moyenne de

l'OCDE⁹ et très proche de celle des membres de l'Union européenne (0,45 %). C'est un montant légèrement supérieur à celui atteint en 2010 (9,75 Md€¹⁰), qui correspondait à 0,50 % du revenu national.

Cet effort classe la France au dixième rang sur 22 pays, avec une position nettement supérieure à celle des Etats-Unis (0,20 %), du Japon (0,18 %) et même de l'Allemagne (0,40 %) mais inférieure à celle du Royaume-Uni (0,56 %) et, *a fortiori*, des cinq pays de l'OCDE ayant atteint ou dépassé l'objectif de 0,70 % de leur revenu national brut¹¹.

2 - Des perspectives très incertaines d'atteinte du niveau visé

Conformément à ses engagements internationaux, la France cherche depuis plusieurs années à rendre son aide bilatérale plus prévisible.

Elle n'y parvient qu'avec difficulté : entre 2007 et 2010, la prévision de l'aide faite dans le budget annuel a excédé l'aide effectivement déclarée, bien que la diminution de l'écart témoigne d'une amélioration de la fiabilité des prévisions.

Tableau n° 1 : Prévisibilité de l'aide publique au développement française (2006-2011)

En M€	2006	2007	2008	2009	2010*	2011
APD prévisionnelle (DPT)	8 213	9 181	8 772	9 549	8 664/9 364	9 417
APD effective (CAD)	8 445	7 220	7 562	8 927	9 751	9 345
Ecart (en M€)	+232	-1 961	-1 210	- 622	+1 087/+387	- 72
Ecart (en %)	+3	-21	-14	-7	+13	- 1

Nota bene : * fourchette retenue pour le document de politique transversale (DPT) 2010.

Source : documents de politique transversale annexés au projet de loi de finances et statistiques du comité d'aide au développement/OCDE.

Cette tendance à la surestimation de l'effort s'explique en grande partie par l'impact des annulations de dette, suspendues à des décisions

⁹ Cette performance moyenne, définie comme la moyenne des ratios nationaux, n'est pas équivalente à la performance globale des membres du comité d'aide au développement (CAD), qui rapporte l'effort d'aide au revenu national brut total des pays du comité, et qui s'élève à 0,32 %.

¹⁰ Soit 12,99 milliards de dollars américains. Conversion faite sur la base du taux de change officiel USD/€ utilisé par l'OCDE en 2010.

¹¹ Norvège, Luxembourg, Suède, Danemark et Pays-Bas.

internationales qui ne se concrétisent pas toujours, et à l'importance croissante de l'aide dite « *non programmable* », notion recouvrant, pour l'OCDE, les annulations de dette, l'aide humanitaire et alimentaire et les formes d'aide n'entraînant pas de flux financiers transfrontaliers (frais d'écolage, frais d'accueil des réfugiés, frais administratifs).

L'effort d'aide repose cependant principalement sur la contribution du budget national. Dans ces conditions, l'atteinte de l'objectif fixé pour 2015 de 0,70 % du revenu national brut supposerait un effort budgétaire d'une grande ampleur.

En se fondant sur l'hypothèse d'un revenu national brut français à 2 489 Md€ en 2015¹², un accroissement de 8,76 Md€ serait ainsi nécessaire entre 2012 et 2015, soit une augmentation annuelle de près de 20 % pendant quatre années consécutives. Une telle progression n'est pas sans précédent mais elle n'avait pu être atteinte entre 2000 et 2005 que grâce au dynamisme des annulations de dettes, peu envisageable aujourd'hui.

Dans ces conditions, le respect des engagements supposerait une progression significative des crédits budgétaires consacrés à l'aide ou une augmentation de l'aide budgétairement indolore (prêts faiblement concessionnels, annulations de dettes commerciales).

La réalisation de ces hypothèses étant peu probable, les administrations responsables ont préconisé aux ministres concernés, lors de la réunion du co-secrétariat du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)¹³ du 21 mai 2010, une stabilisation de l'aide française à hauteur de 10 Md€. Cet objectif représente déjà un effort supplémentaire de 6,6 Md€ sur la période 2011-2015 (dont 3,6 Md€ au cours du triennal 2011-2013), acté dans le budget triennal voté par le Parlement fin 2010.

Cette mesure n'empêchera pas, selon les propres projections de l'administration, une baisse de la part du revenu national brut aux alentours de 0,41 % en 2015, prévision qui a conduit l'OCDE à demander en octobre 2010 l'établissement d'une « *feuille de route* » destinée à éclairer la trajectoire française pour atteindre ses engagements.

¹² Chiffre cité dans le *rapport général de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances 2010* (rapport n° 101, tome III, annexe n°4).

¹³ Le comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) est l'instance gouvernementale de pilotage de l'aide publique.

II - Des objectifs trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés

La difficulté de pilotage de l'aide française s'explique moins par l'absence – jusqu'à récemment – d'une « *doctrine d'emploi* » de ses différents instruments que par une difficulté persistante à articuler les objectifs et les priorités.

Dans son bilan d'avancement du printemps 2011, le conseil de modernisation des politiques publiques – l'instance gouvernementale de conduite de la révision générale des politiques publiques – estimait que l'objectif visant à « *améliorer l'impact de l'aide publique au développement française par une plus grande concentration sur les priorités géographiques et sectorielles et l'amélioration des outils de pilotage* » n'avait pas été atteint.

Bien que la reconnaissance de « *partenariats différenciés* » depuis juin 2009 constitue un progrès, le nombre des objectifs et des priorités de l'aide française continue de rendre fragile la stratégie nationale en la faisant apparaître comme incapable d'atteindre les résultats visés.

A - Une addition d'objectifs politiques non hiérarchisés

1 - La grande diversité des objectifs

Le Livre blanc sur « *la politique française d'aide au développement aujourd'hui : pour une mondialisation plus solidaire* » diffusé en 2002 mettait déjà en exergue comme objectif central « *la réduction de la pauvreté et des inégalités dans le cadre d'un développement durable* » avec deux axes prioritaires, « *la régulation de la mondialisation* » et « *l'appui au développement humain* ». Toutefois, ce document s'apparentait davantage à une déclaration de principe qu'à un véritable document stratégique.

Le document budgétaire (DPT) relatif à la « *politique française en faveur du développement* » expose, comme les autres documents budgétaires de cette nature, une stratégie globale d'amélioration des performances ainsi qu'une présentation par axe stratégique des objectifs retenus.

Ces « *axes* » ne sont cependant pas pleinement cohérents avec la présentation de la stratégie globale, puisqu'ils mélangent des objectifs finaux (lutte contre la pauvreté, préservation des biens publics mondiaux, gouvernance, etc.) et des considérations sur les moyens (prise en compte des priorités françaises par les institutions multilatérales, harmonisation de l'aide, culture du résultat et de la performance, etc.).

En outre, cette dimension stratégique est, par construction, peu satisfaisante, puisque les objectifs, directement tirés des programmes concourant à la politique de l'aide, n'apportent qu'une valeur ajoutée très limitée.

Ce document devrait cependant être mis en cohérence avec le récent document-cadre et offrir une meilleure prévisibilité sectorielle et géographique de l'aide, comme le veut désormais un amendement à la loi de finances 2011 présenté par les sénateurs Christian Cambon et André Vantomme.

Selon cette présentation, la politique française privilégie la mise en œuvre des « *objectifs du millénaire pour le développement* » (OMD) définis en 2000, à savoir la promotion du développement « *à travers les idées et le savoir-faire français* » et « *le renforcement de la culture du résultat et de la performance* ».

En réalité, l'aide française poursuit quatre objectifs principaux assez largement partagés par l'ensemble des donateurs bilatéraux et multilatéraux, mais qui, dans le cas de la France, ne sont pas hiérarchisés entre eux :

- la lutte contre la pauvreté, objet central des « *objectifs du millénaire pour le développement* » et présentée par le directeur général du Trésor comme l'« *objectif principal* » du programme dont il est responsable, n'a pas, à la différence des pratiques de plusieurs de nos partenaires, un rang supérieur aux autres priorités ;
- le soutien à la croissance vise à promouvoir les infrastructures économiques et le secteur productif, l'accès aux financements privés et l'insertion dans le commerce international des pays en développement ;
- la protection des biens publics mondiaux repose sur la conscience de négligences (maladies infectieuses, réchauffement climatique, etc.) défavorables au développement commun ;
- comme au Royaume-Uni, la prévention des crises et des conflits a été promue au rang d'objectif, la consolidation d'Etats légitimes et efficaces étant, selon le document-cadre, « *essentiel(le) pour assurer le lien entre sécurité et développement* ».

A ces objectifs présentés comme des « *enjeux stratégiques* » s'ajoutent des « *leviers d'action* » qui s'apparentent, en réalité, à des objectifs secondaires.

Leur diversité rend, en pratique, plus complexe le pilotage de la politique d'aide en élargissant ses ambitions, sans que leur financement ou leur mode de mise en œuvre soit clairement défini :

- déjà identifiée par le comité interministériel de coopération internationale et de développement en juin 2006, la promotion de la gouvernance démocratique vise à améliorer la sécurité juridique, la transparence et la redevabilité des gestionnaires ainsi que la lutte contre la corruption¹⁴ ;
- la recherche de l'influence constitue un autre objectif de l'aide française, ainsi que l'a rappelé en 2006 le conseil d'analyse économique¹⁵, et conduit à inclure des actions dont le but essentiel est de contribuer à l'influence et au rayonnement de la culture nationale ;
- contrairement à la vision britannique, le soutien aux entreprises et la promotion de l'expertise nationale sont aussi un des objectifs de l'aide française. Comme pour l'influence, le pari repose sur la capacité simultanée à contribuer au développement du pays bénéficiaire et, pour l'aide liée, à favoriser la pénétration économique et commerciale des entreprises françaises, ou pour l'assistance technique, à promouvoir l'expertise française.

2 - La formalisation récente d'une stratégie globale

Une formalisation de la stratégie d'aide a été entreprise depuis quelques années, mais ses bases doivent être mieux étayées.

Deux documents ont été adoptés en 2010, conformément à la demande du comité interministériel de coopération internationale et de développement de juin 2009, portant l'un sur la stratégie vis-à-vis de la Banque mondiale et l'autre sur la stratégie relative à la politique européenne de développement.

¹⁴ La notion diffère de la « doctrine de conditionnalité démocratique », qui avait conduit le comité interministériel de la coopération internationale et du développement de décembre 2002 à instaurer une procédure de suspension de l'aide aux pays bénéficiaires qui n'y satisferaient pas. L'approche actuelle préfère retenir la gouvernance comme « un élément d'appréciation de l'allocation de l'aide, sans pour autant être l'instrument d'une conditionnalité automatique ».

¹⁵ « L'influence et le rayonnement ne sont pas affichés de manière explicite comme des objectifs officiels, alors qu'ils le sont dans les faits. L'aide publique au développement est donc devenue une politique complexe, dont les objectifs sont rarement explicités. Elle relève, au moins dans sa dimension bilatérale, de la poursuite par les donateurs d'intérêts égoïstes » (Rapport « La France et l'APD », D. Cohen, S. Guillaumont-Jeanneney et P. Jacquet, 2006).

Comme l'a regretté l'OCDE, ils n'ont pas été accompagnés, à ce jour, d'une stratégie portant sur l'ensemble de l'aide multilatérale, ni de la stratégie sur les ressources fiscales des pays en développement qui avait été présentée à l'OCDE en septembre 2010 comme l'une des composantes de la stratégie nouvellement formalisée et permettrait de mieux appréhender l'évasion fiscale qui frappe certains de ces Etats.

De fait, une part importante de l'effort s'est concentrée sur l'élaboration d'un document-cadre, publié en avril 2011, destiné à « *formaliser les objectifs et la stratégie à moyen terme* » et à servir de « *référence unique pour l'ensemble des acteurs de la coopération au développement* ».

Salué comme un « *progrès majeur* » par l'OCDE, ce document offre un cadre bienvenu. Il aurait cependant gagné à s'appuyer, comme l'a souligné la commission de la défense et des affaires étrangères du Sénat, sur « *un retour sur les objectifs que se sont fixés les pouvoirs publics dans ce domaine depuis des années* » et, en particulier, sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement, censée faire l'objet d'un rapport annuel au comité interministériel de la coopération internationale et de développement, qui n'a jamais été produit.

Comme l'a relevé l'OCDE, il aurait également dû couvrir un champ plus large que celui de la seule mission budgétaire consacrée à l'aide pour refléter l'étendue de l'approche française.

Enfin, il aurait pu contenir un cadrage budgétaire ou des objectifs chiffrés, comme cela avait été initialement envisagé par le comité interministériel.

3 - Les limites persistantes des stratégies-pays

L'élaboration de stratégies-pays est habituellement préconisée pour traduire les objectifs généraux et les stratégies de l'aide. Elles permettent, en principe, un alignement de l'aide sur les priorités du pays bénéficiaire, une meilleure complémentarité entre donateurs, une plus grande prévisibilité et une concertation avec la société civile.

Les responsables français, qui disposaient déjà de « *documents de stratégies-pays* » (DSP) depuis juin 2000, ont ainsi décidé de leur substituer en juillet 2004 un nouvel instrument, baptisé « *document-cadre de partenariat* » (DCP).

Elaborés sous l'autorité de l'ambassadeur, puis signés (après validation interministérielle) par le ministre chargé de la coopération pour une durée de cinq ans, ces documents devaient tenir compte des stratégies du pays bénéficiaire et des autres donateurs, concentrer les moyens sur un

nombre limité de secteurs (80 % sur trois secteurs) et, à la différence des documents de stratégies-pays, être approuvés par l'Etat partenaire. Au 1^{er} janvier 2012, 39 documents-cadres de partenariat avaient été signés, dont 24 sont déjà échus et six le seront bientôt.

L'ambition de rassembler les acteurs français autour d'une stratégie unique n'a pas été totalement satisfaite. Les documents-cadres de partenariat ont correspondu avant tout à la juxtaposition des stratégies des services de coopération des ambassades, les autres acteurs locaux étant, soit peu impliqués dans l'exercice (services économiques, instituts de recherche, etc.), soit concentrés sur leurs propres instruments (« *cadres d'intervention-pays* » de l'Agence française de développement).

Les responsables du ministère chargé des affaires étrangères admettent désormais un bilan contrasté de ces outils qui ressortait déjà du rapport d'évaluation de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide de juillet 2008.

Dans plusieurs pays bénéficiant de volumes importants d'aide française, les autorités nationales ne semblent en effet pas connaître le document et, pour certaines d'entre elles, il n'est pas considéré véritablement comme une référence. Ces documents n'ont pas non plus réussi à assurer la concentration sectorielle de l'aide ou la prévisibilité des transferts financiers.

La plupart des documents-cadres de partenariat étant arrivés à expiration, le ministère chargé des affaires étrangères a fait valider en mai 2011 le principe d'une réforme de ces documents, afin de les rendre plus opérationnels, mieux articulés avec les stratégies des bénéficiaires et des autres donateurs - notamment de l'Union européenne - mais également moins précis en termes d'engagements financiers. Ceux-ci ne seront désormais prescrits que pour les quatorze pays pauvres prioritaires identifiés dans le document-cadre global et porteront sur une durée compatible avec les futurs documents de l'Union européenne.

B - L'affichage de priorités non respectées

A des objectifs nombreux s'ajoutent des priorités géographiques et sectorielles qui accroissent d'autant la complexité de l'allocation de l'aide.

1 - Les illusions d'une approche en termes de priorités géographiques

La définition des priorités géographiques de l'aide française est influencée, d'une part, par le poids des liens historiques et culturels de la France et à sa tradition universaliste, et, d'autre part, par un objectif de concentration et de sélectivité résultant des contraintes budgétaires et des

recommandations internationales sur la division du travail entre donateurs.

Conformément aux préconisations de l'OCDE, la France a d'abord longtemps recherché la concentration de son aide par la définition d'un espace prioritaire. Aux pays du « *champ* » établi en 1961 pour les anciennes colonies africaines se sont ajoutés progressivement d'autres pays (dits « *hors champ* ») couvrant l'ensemble des Etats francophones d'Afrique subsaharienne, des Etats africains anglophones ou lusophones et des Etats des Caraïbes.

Dans le cadre de la réforme de la coopération de 1998, le concept de « *zone de solidarité prioritaire* » (ZSP) arrêté par le Premier ministre en janvier 1999 visait déjà à concentrer l'aide « *sur les pays où elle peut produire un effet significatif en termes économiques ou politiques* ».

Or le choix d'un nombre élevé de pays (61 en 1999, ramené à 55 en 2002) est entré en contradiction avec l'objectif de sélectivité, comme l'ont constaté respectivement la commission de la défense et des affaires étrangères du Sénat dès 2001 et l'OCDE en 2008. La commission précitée soulignait « *la conjonction d'un volume d'aide bilatérale programmable relativement limité et dispersé sur un nombre important de pays* ».

Par ailleurs, l'objectif de flexibilité n'a pas davantage été atteint, les contours de la zone n'ayant jamais été revus entre 2002 et 2009.

Enfin, la zone a surtout eu, en pratique, pour but d'orienter l'emploi des crédits, au demeurant faibles, d'aide-projet du ministère chargé des affaires étrangères.

Parallèlement, le champ d'intervention de l'Agence française de développement a été formellement étendu en juillet 2003 à des pays n'appartenant pas à cette zone, et les instruments bilatéraux gérés par le Trésor sont restés exclus de cette logique.

En réalité, la liste des bénéficiaires prioritaires de l'aide française présente une certaine stabilité, la plupart d'entre eux y figurant déjà en 2000.

Cinq seulement des quatorze pays pauvres prioritaires (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Madagascar et Guinée) figurent dans cette liste au sein de laquelle la présence de plusieurs pays émergents s'explique par l'importance relative des frais d'écologie (Chine¹⁶, Maroc, Tunisie, Algérie), des prêts (Indonésie, Mexique, Vietnam, Maroc, Philippines, Colombie, Chine) et des restructurations de dettes (Congo, Libéria).

¹⁶ La Chine, troisième bénéficiaire de l'aide française en 2010, a été également le deuxième bénéficiaire de l'aide allemande. Elle ne figure pas, en revanche, parmi les dix premiers bénéficiaires de l'aide britannique.

Tableau n° 2 : Les 20 premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale brute de la France (1980-2010)*

1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	Maroc	Cote d'Ivoire	Cote d'Ivoire	Egypte	Nigeria	<i>Mayotte</i>	Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire
<i>Polynésie française</i>	<i>Polynésie française</i>	<i>Nouvelle-Calédonie</i>	Egypte	Côte d'Ivoire	Congo	Congo	<i>Mayotte</i>	<i>Mayotte</i>
Maroc	<i>Nouvelle-Calédonie</i>	<i>Polynésie française</i>	<i>Polynésie française</i>	Maroc	Irak	Turquie	Chine	Congo
Côte d'Ivoire	Mali	Sénégal	<i>Nouvelle-Calédonie</i>	Sénégal	Maroc	Irak	Maroc	Chine
Sénégal	Sénégal	Maroc	Cameroun	Cameroun	Algérie	Liban	Indonésie	Maroc
Cameroun	Côte d'Ivoire	Cameroun	Sénégal	Tunisie	Tunisie	Maroc	Tunisie	Indonésie
Algérie	Inde	Rép. Dém. Congo	Maroc	Mali	<i>Mayotte</i>	Chine	Cameroun	Vietnam
Tunisie	Cameroun	Congo	Algérie	<i>Mayotte</i>	Sénégal	Cameroun	Vietnam	Tunisie
Rép. Centrafrique	Tunisie	Madagascar	Gabon	Burkina Faso	Cameroun	Tunisie	Egypte	Cameroun
Burkina Faso	Rép. Centrafrique	Egypte	Madagascar	Bénin	Chine	Indonésie	Turquie	Egypte
Madagascar	Niger	Gabon	Congo	Madagascar	Egypte	Egypte	Sénégal	Sénégal
Congo	Djibouti	Indonésie	Burkina Faso	Algérie	Vietnam	Sénégal	Algérie	Turquie
Niger	Madagascar	Mali	Guinée	Indonésie	Mali	Vietnam	<i>Wallis et Futuna</i>	Mexique
Indonésie	Gabon	Algérie	Indonésie	Vietnam	Ghana	Algérie	Burundi	Algérie
Mali	Algérie	Tchad	Vietnam	Niger	Madagascar	Burkina Faso	Congo, Rep.	Haïti
Gabon	Egypte	Thaïlande	Tunisie	Chine	Côte d'Ivoire	Guinée	Liban	nc
Rép dém Congo	Congo	Togo	<i>Mayotte</i>	<i>Wallis et Futuna</i>	Burkina Faso	Togo	Madagascar	nc
Turquie	Mauritanie	Burkina Faso	Mali	Guinée	Niger	<i>Wallis et Futuna</i>	Mali	nc
Egypte	Tchad	Guinée	Chine	Gabon	<i>Wallis et Futuna</i>	Mali	Burkina Faso	nc
Djibouti	Mexique	Tunisie	Niger	Togo	Turquie	Madagascar	Guinée	nc

* Les territoires français d'outre-mer sont mentionnés en italiques.

Source : Cour des comptes, d'après comité d'aide au développement/OCDE

Comme les y invitait l'OCDE, les autorités françaises se sont engagées en 2009 dans une démarche plus souple, consistant à définir des « *partenariats différenciés* », fondés sur une typologie des bénéficiaires tenant compte des besoins des pays bénéficiaires comme des intérêts français dans divers domaines (économie et commerce sécurité, migrations, francophonie).

Cette approche a été validée par le document-cadre de 2011, qui a cependant modifié deux des quatre « *espaces de cohérence* » établis en 2009, les « *pays pauvres prioritaires* » et les « *pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France* » étant remplacés par deux catégories purement géographiques, l'Afrique subsaharienne et le bassin méditerranéen.

Ces quatre catégories ont été assorties chacune d'une liste de pays - tantôt « *nominative* » (révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du co-secrétariat du comité interministériel de coopération internationale et de développement), tantôt « *indicative* » - et d'orientations concernant les objectifs de l'aide et les instruments prioritairement mobilisés.

La démarche, qui revient à supprimer tacitement la notion de zone de solidarité prioritaire, toujours mentionnée dans des textes réglementaires en vigueur, constitue un progrès notable dans la concentration de l'aide, les listes indicatives comptant au total trente-cinq pays, soit vingt de moins que la zone de solidarité prioritaire, et devant être révisées tous les trois ans.

Elle n'est toutefois pas sans limites :

- les listes des pays ne paraissent pas stabilisées : trois pays (Rwanda, Burundi et Djibouti) ont été ajoutés aux quatorze pays pauvres prioritaires sept mois seulement après l'approbation du document-cadre ; certains pays, bénéficiant de l'aide française ou dans lesquels l'Agence française de développement a été autorisée depuis 2009 à prospecter, ne figurent dans aucune des quatre catégories ;
- la matrice permettant de croiser les objectifs et les instruments associés à chaque catégorie est incomplète. En effet, les objectifs de l'action en faveur des pays pauvres prioritaires et des pays en sortie de crise ne sont pas spécifiés ; ceux concernant les pays émergents ne coïncident pas avec le mandat assigné par le contrat d'objectifs et de moyens (COM) à l'Agence française de développement dans ces pays ;
- les deux indicateurs quantitatifs (part des subventions allouées aux pays pauvres prioritaires¹⁷ et part de l'effort budgétaire bénéficiant aux pays d'Afrique subsaharienne¹⁸) et l'indicateur qualitatif (degré de concessionnalité des prêts mis en œuvre dans chaque zone) destinés à permettre le suivi de l'aide sont

¹⁷ Objectif : allouer aux pays pauvres prioritaires 50 % des subventions affectées aux OMD, hors soutien aux pays en sortie de crise et subventions non ventilables.

¹⁸ Objectif : allouer aux pays d'Afrique subsaharienne 60 % de l'effort budgétaire total (subventions et coût-Etat des prêts).

imprécis et partiels. Ils auraient avantageusement pu être remplacés par une répartition de l'aide pilotable entre les quatre catégories, ainsi que par un plafond relatif de l'aide pouvant être allouée aux pays ne relevant pas des « *partenariats différenciés* ».

2 - La difficile affirmation d'une priorité en faveur de l'Afrique et des pays les moins avancés

L'aide française s'accompagne, de manière constante depuis le début des années 2000, de l'affirmation d'une priorité africaine bien relayée au niveau international. Avec plus de la moitié de son aide publique au développement consacrée à ce continent, la France est, de fait, le deuxième donateur bilatéral vers l'Afrique, aussi bien que le pays du G8 qui a alloué la plus grande part de son aide à ce continent au cours de la décennie passée : 70 % contre 57 % pour le Royaume-Uni, 41 % pour l'Allemagne et 34 % pour les Etats-Unis.

Le récent document-cadre fait plus précisément de l'Afrique subsaharienne « *la priorité de la politique de coopération française* » et l'un de ses quatre « *partenariats différenciés* », à travers une aide renforcée à quatorze pays pauvres prioritaires et un partenariat global avec l'ensemble du continent, mettant l'accent sur le développement du secteur privé et la gestion des biens publics mondiaux.

Or, malgré cet effort, la région ne représente que 45 % du total de l'aide bilatérale française en 2010, soit plus que ce que lui consacre l'Union européenne (33 %) mais moins que celle de la Banque mondiale/AID (58 %). Cette part a encore décru en 2011 pour n'atteindre plus que 36 %. Cela rend très ambitieux l'objectif de lui réserver 60 % de l'effort financier de l'Etat au cours du triennal budgétaire 2011-2013 posé par le comité interministériel en 2009 et confirmé par le document-cadre.

Tableau n° 3 : Cibles de répartition de l'aide française

		Afrique		Pays méditerranéens	Pays émergents	Pays en crise
		ASS* a	14 PPP b*			
Subventions	Cibles		> 50 %			10 %
Effort financier	Cibles	> 60 %		20 %	au plus : 10 %	

* ASS : Afrique subsaharienne ; PPP: pays pauvres prioritaires.

Source : ministère chargé des affaires étrangères – Document-cadre de 2011.

Il en va de même pour les objectifs de concentration des interventions sur financement d'Etat de l'Agence française de développement sur l'Afrique subsaharienne¹⁹, qui n'ont pas été respectés à ce jour pour ce qui est des subventions (74 % en 2011).

Une des raisons essentielles de cette situation tient à nouveau au recours préférentiel aux prêts, en pratique destinés prioritairement aux pays émergents ou à revenu intermédiaire et assez peu représentés en Afrique subsaharienne²⁰ et à la recherche d'une maximisation de l'effet de levier indépendamment de la zone²¹.

Les pays les moins avancés (PMA)²² font l'objet d'engagements plus précis mais également difficiles à tenir. En décembre 2002, le Gouvernement s'était engagé à ce que l'aide en leur faveur augmente, pour atteindre, à une date non précisée, 0,15 % du revenu national brut (contre 0,05 % en 2001). Cet objectif a été réaffirmé par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement en juillet 2004 et en mai 2005, et assorti d'une échéance en 2012.

Ces objectifs se révèlent très difficiles à atteindre pour les mêmes raisons que pour l'Afrique subsaharienne. La France a, certes, accru significativement son effort en volume au cours de la période, mais la part des pays les moins avancés dans l'aide déclarée n'a représenté que

¹⁹ Consacrer au moins 80 % des subventions et 60 % des ressources budgétaires à l'Afrique subsaharienne. (Plan d'orientation stratégique – 2- 2007-2011 de l'AFD)

²⁰ En 2010, moins de la moitié des Etats d'Afrique subsaharienne étaient éligibles aux prêts souverains de l'Agence française de développement (dont seulement cinq en Afrique de l'ouest et quatre en Afrique centrale).

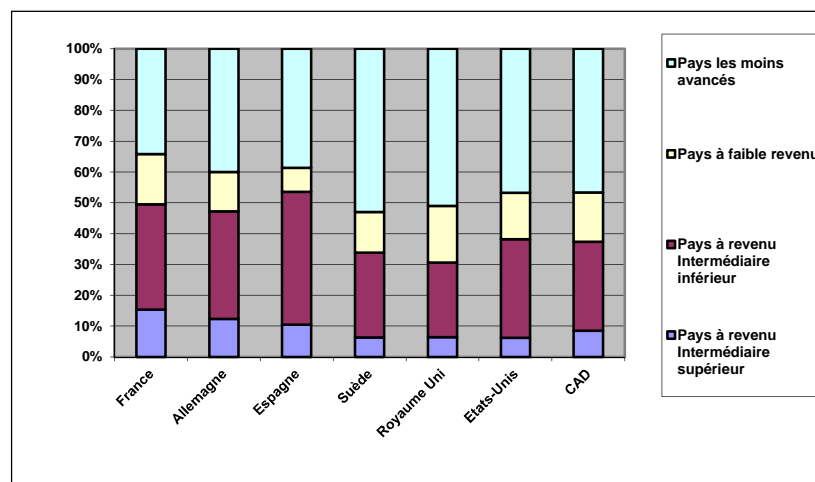
²¹ En 2008, l'effet de levier des prêts de l'Agence française de développement était deux fois plus élevé à l'égard des pays émergents (7,3) qu'à l'égard des pays d'Afrique subsaharienne (3,6).

²² Les pays les moins avancés (PMA) sont, d'après la définition arrêtée par les Nations unies en 2003, ceux dont le PIB par habitant est inférieur à 900 dollars américains et qui souffrent d'un retard de développement humain ainsi que d'une vulnérabilité économique. Ils sont aujourd'hui au nombre de 49, dont 33 en Afrique.

36,4 % au cours de la décennie, soit un niveau inférieur à celui de la décennie passée (37,6 %).

L'aide française à ces pays n'atteignait ainsi, en 2011, que 0,07 % du revenu national brut contre 0,13 % pour le Royaume-Uni, situation qui faisait craindre aux deux ministères principalement concernés un « *effondrement de la part de notre aide publique au développement consacrée aux 14 pays pauvres prioritaires* », malgré l'engagement publiquement réitéré lors de la conférence mondiale pour les pays les moins avancés de mai 2011.

Graphique n°2 : Destination de l'aide bilatérale nette de quelques donateurs (2009-2010)



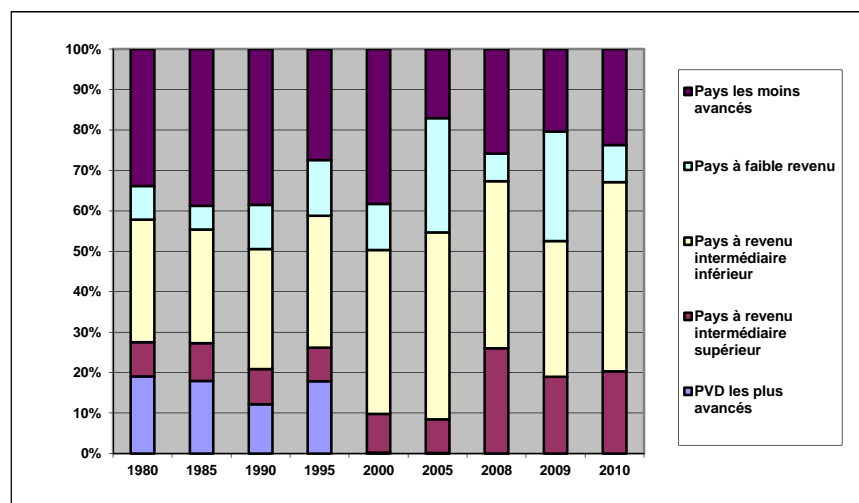
Source : Cour des comptes, d'après comité d'aide au développement/OCDE.

Parallèlement, une attention croissante a été accordée aux pays émergents, comme le montrent les autorisations données par le Gouvernement à l'extension du champ d'action de l'Agence française de développement.

L'Agence a été autorisée à prospecter ou intervenir financièrement, soit pour prendre pied dans des zones jugées stratégiques tout en augmentant, à coût budgétaire constant, le volume de l'aide publique comme en décembre 2002 (Turquie, Chine, Thaïlande), soit pour prendre en compte la problématique des biens publics mondiaux en juin 2006 (Inde, Brésil) et en juin 2009 (Mexique, Malaisie, Kazakhstan). Ce mouvement se poursuit avec l'autorisation donnée en juin 2011 à l'Agence d'étendre son champ à l'Asie centrale et au Caucase.

Au-delà des considérations stratégiques mises en avant, l'accroissement de l'aide aux pays émergents a donc aussi tenu à une logique « *instrumentale* », liée au modèle financier de l'Agence et au recours croissant aux prêts générateurs d'un fort effet de levier²³. Ainsi, les cinq premiers bénéficiaires de décaissements de l'Agence au titre de prêts ont été en 2011 la Côte d'Ivoire (350 M€), l'Afrique du Sud (331 M€), le Mexique (299 M€), la Turquie (261 M€) et le Maroc (201 M€).

Graphique n° 3 : Destination de l'aide bilatérale nette française (1980-2010)



Source : Cour des comptes, d'après comité d'aide au développement/OCDE.

Les données disponibles, qui portent exclusivement sur les interventions de l'Agence française de développement, montrent qu'en 2010, les pays émergents représentaient 27 % des engagements de l'Agence contre 8 % en 2007 pour un effort budgétaire de l'Etat qui est passé de 5 % en 2007 à 7 % en 2010.

Le coût budgétaire total de l'aide aux pays émergents, allouée principalement sous la forme de prêts peu ou pas concessionnels, reste mal connu.

L'intervention de l'Agence française de développement en Chine reflète les interrogations sur le bien-fondé de l'aide publique dans un tel

²³ Selon le rapport annuel de performances pour 2010, l'effet multiplicateur des prêts de l'Agence est passé de 4,3 en 2008 à 6,7 en 2010 en norme constante, soit une réalisation supérieure à l'objectif de 6.

cas : après avoir été autorisée à y intervenir en 2002, elle a fait du prêt concessionnel, dit PS2, son principal instrument d'intervention sur la base d'un protocole franco-chinois d'octobre 2004. Une dépense de plus de 120 M€ a ainsi été supportée par le budget de l'Etat (« *coût-Etat*») au cours des dernières années.

A compter de 2006, des ministres successifs de l'économie et des finances ont pourtant exprimé leurs réserves à l'égard de la bonification des prêts, ce qui a conduit finalement l'Agence à négocier, lors des dernières consultations bilatérales de juin 2011, de nouvelles conditions tarifaires avec le ministère des finances chinois. Ainsi, la nouvelle tarification applicable exclut désormais la mobilisation de crédits budgétaires pour les prêts souverains à ce pays.

L'impact politique et économique de l'aide aux pays émergents reste pourtant incertain, compte tenu de son caractère faiblement concessionnel et de son montant limité au regard des flux de capitaux privés dont ils bénéficient. Les retombées concrètes, en termes d'influence, de promotion des entreprises françaises et de contribution à la préservation des biens publics mondiaux, gagneraient à être mieux évaluées. Il est à cet égard regrettable que l'évaluation conjointe de l'aide à la Chine, qui devait être réalisée en 2011, n'ait pu être effectuée.

Le document-cadre restreint l'ambition nationale vis-à-vis de ces pays en ne retenant plus que ceux « à enjeux systémiques mondiaux » comme objet d'un des quatre « *partenariats différenciés* » de l'aide française. Ce document limite, par ailleurs, l'effort financier national en faveur de ces pays à 10 % du total et désigne comme instruments prioritaires les prêts peu ou pas bonifiés, complétés le cas échéant par l'assistance technique.

3 - L'adjonction formelle de priorités sectorielles

L'aide française est, comme chez les autres donateurs, majoritairement orientée vers les infrastructures sociales, administratives et économiques, mais présente quelques spécificités :

- plus de 40 % de l'aide en matière d'infrastructures sociales et administratives (40 % de l'aide bilatérale) concernait le secteur de l'éducation en 2010, ce qui constitue une spécificité française tandis que la santé²⁴ et les actions dans le domaine de la gouvernance et de la société civile ne représentaient qu'une part très modeste ;
- l'aide aux infrastructures économiques (environ 17 % de l'aide bilatérale) concernait principalement le secteur des transports, l'énergie et les communications ayant eu un poids plus important dans le passé ;
- les secteurs productifs (agriculture, industrie, commerce et tourisme) ne recevaient que 15 % de l'aide bilatérale française, malgré une forte hausse depuis 2006 ;
- la montée en puissance de l'aide « *plurisectorielle* » (23 % des engagements) traduisait le développement des actions visant à protéger l'environnement, la France contribuant à elle seule au quart de l'aide totale des donateurs de l'OCDE dans ce domaine.

Comme le reconnaît le ministère des affaires étrangères, les acteurs chargés de l'aide française ont en pratique accordé plus d'importance à la définition des priorités géographiques qu'à celle de secteurs prioritaires.

La recherche de priorités est restée ainsi largement formelle :

- le nombre de secteurs d'intervention²⁵ est demeuré stable mais leur périmètre s'est élargi en juin 2009, couvrant désormais presque tous les secteurs socio-économiques identifiés dans les statistiques de l'OCDE ;
- l'identification de priorités n'a pas procédé d'une évaluation des besoins des pays bénéficiaires et des avantages comparatifs dans une logique de division internationale du travail ;
- les stratégies sectorielles demandées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement n'ont pas été toutes élaborées en temps utile : ainsi, alors qu'elle aurait permis d'optimiser l'accent mis sur le

²⁴ La France a fait le choix de privilégier le canal multilatéral (Organisation mondiale de la santé, Fonds mondial de lutte contre le sida, Facilité financière internationale pour l'immunisation [IFFIm], (UNITAID), etc.) pour l'acheminement de son aide dans le secteur de la santé mais s'est dotée depuis 2011 d'un objectif dans le programme 209 visant à consacrer au moins 13,3 % de l'effort d'aide publique au développement (hors annulations de dettes) à la santé.

²⁵ Cinq secteurs identifiés par le Gouvernement en décembre 2002 (eau et assainissement, éducation, santé et lutte contre le sida, agriculture et développement rural, infrastructures) auxquels a été ajoutée en juillet 2004 la protection de l'environnement et de la biodiversité.

financement des fonds verticaux (FMSTP), les nouvelles modalités de soutien (taxe de solidarité sur les billets d'avion) et les nouveaux engagements (G8 de Muskoka sur la santé maternelle et infantile), la stratégie dans le domaine de la santé n'a été approuvée qu'en novembre 2011 et vient d'être publiée en mai 2012 ;

- comme l'a souligné l'OCDE en 2010, la priorité affichée en 2009 en faveur des services sociaux et administratifs (santé, éducation, gouvernance, etc.) est fragilisée par le recours intensif au prêt, instrument qui se prête moins facilement au financement de ces secteurs ;
- le suivi central des priorités a été quasi inexistant, la part visée de l'aide aux secteurs prioritaires n'ayant jamais été globalement chiffrée, et lorsqu'une telle norme existe au plan local, elle est peu appliquée.

Ces éléments ont eu pour conséquence de limiter la part des secteurs de « concentration » à 59 % de l'aide bilatérale et à 56 % de l'aide totale française en 2009.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La France doit concilier, en matière d'aide au développement, des moyens contraints et de vastes ambitions qui rendent son action et la crédibilité de celles-ci particulièrement délicates.

Comme les autres donateurs, elle mesure son effort à partir d'un agrégat international qui se révèle relativement artificiel et inadapté à un pilotage efficace de l'aide et qui, de plus, la pénalise. A la fois trop large et trop précis, il devrait être révisé d'un commun accord par les membres de l'OCDE. Toutefois, sans attendre, cela devrait être complété sur le plan national par une mesure de l'aide plus précise et plus exhaustive.

Bien que contributrice importante parmi les pays membres de l'OCDE, la France a, par ailleurs, du mal à assurer une prévision précise de son aide en raison de la nature de celle-ci. Ne pouvant manifestement pas atteindre le niveau d'effort qu'elle s'est fixé pour 2015 en raison des contraintes pesant sur ses moyens budgétaires, elle gagnerait à réviser ses ambitions.

La multiplicité des objectifs de l'aide au développement n'est pas une particularité française, mais l'adjonction, à côté d'objectifs généraux non hiérarchisés, d'objectifs exprimés de manière plus ou moins explicite (influence, rayonnement, soutien aux exportations, maîtrise des flux migratoires) est, en France, une difficulté supplémentaire pour un pilotage efficace.

La recherche constante d'une concentration géographique et sectorielle de l'aide n'a pas abouti jusqu'ici. Les instruments qui l'auraient permis (stratégies-pays, notamment) ont été vidés de leur substance. Malgré les intentions affichées, notre pays consacre ainsi une part décroissante de son aide à l'Afrique, ne parvient pas à atteindre ses objectifs en faveur des pays les moins avancés (PMA) et n'a pas anticipé les montants substantiels d'aide budgétaire alloués aux pays émergents.

Le document-cadre publié en 2011 est venu utilement combler un vide, sans avoir la force des lois de programmation en vigueur chez plusieurs de nos partenaires.

Ce document sera cependant d'autant plus utile qu'il sera actualisé et décliné de façon plus opérationnelle et que sa cohérence avec les moyens budgétaires alloués à l'aide sera réelle.

Afin d'assurer une meilleure cohérence générale des ambitions, il est ainsi recommandé :

1. d'encourager une diversification de la mesure de l'aide par l'OCDE et, de l'anticiper, dans les documents présentés au Parlement ;

2. de réviser l'objectif de consacrer à l'aide 0,70 % du revenu national brut en 2015 pour le rendre plus compatible avec les contraintes générales des finances publiques ;

3. de proposer au Parlement une hiérarchisation des objectifs de l'aide en opérant une meilleure distinction entre objectifs et moyens ;

4. de mettre en place une trajectoire permettant de respecter l'engagement de consacrer 0,15 % du revenu national brut aux pays les moins avancés.

Chapitre II

Une organisation tripartite mal articulée

I - La singularité du modèle français

Les « *revues par les pairs* » régulièrement organisées par l'OCDE montrent qu'il n'existe pas de modèle universel d'organisation de l'aide dans un Etat donateur.

Par rapport aux modèles étrangers, le schéma français apparaît néanmoins singulier à trois égards : l'absence d'un ministère pilote, la nature financière de l'opérateur chargé d'appliquer la politique, l'absence de séparation tranchée entre la conception et la mise en œuvre des programmes d'aide.

A - La gouvernance dans les modèles étrangers

1 - Le modèle américain

Les Etats-Unis - premier donateur de la zone de l'OCDE en volume – partagent avec la France une définition élargie de l'aide au développement, très liée à des considérations de sécurité nationale, mais tirent les conséquences institutionnelles d'une approche qui les conduit à privilégier les dons bilatéraux.

Comme en France, la coordination de l'aide a longtemps été jugée comme un point faible, l'OCDE relevant, dans sa dernière évaluation de 2006, la dispersion de l'aide entre cinq administrations principales : Agence pour le développement international (USAID), Département (ministère) de la défense, Département (ministère) de l'agriculture, Département d'Etat (ministère chargé des affaires étrangères) et Département du Trésor (ministère des finances).

Pour corriger cette faiblesse, le Président des Etats-Unis a signé en septembre 2010 une directive relative à la « *Global Development Policy* », qui devrait être renouvelée tous les quatre ans. Cette directive définit trois axes principaux d'action : la concentration sur le développement durable, la recherche d'un nouveau « *modèle opérationnel* » et la mise en place d'une architecture moderne de la politique d'aide. Le Département d'Etat y a été désigné comme le responsable de la coordination de l'« *assistance étrangère* », le Département du Trésor se concentrant sur les contributions multilatérales aux banques de développement, les allègements de dette et l'assistance technique au profit d'environ 40 Etats.

Parallèlement, le secrétaire d'Etat a lancé pour la première fois un exercice de revue quadriennale de la diplomatie et de l'aide au développement (*Quadriennial Diplomacy and Development Review*) destiné à ajuster les capacités administratives. Achievé en décembre 2010, il a conduit à la fixation limitative de six priorités thématiques (croissance économique soutenable, sécurité alimentaire, santé globale, changement climatique, démocratie et gouvernance, assistance humanitaire). Le Département d'Etat et l'Agence pour le développement international ont été rapprochés dans le cadre d'un « *plan stratégique* » conjoint pour la période 2011-2016, le premier se réservant une fonction d'opérateur limitée aux contributions multilatérales, au soutien à la démocratie et à l'aide aux réfugiés.

Création emblématique du Président Kennedy, devenue agence indépendante en 1999, l'Agence pour le développement international (USAID) demeure l'opérateur principal de l'aide civile américaine. Placée sous l'autorité directe du Secrétaire d'Etat, elle est présente dans 84 pays où sont affectés les trois quarts de ses employés. Son format (7 900 employés dont 4 200 étrangers) a été significativement réduit par rapport à la décennie précédente, d'où un déclin de sa part relative dans l'aide qui a été critiqué par l'OCDE. L'administration actuelle a donc pris le parti de renforcer cette structure, en prenant l'« *engagement de long terme de reconstruire l'Agence pour le développement international* ». La reconstitution de son potentiel humain a été entreprise en 2010, l'Agence

se trouvant désormais responsable de plus de la moitié des décaissements de l'aide.

Comme l'Agence française de développement, l'Agence pour le développement international joue un rôle complexe, puisque, bien qu'agence d'exécution, elle s'est vu confier « *un leadership dans la formulation de stratégies de pays et sectorielles de développement* ».

Contrastant avec cette approche traditionnelle, une société publique, la *Millenium Challenge Corporation* (MCC), a été créée en février 2004 afin d'agir « *d'une manière différente pour mettre en œuvre l'assistance au développement* ». Centré sur la réduction de la pauvreté par la croissance économique, ce nouvel instrument reflète une approche sélective fondée sur les résultats et emprunte ses méthodes au secteur privé.

Dotée annuellement de 1,7 milliard de dollars américains, la *Millenium Challenge Corporation* finance des prêts aidés au bénéfice de pays dont le revenu par habitant est inférieur au plafond d'intervention de l'Association internationale de développement (AID) et conditionne leur versement au respect de critères qualitatifs de gouvernance démocratique, d'investissement humain et de liberté économique. Se fondant sur un principe de mise en œuvre déléguée au pays bénéficiaire, la *Millenium Challenge Corporation* entretient des équipes très réduites (deux à trois représentants dans chaque pays actif) dans ses dix-huit bureaux de terrain.

2 - Le modèle allemand

Si l'aide de l'Allemagne est d'un volume très proche de celui de la France, elle n'atteint que 0,40 % de son revenu national brut en 2011.

A la différence de la France et des Etats-Unis, le gouvernement allemand souhaite distinguer sa politique de développement de sa politique étrangère. Depuis le début des années 1990, l'aide y est orientée vers la réduction de la pauvreté et emprunte la voie des dons.

Bien que, comme l'a relevé l'OCDE en 2010, l'Allemagne ne dispose toujours pas de document stratégique global, ses priorités sont déclinées en actions (75 au total) différenciées géographiquement, sectoriellement ou en termes d'instruments. Tous les quatre ans, le gouvernement fédéral présente un « *Livre blanc sur la politique de développement* » devant le Bundestag. Le dernier, présenté en juin 2008, réaffirme l'attachement du gouvernement fédéral aux « *objectifs du millénaire pour le développement* ».

Conformément à l'esprit général de cette politique, le modèle allemand repose depuis 1961 sur un ministère de la coopération

économique et du développement (BMZ) autonome, ce que l'OCDE voit comme un atout. Ce ministère supervise près des trois quarts des fonds alloués au développement, aussi bien sur le plan bilatéral que multilatéral, et en gère lui-même plus de la moitié.

Assurant un rôle de chef de file à l'échelle des administrations en vertu du *Ressortprinzip*, le ministère de la coopération économique et du développement (BMZ) ne met pas lui-même en œuvre l'aide, celle-ci étant confiée à diverses agences d'exécution, mais aussi aux organisations non gouvernementales et aux organismes multilatéraux. En proie à des réductions d'effectifs, le ministère a du mal à assumer l'ensemble de ses tâches avec ses 620 agents (dont la grande majorité est à Bonn) et a dû se restructurer en 2010.

Le ministère des finances ne gère que le budget alloué à l'Union européenne et les annulations de dettes, alors que le ministère chargé des affaires étrangères n'intervient directement que pour l'aide humanitaire, ce qui en fait un acteur modeste (7 % de l'aide).

Caractéristique du modèle allemand, la distinction marquée entre assistance technique et assistance financière n'est pas sans poser des problèmes d'articulation en raison de la multiplicité des acteurs chargés de leur mise en œuvre. Parmi ceux-ci se détachent la Société pour la coopération technique (GTZ)²⁶, devenue récemment Société pour la coopération internationale (GIZ)²⁷, et la Banque pour le développement (KfW-E).

La banque KfW-E, filiale du groupe bancaire KfW créée en 1960, met en œuvre la coopération financière, soit environ 16 % de l'aide allemande. Elle intervient sur fonds budgétaires (subventions ou prêts concessionnels) et sur fonds propres. Comptant environ 400 personnes, cette banque apparaît comme la principale agence de financement du système de coopération allemand, avec 1 800 projets dans une centaine de pays et des agences locales dans environ cinquante pays.

De son côté, la coopération technique avec les pays partenaires absorbe les deux tiers de l'aide publique au développement bilatérale allemande. Elle incombait à la Société pour la coopération internationale (GTZ), entreprise fondée en 1975 et détenue par l'Etat, qui intervient par le biais d'études, de formations, de conseillers résidents et de dons de matériel. Avec 13 000 collaborateurs, dont 1 300 seulement au siège et disposant de représentations dans 87 pays, celle-ci mettait en œuvre environ 25 % de l'aide bilatérale du ministère de la coopération

²⁶ *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit.*

²⁷ *Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit.*

économique et du développement (BMZ), à travers 2 300 projets dans environ 130 pays.

A la suite des critiques portées par l'OCDE en 2005, le gouvernement allemand a souhaité rapprocher les domaines technique et financier, réduire le nombre de ses opérateurs et resserrer la tutelle du BMZ sur ceux-ci. Relancée en mars 2010 par le nouveau ministre de la coopération, la fusion des trois principales agences de la coopération technique (GTZ, DED et InWEnt) dans la nouvelle entité GIZ est intervenue début 2011.

3 - Le modèle britannique

En 2011, l'aide publique au développement nette du Royaume-Uni a atteint 13,7 milliards de dollars américains, ce qui place ce pays, en termes absolus, au troisième rang de l'OCDE. Malgré une diminution conjoncturelle en 2008, l'aide britannique a régulièrement progressé depuis vingt ans, atteignant 0,56 % du revenu national brut en 2011, soit un niveau supérieur à ceux de la France et de l'Allemagne.

Le Parlement fixe les grandes orientations et les principes généraux de la politique d'aide britannique. Une loi sur le développement international, adoptée en 2002, fait de la lutte contre la pauvreté l'objectif unique de l'aide. Prévoyant que *« l'aide au développement ne doit pas être utilisée à d'autres fins que l'élimination de la pauvreté »*, elle interdit de déclarer les dépenses qui n'y seraient pas directement affectées et de conditionner l'aide bilatérale à la passation de contrats auprès d'entreprises nationales.

Une loi de 2006, qui met l'accent sur la transparence, renforce encore le contrôle du Parlement sur la mise en œuvre de l'aide. Le gouvernement doit indiquer dans un rapport annuel combien a été dépensé en aide, en particulier pour les pays pauvres, dans quelle mesure cette aide a effectivement contribué à réduire la pauvreté, et comment sont respectés les engagements pris.

Comme en Allemagne, des Livres blancs constituent la pierre angulaire de la stratégie gouvernementale.

Un premier document, élaboré en 2006, a engagé le Royaume-Uni à porter son budget de développement à 0,7 % du revenu national brut d'ici à 2013, à concentrer ses ressources sur les pays les plus pauvres – notamment l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud – et à s'investir davantage dans les Etats fragiles. Il a placé la gouvernance au centre de l'approche, pris l'engagement de consacrer 50 % de l'aide bilatérale aux

services publics destinés aux populations pauvres, et défini de nouveaux principes pour l'évaluation des actions.

Un nouveau Livre blanc, publié en juillet 2009, a mis en avant de nouvelles priorités et a insisté sur le maintien des engagements en matière d'aide malgré la récession économique britannique.

Le gouvernement britannique maintient en conséquence son objectif pour 2013, soit deux ans avant l'échéance fixée par la « *Déclaration du Millénaire* », qu'il pense atteindre par une augmentation d'un tiers du budget du *Department for International Development* (DFID) entre 2010 et 2014.

La gouvernance de l'aide publique britannique est relativement concentrée, puisqu'elle repose, depuis 1997, comme en Allemagne, sur un ministère spécialisé, le DFID, qui assume l'essentiel des compétences (87 % de l'aide publique au développement en 2010).

Grâce à son statut ministériel autonome, le *Department for International Development* entretient des relations sans ambiguïtés avec les autres ministères. Il assume ainsi à la fois une mission ministérielle (élaboration des politiques et position de chef de file à l'échelle de l'administration) et des fonctions d'exécution (acheminement de l'aide et conseil technique).

Ce ministère, qui est considéré comme l'un des mieux gérés, s'est doté d'un cadre de gestion fortement imprégné de la culture d'entreprise. S'appuyant sur un principe de « *proximité de terrain* », il met l'accent sur la décentralisation opérationnelle au profit des acteurs des Etats récipiendaires.

Le ministère chargé des affaires étrangères participe à l'aide au développement à travers son réseau d'ambassades et de hauts-commissariats, mais son rôle direct est relativement restreint, sauf dans les domaines de la prévention des conflits et de l'aide humanitaire.

Le ministère des finances n'est, de son côté, responsable que de la politique d'allègement de la dette qu'il traite dans certains cas - initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) et initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) conjointement avec le *Department for International Development*.

Le dispositif britannique s'appuie également sur la *Commonwealth Development Corporation* (CDC), fonds public de capital développement ayant pour mission d'investir et de prêter à des conditions préférentielles aux pays émergents, prioritairement d'Asie du Sud-est et d'Afrique subsaharienne, et qui constitue le principal canal d'aide au secteur privé dans les pays en développement.

Le Royaume-Uni privilégiant le recours aux dons, le *Department* n'intervient pas en prêt (hormis via la *Commonwealth Development Corporation*), en cohérence avec la priorité accordée aux pays les plus pauvres. Les autorités britanniques prônent l'utilisation de l'aide budgétaire, dans l'esprit du principe d'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires et compte tenu de la réduction récente de l'effectif du ministère chargé du développement.

B - La complexité du modèle français

Dans sa lettre de mission du 27 août 2007 au nouveau ministre chargé des affaires étrangères et européennes, le Président de la République évoquait de manière détaillée la politique d'aide, en indiquant son souhait de la rendre plus efficace, plus lisible, plus stratégique et d'en améliorer les résultats.

Cinq ans plus tard, l'organisation française souffre pourtant encore d'un pilotage intermittent, d'une organisation administrative centrale éclatée et d'un réseau de mise en œuvre dispersé.

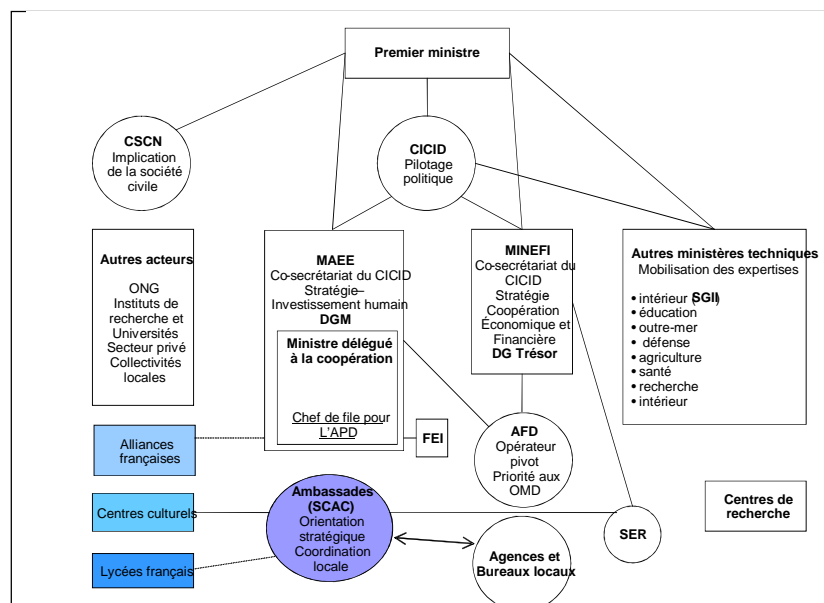
1 - L'échec des tentatives de coordination

Conformément à la pratique institutionnelle de la Cinquième République, le Premier ministre assure le pilotage interministériel de la politique d'aide. Il préside, à cet effet, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), instauré par le décret du 4 février 1998.

Composé des ministres les plus directement concernés, le comité est censé jouer, comme l'indiquait le Premier ministre, « *un rôle directeur dans la définition, la gestion et le contrôle de la coopération française* ». A ce titre, il « *définit les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement* », détermine les pays bénéficiaires de l'aide, recherche l'équilibre entre ses dimensions bilatérales et multilatérales et veille à la cohérence de ses priorités géographiques et sectorielles « *en particulier par l'établissement annuel des orientations d'une programmation globale* ».

Afin d'y pourvoir, le comité devait assurer « *une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés et aux moyens assignés* » et « *rassembler (...) toutes les informations concernant le volume, la nature, l'utilisation et la répartition géographique des moyens de l'aide publique au développement* ».

Organisation de la politique française d'aide au développement



Nota bene : AFD : Agence française de développement - CICID : comité interministériel de la coopération internationale et du développement - CSCN : conseil stratégique de la coopération non gouvernementale - DGM : direction générale de la mondialisation - MAEE : ministère des affaires étrangères et européennes - MINEFI : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie - SCAC : services de coopération et d'action culturelle - SER : services économiques régionaux - SGII : secrétariat général à l'immigration et à l'intégration.

Source : Cour des comptes.

Or, alors qu'il était censé se réunir au moins une fois par an, le comité ne s'est pas réuni entre 2006 et 2009, ce qui a conduit à différer plusieurs mesures de réforme préconisées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)²⁸. Bien que le Premier ministre ait de nouveau rappelé le principe d'une réunion annuelle, il ne s'est plus réuni depuis trois ans (juin 2009).

D'autres instances de coordination ont été créées, mais elles ont eu du mal à trouver leur place.

Une « *conférence d'orientation stratégique et de programmation* » (COSP), présidée par le ministre délégué à la coopération, a été créée en 2004 à l'initiative du comité interministériel de la coopération internationale et de développement afin d'établir une « *programmation budgétaire indicative des ressources allouées à chaque pays* », procéder à

²⁸ L'amélioration de l'impact de l'aide publique française au développement constituait l'un des sept axes retenus par la révision générale des politiques publiques (RGPP) pour le ministère chargé des affaires étrangères.

une « revue du portefeuille des opérations en cours », « valider les DCP et les stratégies sectorielles » et « veiller à la cohérence entre les aides bilatérales et multilatérales ». Cet organisme ne s'est plus réuni depuis décembre 2007.

Une instance supplémentaire - le conseil d'orientation stratégique (COS) - a été créée sur recommandation de la révision générale des politiques publiques. Destiné en principe à s'assurer de la cohérence des orientations entre l'Etat et l'Agence française de développement, ce conseil, selon l'article R. 516-3-1 introduit par le décret du 5 juin 2009 dans le code monétaire et financier, « coordonne la préparation par l'Etat du contrat d'objectifs et de moyens liant l'Agence à l'Etat et en contrôle l'exécution. Il prépare, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées par l'Etat à l'Agence en application des décisions arrêtées par le CICID ».

Censé n'être présidé que par le ministre délégué à la coopération, le conseil d'orientation stratégique s'est, en pratique, réuni sous la présidence du ministre chargé des affaires étrangères et en présence du ministre de l'économie. Il s'est réuni cinq fois depuis sa création, la dernière fois en mars 2012.

Sur le fond, si la première réunion de ce comité a donné lieu à un débat général sur les orientations de la politique d'aide et le modèle de croissance de l'Agence française du développement (AFD), elle n'a concrètement abouti qu'à réitérer des orientations déjà actées par le comité interministériel de coopération internationale et de développement.

Les réunions suivantes ont permis une discussion sur les orientations données à l'Agence, mais n'ont débouché, compte tenu du mandat limité du comité, que sur très peu de décisions en dehors de la préparation et de la validation du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence.

2 - Une responsabilité administrative et budgétaire principalement partagée entre deux ministères

Le modèle français se distingue de celui de ses principaux partenaires par une absence de responsable administratif et budgétaire unique.

L'OCDE observait déjà en 2008 que « le pilotage stratégique de l'aide apparaît éclaté entre différents lieux », point de vue partagé par de nombreux observateurs.

Ayant hérité des attributions du ministre de la coopération, le ministre chargé des affaires étrangères assure en principe depuis 1998 le pilotage politique de l'aide et se trouve à ce titre chargé, depuis 2006, du pilotage stratégique de la mission budgétaire consacrée à l'aide.

Pour autant, bien que le ministre chargé des affaires étrangères soit présenté comme le ministre « *chef de file* » dans les documents budgétaires, le dispositif national repose de fait sur une coresponsabilité entre les ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie.

Toutefois, cette division du travail ne repose pas, comme en Allemagne, sur une distinction entre coopération technique et coopération financière, mais, plutôt, sur des usages historiques (reprise de l'héritage de la « *coopération* » par le ministre chargé des affaires étrangères, proximité entre le ministre des finances et les prédécesseurs de l'Agence française de développement).

Ainsi, l'articulation des responsabilités budgétaires entre le ministre chargé des affaires étrangères, responsable du programme 209 « *Solidarité avec les pays en développement* », et le ministre de l'économie, responsable du programme 110 « *Aide économique et financière au développement* » apparaît plus comme un compromis que comme une répartition logique fondée sur la nature de l'aide : aide au développement ou politique de rayonnement ou d'influence, prêts ou dons, aides bilatérale ou multilatérale, aide directe ou aide transitant par les opérateurs.

Cette répartition introduit d'autres difficultés.

La conduite de l'aide multilatérale est, par exemple, éclatée entre le ministre de l'économie qui assure la représentation de l'Etat auprès des institutions financières multilatérales (Banque mondiale, banques régionales de développement) et assure le secrétariat du « *Club de Paris* » des Etats prêteurs et le ministre chargé des affaires étrangères qui assume les mêmes fonctions auprès des institutions relevant du système des Nations unies - ONU, programme des Nations unies pour le développement (PNUD), programme alimentaire mondial (PAM), etc.

Le rôle du ministre chargé de l'économie dans le domaine de l'aide est plus important en France que chez plusieurs de ses partenaires. Cela tient à la relation historique de tutelle avec l'Agence, au poids de la coopération monétaire et financière avec l'Afrique et à l'importance des prêts et des annulations de dettes dans la politique française. Plus récemment, le ministre chargé de l'économie a investi dans les domaines de la « *finance climat* » et des fonds pour l'environnement.

Au sein de ce ministère, le pilotage de la politique d'aide relève de la direction générale du Trésor, qui, en vertu du décret du 15 novembre 2004, « *est chargée des questions économiques, financières et commerciales internationales sur le plan multilatéral et bilatéral* » et « *contribue à la politique d'aide au développement* ». Les attributions de cette direction y sont réparties entre un service des affaires multilatérales et du développement, concerné à titre principal, et un service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises, qui gère les instruments de l'aide liée.

De son côté, pour assumer ses responsabilités, le ministre chargé des affaires étrangères s'est doté en mars 2009 d'une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), qui a succédé à la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) instituée en 1998.

Cette administration importante, dont environ 320 agents (soit 70 % de l'effectif central) se consacrent à l'aide, est organisée de manière relativement complexe comme l'a relevé en janvier 2012 l'inspection générale du ministère. Plusieurs de ses entités interviennent à titre principal dans le champ de l'aide, dont deux de ses quatre directions (la direction de l'économie globale et des stratégies du développement et la direction des biens publics mondiaux).

L'organisation retenue par le ministère chargé des affaires étrangères présente plusieurs fragilités :

- des problèmes de ressources humaines difficilement surmontés : le départ des anciens de la « *coopération* », accéléré par les mesures prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, s'est fait sans que les transferts envisagés d'agents en provenance de l'Agence française de développement ne se concrétisent, pour des raisons tenant au statut et à la rémunération de ces agents. Plusieurs postes de responsables sont ainsi demeurés vacants 18 mois après sa création ;
- une difficulté à assumer un rôle de conception : la concentration de l'effort de la direction générale sur l'élaboration de stratégies d'action, pour répondre au mandat du comité interministériel de la coopération internationale et du développement de 2009, s'est faite sans ressources humaines suffisantes. La direction générale de la mondialisation n'a ainsi pu y satisfaire qu'avec retard et en déléguant une partie de son rôle à l'Agence française de développement ;

- une capacité de dialogue avec les ambassades dégradée : la suppression de la « *coordination géographique* » de l'aide a conduit à transférer cette responsabilité aux directions géographiques du ministère, alors même que le Gouvernement retenait le concept de « *partenariats différenciés* » appelant des traitements distincts des bénéficiaires. Comme l'ont relevé de nombreux ambassadeurs interrogés, cette réforme a privé leurs services - les 161 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) implantés depuis 1999 - des correspondants dont ils avaient quasi quotidiennement besoin ;
- une confusion entre les rôles de stratège et d'opérateur : la direction générale de la mondialisation a conservé la responsabilité d'actions de mise en œuvre directe de l'aide dans deux domaines, l'enseignement supérieur et la « *gouvernance* », ce dernier recevant de surcroît une définition très large incluant la « *gouvernance financière* », domaine dans lequel intervient également le ministère chargé de l'économie.

L'architecture budgétaire retenue pour le financement de l'aide reflète la dualité du pilotage.

Alors que le budget de l'Etat²⁹ représente les trois-quarts de l'aide nationale déclarée à l'OCDE, sa présentation demeure relativement complexe, aussi bien pour des raisons techniques recevables que parce qu'elle reflète encore, malgré des améliorations récentes, les influences de plusieurs logiques entre lesquelles le choix n'a pas été fait.

La mission budgétaire consacrée à l'aide publique au développement couvre environ la moitié de ces crédits même si elle inclut certains crédits qui ne relèvent pas de l'aide publique déclarable à l'OCDE (dotations relatives au rayonnement culturel ou à la sécurité nucléaire dans l'ex-CEI).

Avec un montant de 3,33 Md€ de crédits de paiement en loi de finances initiale 2012, elle se décompose en trois programmes d'ampleur très inégale :

- le programme budgétaire 110 « *Aide économique et financière au développement* » a représenté une dépense de 1,18 Md€ en 2011. Trois actions financent respectivement l'aide multilatérale (dotations aux banques multilatérales), l'aide

²⁹ Le document de politique transversale « *politique française en faveur du développement* » retrace les contributions de 26 programmes budgétaires et 15 missions relevant d'une dizaine de ministères différents.

bilatérale (aides budgétaires globales, bonifications de prêts, abondement du Fonds français pour l'environnement mondial) et le traitement des dettes des pays pauvres (annulations bilatérales de dette et participation aux annulations décidées dans le cadre du Club de Paris) ;

- représentant une dépense de 2,09 Md€ en 2011, le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* » est le principal programme de la mission. Depuis l'an dernier, il distingue plus clairement les dépenses d'aide de celles relatives à l'influence et au rayonnement national, désormais rattachées à un autre programme budgétaire. Il est organisé en quatre actions relatives à la coopération bilatérale, à la coopération multilatérale, à la coopération européenne et aux dépenses de personnel concourant au programme ;
- le programme 301 « *Développement solidaire et migrations* » représente un enjeu modeste (28 M€ de dépenses en 2011). Introduit en 2008, ce programme, qui relevait initialement du ministère de l'immigration et du développement solidaire, est désormais placé sous la responsabilité du secrétaire général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'intérieur. Il a pour but de permettre le renforcement de la politique de développement solidaire, et d'étendre la pratique des accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire.

Malgré un effort de convergence dans la présentation des programmes, la mission privilégie ainsi une répartition par instrument et non par finalité de l'aide.

Certaines anomalies subsistent de surcroît telles que le financement de la Facilité internationale de financement pour la vaccination par le programme 110 alors que le programme 209 dispose d'une finalité « *santé* », ou celui de l'aide bilatérale en matière de gouvernance financière par le programme 209 alors que le programme 110 comprend une action « *stabilisation macroéconomique et financière* ».

En revanche, les relations entre le budget de l'Etat et l'Agence française de développement, qui absorbait 952 M€ de crédits budgétaires en 2011, ont été clarifiées depuis 2010 en tenant compte des recommandations de la Cour³⁰.

³⁰ Rapport sur la place et le rôle de l'Agence française de développement dans l'aide publique au développement remis en octobre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

3 - Une mise en œuvre locale dispersée

Le réseau public de mise en œuvre de l'aide française est d'un coût relativement élevé. Il demeure hétérogène et insuffisamment articulé.

Les frais administratifs déclarés par la France à l'OCDE représentaient 331 M€ en 2010, soit une progression de 89 % en volume depuis 2000, supérieure à celle du volume de l'aide elle-même. Bien que minorés (le Trésor ne déclarant pas ses coûts), ils atteignaient 3,4 % de son aide, soit un niveau légèrement supérieur à celui de l'Allemagne (3,0 %) et du Royaume-Uni (2,8 %).

La Cour a évalué ce coût de gestion de la politique d'aide, qui n'est pas présenté de manière synthétique dans les documents budgétaires, à 429 M€ en 2010 pour la mission budgétaire aide publique au développement, soit 12 % des dépenses de cette mission, dont plus de 300 M€ pour le réseau des services de coopération des ambassades.

En intégrant les charges générales d'exploitation de l'Agence française de développement (246 M€), le coût de fonctionnement du dispositif national d'aide atteindrait un montant de plus de 700 M€ en 2010, soit près de 9 % de la somme des dépenses budgétaires de l'Etat et des engagements de l'Agence.

Sur le plan des effectifs, le réseau chargé de la mise en œuvre locale de l'aide demeure largement celui qui préexistait il y a dix ans, même si ses effectifs ont décliné. Son effectif permanent d'agents de l'Etat et de l'Agence française de développement peut être estimé aujourd'hui à environ 3 800 agents, qui relèvent de trois réseaux distincts.

Localement, le réseau public apparaît étoffé mais complexe. Au Maroc, par exemple, l'aide française relève du service de coopération et d'action culturelle (44 personnes), du service économique régional (14 personnes) et de l'Agence française de développement (18 personnes), auxquels s'ajoutent les effectifs affectés à des coopérations spécialisées (policière, judiciaire, sociale et militaire).

Les ambassades conservent en effet des services spécialisés, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC), qui ont succédé aux « *missions d'aide et de coopération* » en 1998 et constituent les deux-tiers des effectifs de la direction générale de la mondialisation. Ces services gèrent un montant déclinant de crédits d'aide directe (11 M€ seulement en 2010 au Maroc contre le triple il y a 10 ans).

Le niveau des coûts de fonctionnement des services de coopération et d'action culturelle – qui peuvent s'élever à 40 % des dépenses comme à Madagascar – n'a pourtant pas donné lieu jusqu'ici à des initiatives de

restructuration. Seule une évolution du dispositif dans quelques ambassades à format d'exception (Maroc, Sénégal, Madagascar) et dans la trentaine d'ambassades les plus modestes a été envisagée dans un plan triennal arrêté en 2009.

La direction générale du Trésor dispose, de son côté, d'une trentaine de services économiques régionaux, placés auprès des ambassades ou des représentations auprès des organisations internationales. Leur format évolue actuellement dans le cadre du transfert de certaines de leurs activités à l'opérateur UBIFRANCE.

Censés se consacrer à la « *promotion des intérêts français à l'étranger* » plus qu'à l'aide, encore présents dans certains pays d'Afrique sans vocation régionale (Bénin, Burkina Faso, Madagascar, Mali, etc.), ils contribuent à la gestion des deux instruments d'aide-projet liée : la « *réserve pays émergents* » (RPE) et le fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP).

Enfin, l'Agence française de développement (AFD) dispose d'un réseau propre d'agences à l'étranger dont le nombre s'est accru (30 en 1998, 55 en 2011) et dont l'effectif est de plus de 660 agents. Sa fonction première est de mettre en œuvre les projets de prêts et de subventions qu'elle finance, ce qui la conduit à dimensionner son réseau *a priori* en fonction des possibilités de prêts aux partenaires locaux. Les agences de l'AFD doivent cependant assumer d'autres missions (subventions-projets, gestion des organisations non gouvernementales), qui nécessitent que l'évolution de ce réseau soit coordonnée avec celle des services de l'Etat, comme le prévoit le nouveau contrat passé entre l'Etat et l'Agence.

L'action des représentations de l'Agence s'exerce dans le cadre de la mission de coordination et d'animation assurée par l'ambassadeur. A ce titre, celui-ci est appelé à émettre un avis sur les projets de l'Agence.

Bien qu'une coordination ait été mise en place dans certaines ambassades dans le cadre de « *pôles de développement* », les interlocuteurs de terrain rencontrés, notamment les partenaires locaux, éprouvent des difficultés face au partage des responsabilités et des rôles respectifs au sein du dispositif français.

Cette situation tient en partie à la répartition des compétences entre les services des ambassades et les agences de l'Agence française de développement.

En effet, par une décision gouvernementale de juillet 2004, la mise en œuvre des programmes financés par le ministère chargé des affaires étrangères dans la plupart des secteurs (agriculture et développement rural, santé, éducation de base, formation professionnelle, environnement,

infrastructures et développement urbain) a été transférée à l'Agence. Le ministère n'a donc, en principe, conservé, en exécution directe, que les actions dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la francophonie et de la culture et dans celui de la gouvernance.

Or d'un point de vue local, le partage des compétences qui en est résulté a, en réalité, plutôt brouillé les repères. D'une part, il a perturbé la mise en œuvre de certains projets et affaibli leur cohérence, notamment dans le domaine de l'éducation où interviennent simultanément les deux acteurs. D'autre part, le ministère a poursuivi son action dans des secteurs en principe transférés en lançant de nouveaux projets ou en conservant des assistants techniques.

4 - L'insuffisante association des collectivités territoriales et des organisations non gouvernementales

Compte tenu de son champ, la politique d'aide associée, au-delà même des acteurs étatiques, de très nombreux acteurs publics et privés.

Le document-cadre adopté en avril 2011 souligne bien que la montée en puissance de ces acteurs (organisations non gouvernementales, associations de migrants, entreprises, partenaires sociaux, fondations, collectivités territoriales, etc.) constitue un atout mais admet qu'elle pose à l'Etat un problème de cohérence et de régulation des actions.

Les autorités ne disposent pourtant plus vraiment d'un cadre général de coordination des actions. Supprimé en décembre 2007, le haut-conseil à la coopération internationale a été remplacé par un conseil stratégique de la coopération non gouvernementale (CSCN), structure informelle placée auprès du ministre chargé des affaires étrangères, qui n'a tenu que trois réunions depuis sa création et ne s'est pas réuni depuis juin 2010.

Le comité interministériel de la coopération internationale et de développement de mai 2005 a souligné le rôle croissant des collectivités territoriales dans l'aide au développement, dont le montant déclaré a atteint 61 M€ en 2010³¹. Il a invité au renforcement des liens entre l'Etat, l'Agence française développement et des acteurs, dont l'action est par nature fragmentée mais souvent - comme cela a été observé à Madagascar ou au Cambodge - pertinente et rigoureusement conduite.

³¹ Les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas-de-Calais et la ville de Paris déclarent chacune un montant d'aide supérieur à 5 M€ par an.

Le cadre juridique de la coopération décentralisée³² a été stabilisé, mais la valorisation des actions des collectivités demeure insuffisante. Malgré les initiatives de la délégation spécialisée du ministère, qui a établi, en 2009, un atlas de la coopération décentralisée référençant près de 13 000 projets émanant de 5 000 collectivités, le recensement des actions est loin d'être exhaustif, les ambassadeurs français indiquant découvrir souvent à l'improviste des initiatives qu'ils n'ont ainsi pu utilement conseiller.

A la différence d'un label qui serait accordé par l'Etat, le « *guichet* » mis en place au sein du ministère chargé des affaires étrangères pour appuyer l'action des collectivités en cofinçant certains de leurs projets (173 en 2010 pour un coût de plus de 9 M€) n'a pas démontré sa pertinence pour aiguillonner des opérations généralement partagées entre des actions de très faible ampleur, reflétant une solidarité citoyenne, et de véritables politiques conduites par certaines grandes collectivités (villes ou régions).

De leur côté, les organisations non gouvernementales (ONG) françaises sont des partenaires historiques de l'aide consultés par l'Etat lors de l'élaboration de ses documents stratégiques et parfois chargés de la mise en œuvre de ses projets.

La part d'aide publique au développement transitant par leur canal est traditionnellement plus faible en France que chez les autres donateurs : 9 M€ en 2010, soit 0,15 % seulement de l'aide bilatérale, alors qu'elle s'élève en moyenne à près de 2 % pour les membres de l'OCDE (3 % au Royaume-Uni, 4 % en Suède, 9 % en Belgique).

Les autorités françaises ont cependant tenté d'accroître leur appel aux ONG. Le Gouvernement a ainsi annoncé en mai 2005 le doublement de la part de l'aide mise en œuvre par celles-ci, puis, en juin 2009, il a pris note de l'objectif fixé par le Président de la République de « *porter à 2 % la part de l'aide publique au développement qui transite par les organisations de solidarité internationale* », sans que l'échéance et la portée soient précisées. En 2010, le chef de l'Etat a mentionné un objectif de 150 M€ pour 2012.

Bien que la gestion des subventions du ministère chargé des affaires étrangères aux ONG ait progressé en rigueur depuis les

³² Articles L. III5-1 à L.III5-7 du code général des collectivités territoriales, modifiés notamment par la loi dite « Oudin » du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et la loi dite « Thiollière » du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales.

observations faites par la Cour en 2005³³, la relation a été rendue incertaine par les hésitations constatées. Le « *dispositif d'appui aux initiatives des ONG* » du ministère a, en effet, été transféré à l'Agence française de développement dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Depuis janvier 2009, la relation se trouve en conséquence partagée entre l'Agence, qui gère désormais les subventions du programme 209 tout en conduisant également des actions pour son compte propre, et le ministère, qui conserve la responsabilité du pilotage global de la relation avec les ONG, participe aux décisions d'octroi³⁴ et met en œuvre lui-même les crédits déconcentrés du programme 209 destinés aux ONG locales.

L'appui de l'Etat aux ONG est en réalité tout autant une modalité de l'aide qu'un objectif en soi. Jugé par l'OCDE à l'automne 2010 comme « *un défi encore à relever* », un tel système a été remis en cause en 2010 par le ministre chargé des affaires étrangères - qui souhaitait revenir à la situation antérieure – mais il est demeuré inchangé.

Il serait, en conséquence, préférable d'opérer une distinction plus tranchée entre le soutien destiné au renforcement des capacités des ONG (subventions non fléchées ou dépenses fiscales) et l'utilisation de celles-ci par l'Etat en tant qu'opérateurs, sous réserve qu'elles démontrent leur avantage comparatif par rapport à d'autres options.

II - Un opérateur hybride et puissant, l'Agence française de développement

Depuis la réforme de la coopération en 1998, le modèle français d'aide publique cherche les voies de la mobilisation optimale de son « *opérateur-pivot* », l'Agence française de développement. L'Etat a mis plusieurs années à régler sa relation administrative et budgétaire avec son opérateur principal.

³³ Rapport sur les fonds octroyés aux organisations non gouvernementales par le ministère chargé des affaires étrangères publié en octobre 2005 par la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³⁴ Six associations ont bénéficié en 2011 de subventions de l'Agence pour un montant supérieur à 1 M€ : Handicap International, Aides, Institut européen de coopération et de développement, Interaide, Centre de recherche et d'information sur le développement, Centre international de développement et de recherche.

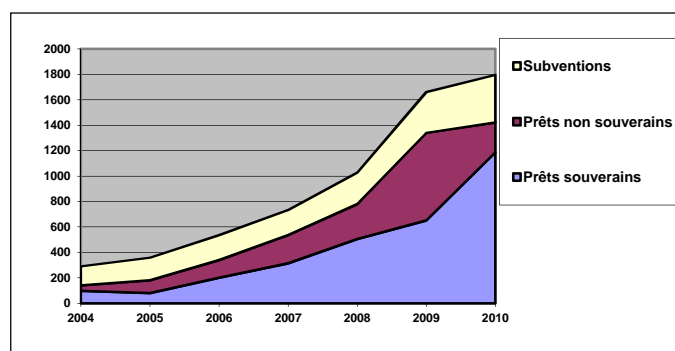
A - La place croissante de l'Agence dans l'aide

1 - La double nature de l'Agence

L'Agence s'est transformée au cours de la décennie passée. Gérant pour le compte de l'Etat des dons, accordant des prêts concessionnels en contrepartie de dotations financières de l'Etat, elle est devenue le contributeur principal de la politique nationale d'aide.

Elle représentait ainsi en 2011 plus de 30 % de l'aide déclarée, soit une part quadruplée depuis 2005, et elle gère aujourd'hui 66 % de l'aide bilatérale programmable contre seulement la moitié il y a quelques années.

Graphique n° 4 : aide publique nette bilatérale de l'Agence



Nota bene : en M€.

Source : Agence française de développement.

Cette place croissante a été d'autant plus difficile à intégrer dans le dispositif que, comme la Cour l'a encore récemment indiqué³⁵, l'Agence française de développement conserve une identité ambiguë.

Soumise aux dispositions de l'article R. 516 du code monétaire et financier, c'est un organisme de crédit qui doit respecter toutes les réglementations prudentielles s'imposant aux établissements financiers.

Dans le même temps, établissement public industriel et commercial, détenu par l'Etat et considéré comme l'un de ses

³⁵ Rapport sur la place et le rôle de l'Agence française de développement dans l'aide publique au développement remis en octobre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

opérateurs³⁶, l'Agence est aussi, comme le prévoit la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'Etat, l'un des « *établissements publics concourant à l'action extérieure de la France* ».

2 - Une position centrale résultant du recours aux prêts

La spectaculaire croissance de l'activité de l'Agence tient à la forte préférence française pour un recours aux prêts, motivé en partie par des raisons budgétaires. Ceux-ci représentaient 84 % de son activité en 2011 contre 34 % seulement en 2004, la part des subventions régressant parallèlement. Ils expliquent près de 70 % de la progression de l'aide française totale en 2010.

Les engagements³⁷ en faveur des pays étrangers, principalement sous forme de prêts non concessionnels, ont plus que triplé en six ans, passant de 1,39 Md€ en 2005 à 5,13 Md€ en 2011. Ils devraient atteindre 5,50 Md€ en 2012. Ce montant, atteint grâce à une importante augmentation de productivité et sans dégradation de la qualité des créances, place l'Agence à un niveau correspondant à environ la moitié de celui de l'Association internationale pour le développement (AID) ou à trois fois celui du fonds de la Banque africaine de développement.

Le poids des prêts explique largement les orientations géographiques de l'aide française et, notamment, la réduction de la part de l'Afrique subsaharienne au cours des dernières années, qui n'atteignait plus que 45 % des prêts de l'Agence en 2011³⁸.

La progression des prêts a nécessité un appel direct aux marchés financiers, le plus souvent sous forme d'emprunts obligataires en devises, effectué dans de bonnes conditions financières, même si une des agences de notation a, en février 2012, à la suite de l'Etat, abaissé la note d'emprunteur triple A de l'AFD. Ces ressources ont représenté plus des trois quarts du total en 2010 (2,88 Md€), alors que l'Etat n'apportait à

³⁶ L'Agence est un opérateur de l'Etat au sens où elle est disposée de la personnalité morale, se trouve placée sous le contrôle direct de l'Etat et contribue à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat et trouvant sa traduction dans les lois de finances. Pour autant, elle n'est pas un opérateur au sens retenu pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances, car la part de ses ressources d'origine budgétaire est minoritaire. Elle ne reçoit pas de subvention pour charge de service public et elle réalise des opérations privées en compte propre.

³⁷ L'Agence mesure traditionnellement son activité par le volume de ses « *engagements* » annuels, notion qui correspond aux projets approuvés, mais n'ayant pas encore nécessairement donné lieu à convention de financement ou à décaissement de fonds.

³⁸ Même si l'effort financier de l'Etat (subventions et bonifications) consacré à l'Afrique via l'Agence est passé de 57 % du total en 2009 à 77 % en 2011.

l'Agence, hors ressources à condition spéciale, que 624 M€ provenant à parts à peu près égales du ministère chargé des affaires étrangères et de celui de l'économie et des finances.

Un tel dynamisme a eu pour effet de dégrader le ratio de solvabilité de l'Agence, qui demeure néanmoins à un niveau encore supérieur à celui de beaucoup de banques de développement. L'Agence escompte la poursuite de ce mouvement jusqu'en 2016, évolution qui devrait toutefois permettre à ce ratio de rester compatible avec les obligations prudentielles dites « *Bâle-III* ».

B - L'amélioration récente du pilotage de l'Agence par l'Etat

1 - Les inconvénients d'une tutelle divisée

L'exercice de la tutelle sur l'Agence par l'Etat au cours de la décennie passée a manqué de cohérence, ce qui faisait regretter à un président de son conseil d'administration, ancien ministre de la coopération, le « *manque d'un interlocuteur gouvernemental clairement identifié qui ait la responsabilité et les moyens de fixer clairement les priorités et la stratégie de la politique française d'aide au développement* »³⁹.

Compte tenu de la nature de l'Agence, la notion même de tutelle est sans doute insuffisante pour rendre compte de la nature des relations entretenues avec l'Etat.

Le Premier ministre avait tenté de définir les rôles respectifs en juillet 2004 en posant que « *l'Etat détermine les orientations stratégiques de l'AFD, autorise les nouvelles opérations et fait procéder à leur évaluation. L'instruction et la mise en œuvre des programmes relèvent de l'Agence* », tout en convenant que le « *pilotage stratégique de l'AFD* » était rendu délicat par « *la complexité de l'organisation administrative en ce domaine, le grand nombre d'opérateurs et les problèmes de coordination de notre dispositif* ».

En l'absence d'une charte précisant le rôle de chaque ministère vis-à-vis de l'Agence, chacun d'entre eux a développé sa conception, le ministre chargé des affaires étrangères voyant l'Agence comme « *un outil diplomatique d'influence pour notre pays* » et le ministère chargé de

³⁹ Réponse du président du conseil d'administration de l'Agence du 26 septembre 2010 aux observations de la Cour.

l'économie estimant être « *le seul qui dispose d'une vue transversale sur la totalité de l'activité de l'Agence* ».

L'accroissement de la part des prêts et des interventions vis-à-vis du secteur privé a renforcé en apparence la position du second, qui approuve les modalités financières de ces prêts (niveaux de bonification des prêts), ainsi que le plafond annuel d'engagement du « *coût-Etat* ». Mais l'Agence a aussi bénéficié d'une plus grande liberté, dans les limites des priorités géographiques et sectorielles qui lui étaient fixées, tant pour ses opérations en compte propre que pour celles accomplies pour le compte de l'Etat.

Selon l'Agence, à peine 3 % du portefeuille de projets en exécution en 2009 pouvaient être attribués à des initiatives venant des tutelles, le plus souvent pour des raisons « *diplomatiques* » (subvention de 30 M€ en 2008 à l'hôpital de Benghazi en Libye, par exemple) ou en faveur de la catégorie des pays en crise ou en sortie de crise (Afghanistan depuis 2005).

Cette situation n'en a pas moins produit des distorsions.

Le ministère de l'économie n'a pas toujours apporté en temps utile les réponses attendues par l'Agence sur plusieurs sujets importants (refonte de la tarification du risque souverain, principes de provisionnement de ce risque, base de calcul de la ressource à condition spéciale). Il a pu utiliser ses responsabilités propres pour déterminer les bénéficiaires potentiels des prêts de l'Agence en lui interdisant, en vertu d'une doctrine valide jusqu'en février 2011, d'octroyer des prêts dans les pays de la catégorie « *orange* » (risque modéré de surendettement) du Fonds monétaire international (FMI), position particulièrement restrictive, dans le cas du Ghana par exemple, par rapport aux pratiques d'autres bailleurs.

De son côté, le ministère chargé des affaires étrangères n'a pas su éviter la « *parcellisation* » de la tutelle, cherchant, selon le précédent directeur général de l'Agence, « *à compenser les transferts de crédits et de compétences (imposés par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement) par des contrôles opérationnels détaillés* ».

Une certaine confusion s'en est suivie du point de vue des instruments de cadrage au cours de la décennie passée.

Les plans d'affaires prévisionnels à deux ans de l'Agence ont été élaborés « *dans le bureau du secrétaire d'Etat à la coopération* », comme l'a fait valoir l'ancien directeur général de l'Agence, tout en étant soumis au conseil d'administration de l'Agence. Les « *cadres d'intervention* »

visant à définir les conditions générales des actions de l'Agence, le plus souvent dans un pays bénéficiaire (cadres d'intervention-pays), n'ont, en revanche, pas toujours – comme par exemple au Burkina Faso - été accordés avec les documents-cadres de partenariat mis en place par le ministère chargé des affaires étrangères à partir de 2004.

En outre, la capacité d'initiative de l'Agence française de développement l'a conduite à jouer un rôle actif dans la définition de la stratégie de l'Etat en s'appuyant sur son activité de production intellectuelle pour acquérir progressivement une place centrale dans l'expertise publique.

Cette situation, regrettée par le ministère chargé des affaires étrangères, a néanmoins permis à la France de faire émerger de nouveaux concepts et stratégies sur le rôle des institutions financières, les biens publics mondiaux, la relance de la croissance en Afrique ou l'inclusion de la cyclicité et de la volatilité des produits financiers.

Quinze ans après une recommandation identique faite par le rapport au Premier ministre sur *« l'Etat en France, servir une nation ouverte sur le monde »*, le Livre blanc de 2008 recommandait ainsi encore d' *« achever le transfert à l'AFD de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement »* et de *« mieux assurer son pilotage stratégique »*.

2 - La difficile élaboration d'un cadre contractuel

Dès 2004, le gouvernement avait souhaité ajuster les instruments de pilotage de l'Agence à la disposition de l'Etat en établissant une convention-cadre et deux contrats d'objectifs triennaux avec les deux ministères concernés.

Censée entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2005, la convention-cadre n'a été signée que le 4 janvier 2007, pour une durée indéterminée et doit être, sur plusieurs points, actualisée. Pour leur part, les contrats d'objectifs, qui devaient être signés avant la fin 2004, ne l'ont été également qu'en janvier 2007. Valables seulement jusqu'en 2008, ils n'ont porté que sur les opérations financées par chacun des ministères, fixant des objectifs non homogènes et ne comportant pas d'indicateurs d'efficacité.

Les autorités ont, en conséquence, décidé de leur substituer un contrat unique. La gestation en a été également lente, puisque, devant être signé avant la fin de 2009, le contrat ne l'a été qu'en octobre 2011. Ce contrat, qui apparaît comme une base favorable à la stabilisation des

relations entre l'Etat et l'Agence, devra être suivi avec attention alors même que sa renégociation s'esquisse.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Datant de la fin des années 1990, le modèle français d'organisation de l'aide est confronté depuis des années à une évolution qui lui fait atteindre aujourd'hui ses limites : il est fragmenté et déséquilibré.

Contrastant avec la plupart des modèles étrangers, ce modèle est privé d'un centre de gravité.

L'absence de réunion régulière d'une instance politique de pilotage interdit que soient examinés les objectifs et les priorités au regard des moyens publics disponibles.

Les diverses instances créées nécessitent d'être rationalisées et animées avec constance.

Le choix d'un partage des responsabilités entre deux ministères principaux, critiqué par l'OCDE, s'accompagne de diverses incohérences et conduit à une présentation de l'effort budgétaire peu lisible.

La réforme du ministère chargé des affaires étrangères a conduit à la mise en place en 2009 d'une organisation interne ambitieuse, dont il n'est pas aisé de savoir si les fragilités qu'elle engendre sont transitoires ou durables.

Le réseau de mise en œuvre de l'aide, relativement coûteux et mal articulé, doit également être rationalisé.

La restauration d'un cadre efficient et léger de dialogue entre l'Etat et ses partenaires publics et privés, demandée par le Parlement, est nécessaire.

La relation avec les collectivités territoriales devrait à cet égard être fondée sur de nouvelles bases : à l'incitation financière, aux effets incertains, devrait être préférée une intensification des échanges mutuels d'information afin de maximiser les effets locaux des actions publiques.

Devenue l'opérateur central de l'aide pilotable française, l'Agence française de développement est aujourd'hui autant une banque de développement qu'une agence de mise en œuvre.

Après avoir été privée d'un cadre conventionnel pendant plusieurs années, sa relation avec l'Etat passe désormais par un contrat unique qui

constitue un progrès mais doit s'accompagner d'une actualisation de la convention-cadre.

Afin d'améliorer la qualité du dispositif public, il est recommandé de :

5. revenir à une fréquence annuelle de réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement ;

6. rationaliser les instances de pilotage de l'aide en redessinant un schéma d'ensemble ;

7. clarifier le pilotage ministériel par l'établissement d'un protocole entre le ministère chargé des affaires étrangères et le ministère chargé de l'économie et des finances ;

8. vérifier la bonne adéquation de l'organisation du ministère chargé des affaires étrangères en présentant au Parlement, avant la fin 2012, un bilan de la direction générale de la mondialisation ;

9. réduire le coût du réseau public de mise en œuvre de l'aide au niveau local qui devrait s'appuyer principalement sur les agences de l'AFD, sous l'autorité des ambassadeurs ;

10. restaurer une instance associant les partenaires nationaux non étatiques de l'aide.

Chapitre III

Une mesure des effets à améliorer

La réunion du G8 tenue sous présidence française à Deauville en mai 2011 a insisté sur l'importance de « *la transparence dans le suivi des engagements respectifs en faveur du développement* » et d'« *une approche plus globale et mieux coordonnée de l'efficacité de l'aide* ».

L'aide de la France n'échappe pourtant pas elle-même à ce paradoxe commun à l'ensemble des donateurs : bien qu'elle soit souvent évaluée, son efficacité est plus rarement démontrée.

Comme le rappellent les experts, « *il n'existe pas de relation claire entre le volume de l'aide et le développement d'un pays* »⁴⁰. Une gestion avisée de l'aide est donc requise pour éviter « *le décalage entre la dimension politique de la coopération (...), sa traduction financière effective (...) et la réalité de ses effets sur le terrain, pratiquement imperceptible* »⁴¹, que déplore le ministère français des affaires étrangères lui-même.

Cette exigence explique l'attention accrue à l'efficacité de l'aide que portent depuis quelques années les donateurs membres de l'OCDE.

Elle impose en France des progrès dans l'évaluation de l'aide et dans la mesure de son impact réel.

⁴⁰ « *European development policy : aid effectiveness and key priorities* », Wilton Park Conference, janvier 2008.

⁴¹ Inspection générale des affaires étrangères, avril 2009.

I – Un effort d'évaluation à accentuer

Les politiques d'aide au développement font partie des politiques publiques les plus évaluées au plan national et international. Elles sont même l'objet d'une évaluation extérieure périodique (examen par les pairs dans le cadre de l'OCDE), qui vient compléter des dispositifs nationaux d'évaluation.

A - Un dispositif éclaté et modeste

1 - La dispersion des démarches d'évaluation

En France, l'évaluation de l'aide est pour l'essentiel sous la responsabilité de trois entités sans lien organique : le pôle de l'évaluation de la direction générale de la mondialisation du ministère chargé des affaires étrangères, l'unité d'évaluation des activités de développement de la direction générale du Trésor et la division de l'évaluation et de la capitalisation de l'Agence française de développement. Ces trois entités assurent avant tout un rôle de programmation, de coordination et d'appui méthodologique et confient les évaluations elles-mêmes à des organismes extérieurs.

Une telle organisation, dispersée et non hiérarchisée, est une spécificité française. Chez les autres donateurs, l'évaluation relève plutôt d'une entité unique, autonome ou intégrée à l'agence chargée de gérer l'aide. Cette pluralité d'intervenants peut, certes, être vue comme favorisant la diversité des approches et permettant des regards croisés. Elle affaiblit cependant la fonction d'évaluation, car elle impose fréquemment des comités de pilotage mixtes et des cofinancements pour réaliser les évaluations.

Depuis 2008, les programmes annuels d'évaluation des trois commanditaires sont certes coordonnés, seul le ministère de l'économie disposant d'un programme triennal.

L'accent croissant mis sur l'évaluation de l'aide rend ainsi souhaitable le rapprochement des trois entités dans une structure commune dotée de procédures homogènes.

2 - Une approche modeste

L'activité d'évaluation s'est globalement accrue au cours des dernières années, avec, notamment, la systématisation de l'évaluation

rétrospective des projets de l'Agence française de développement et l'élargissement des activités de l'unité du ministère de l'économie.

Le coût total de la fonction d'évaluation, quoique mal connu, s'élevait, en 2009, à moins de 3 M€, dont les deux tiers au titre de l'Agence française de développement. Ces dépenses représentent moins de 0,1 % de l'aide bilatérale programmable française.

Il est difficile de comparer les moyens consacrés à l'évaluation de l'aide française avec ceux des autres donateurs bilatéraux. Dans une étude récente, le réseau d'évaluation de l'OCDE (EVALNET) estimait cependant que la France y consacrait en 2008 0,06 % de son aide bilatérale contre 0,16 % en moyenne pour l'ensemble des donateurs, dont 0,12 % pour l'Allemagne et 0,09 % pour le Royaume-Uni.

En termes de ressources humaines, cette fonction ne mobilise aujourd'hui qu'une vingtaine d'agents quand, par exemple, le Groupe indépendant d'évaluation (GIE) de la Banque mondiale en compte 120. Au-delà de leur nombre, la question la plus cruciale réside dans la compétence de ces personnels, le choix ayant été fait de privilégier le recrutement d'agents disposant d'une expérience opérationnelle plutôt que de spécialistes de l'évaluation.

La décision prise depuis quelques années de confier à des consultants externes la réalisation des évaluations proprement dites renforce, à cet égard, la nécessité d'une vérification de la qualité du travail de ces experts.

B - Une aide incomplètement évaluée

1 - Les lacunes de l'évaluation

Le système d'évaluation français ne permet de couvrir que l'aide relevant de la mission budgétaire Aide publique au développement. Même dans ce cadre restreint, l'aide pilotable ne peut être considérée comme suffisamment évaluée.

S'agissant de l'aide bilatérale relevant du ministère chargé des affaires étrangères, les projets du fonds de solidarité prioritaire (FSP) sont, en principe, évalués systématiquement à deux reprises : à mi-parcours et après achèvement. Toutefois, les systèmes d'information ne permettent pas de connaître le nombre de projets clôturés chaque année, ce qui rend impossible la vérification de cette obligation. En réalité, entre un tiers et la moitié des projets de ce fonds ne sont jamais évalués.

Les textes de référence - *guide de l'évaluation à la direction générale de la mondialisation, Vade-mecum du fonds de solidarité prioritaire* (FSP) – sont vagues ou elliptiques. Comme s'y est engagé le ministère, leur formalisation et leur actualisation sont indispensables.

Les subventions du ministère aux associations, qui doivent être évaluées lorsque leur montant excède 300 000 €, ne le sont pas systématiquement : trois seulement des 19 évaluations programmées en 2006 et 2007 ont ainsi été réalisées.

S'agissant de l'aide liée relevant du ministère de l'économie, tous les projets achevés financés par la « *réserve pays émergents* » (RPE) et le fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) ont vocation à être évalués.

En réalité, la majorité des projets de la « *réserve pays émergents* »⁴² (RPE) n'est pas évaluée et, compte tenu de leur taille et de leur nombre (environ 40 par an pour un montant moyen de 450 000 €), les études du FASEP ne sont évaluées que par « *grappe* » sectorielle, géographique ou thématique. On peut notamment regretter que l'Afrique du nord qui concentre une part importante des projets et des crédits de la RPE n'ait donné lieu qu'à une seule évaluation.

Bien qu'elles représentent désormais un enjeu significatif, les aides budgétaires globales demeurent trop rarement évaluées (deux évaluations entre 2007 et 2010).

L'Agence française de développement a intensifié son effort d'évaluation depuis 2006⁴³ et créé en 2009, conformément à une recommandation de l'OCDE, un comité des évaluations qui rend compte au conseil d'administration.

Pourtant, si l'évaluation des projets « *courants* » de l'Agence a été généralisée depuis 2010, les autres projets (financements spécifiques pour le compte de l'Etat, projets multi-pays, projets multi-bailleurs, cofinancements minoritaires de projet d'infrastructure, subventions d'un montant inférieur à 750 000 €) échappent encore à cette pratique. Ainsi,

⁴² 12 évaluations de projet, correspondant à un montant global de 340 M€, ont été conduites entre janvier 2007 et septembre 2010 sur un total de 45 projets « *Réserve pays émergents* » exécutés pour un montant global d'environ 564 M€.

⁴³ Le contrat d'objectifs signé entre le ministère chargé des affaires étrangères et européennes et l'Agence française de développement pour les années 2006-2008 prévoyait « *l'évaluation externe de tous les nouveaux projets financés sur subvention* », mais l'Agence a décidé d'en étendre le principe aux financements sur prêt. Le nouveau contrat prévoit l'évaluation d'au moins 90 % des projets d'un montant supérieur à 750 000 €.

en 2010, 15 projets représentant un montant global de 642 M€ n'ont pas été évalués.

Aux évaluations de projet s'ajoutent des évaluations dites thématiques ou stratégiques, portant sur un pays, une région, un secteur, un thème ou un instrument.

Les résultats des études conduites à ce titre par le ministère chargé des affaires étrangères ne paraissent pas à la hauteur des ambitions. Les analyses consacrent souvent de longs développements à la description du contexte, au détriment des réponses à des questions de nature réellement évaluative. Dans bien des cas, ces études juxtaposent des analyses sectorielles peu approfondies et ne permettent pas de fournir une appréciation d'ensemble de l'aide française.

L'Agence française de développement procède également à des évaluations « *stratégiques* » et à des évaluations d'impact de son action. Ces dernières procèdent de démarches rigoureuses (comparaison entre groupes bénéficiaires et « *groupes témoins* »), exigeant un partenariat étroit entre opérateurs, équipes de recherche et décideurs publics. Si elles permettent l'accumulation de connaissances différentes de celles produites par les évaluations classiques, elles se révèlent plus coûteuses et encore relativement expérimentales, ce qui limite jusqu'ici leur utilisation à des fins de compte rendu (« redevabilité ») ou d'analyse coûts/bénéfices.

2 - L'extension nécessaire aux autres formes d'aide

Compte tenu des montants en jeu, il est essentiel d'étendre la pratique de l'évaluation à d'autres vecteurs de l'aide.

L'évaluation des annulations de dette, c'est-à-dire de l'utilisation par le gouvernement du pays bénéficiaire des marges de manœuvre libérées par l'allègement de la charge, n'est pas effectuée. Elle ne pourrait l'être véritablement qu'en concertation avec les Etats membres du Club de Paris⁴⁴ et en liaison avec le FMI.

Dans l'attente d'une telle perspective, qui correspond à l'approche préconisée par la Déclaration de Paris de 2005 de l'OCDE relative à l'efficacité de l'aide, une évaluation systématique des contrats de désendettement et de développement (C2D) devrait être entreprise.

Les contributions aux organisations internationales suivies par le ministère de l'économie sont très inégalement évaluées. L'évaluation de

⁴⁴ Le Royaume-Uni, le Japon et l'Allemagne ont rejeté la proposition d'une évaluation conjointe des annulations de dette accordées au Nigeria.

la qualité du partenariat avec les institutions multilatérales ou leurs fonds concessionnels est systématique depuis 2007 à l'occasion de la reconstitution des fonds ou des augmentations du capital. Elle doit être poursuivie.

L'efficacité des institutions elles-mêmes ou des projets qu'elles financent ne fait en revanche pas l'objet d'évaluations nationales. Ces travaux sont confiés à leurs propres départements d'évaluation ou sont pratiqués dans le cadre de clubs de donateurs, tel que le Multilateral Organization Performance Assessment Network (MOPAN), créé en 2002, dont la France est membre.

Les représentants français dans les institutions financières internationales doivent également être attentifs à la qualité des dispositifs externes de contrôle de la gestion dans ces organismes⁴⁵.

En revanche, les contributions multilatérales gérées par le ministère chargé des affaires étrangères ne font l'objet d'aucune évaluation, en dehors de quelques travaux portant sur de petits fonds fiduciaires.

Compte tenu de la part des crédits du programme consacrée aux contributions multilatérales et de l'attention croissante portée par le Parlement à leur efficacité, le ministère chargé des affaires étrangères a récemment tenté de combler cette lacune en élaborant une méthodologie d'évaluation des contributions multilatérales puis en engageant en 2011 une première évaluation portant sur le Fonds mondial sida.

Un tel exercice est nécessaire et pourrait opportunément être effectué également pour l'utilisation des crédits du Fonds européen pour le développement (FED).

Plus généralement, comme le préconise un récent rapport de l'inspection générale des finances relatif au développement d'indicateurs de performance de l'aide multilatérale, il serait utile d'harmoniser les indicateurs existants dans les institutions internationales et de mettre en place une grille permettant de les apprécier au regard des priorités sectorielles et géographiques définies par le document-cadre de 2011.

⁴⁵ Auxquels participe la Cour des comptes dans le cadre des mandats de commissaires aux comptes confiés à son Premier président.

II - La recherche d'une mesure de l'impact de l'aide

L'efficacité de l'aide au développement est une préoccupation constante des donateurs de l'OCDE, qui ont adopté une déclaration solennelle en ce sens en 2005, affirmant cinq principes, dont l'un porte sur la « *gestion axée sur les résultats* ». Dans sa continuité, le programme d'action d'Accra de 2008 a fait de l'obtention de résultats (« *produire des effets ciblés et mesurables sur le développement* ») l'un de ses trois domaines prioritaires, récemment réaffirmé par plusieurs donateurs et lors du quatrième forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Busan en décembre 2011.

Pour y parvenir, la France doit compléter son processus d'évaluation par une approche plus globale de l'efficacité de l'aide.

A - Les obstacles théoriques et pratiques

1 - Une notion d'efficacité difficile à définir

La notion d'« *efficacité* » de l'aide est elle-même complexe. L'efficacité « *micro économique* » (atteinte des objectifs fixés pour la réalisation d'un projet donné) doit, en effet, être distinguée de son efficacité « *macro économique* » (impact sur la croissance ou la réduction de pauvreté).

Si la première, relativement facile à mesurer, est en général suivie et évaluée, la seconde est beaucoup moins accessible.

Or, comme le met en évidence le « *paradoxe micro/macro* » analysé par l'économiste Paul Mosley⁴⁶, une aide peut se révéler efficace au niveau microéconomique sans pour autant se traduire par un impact macroéconomique.

La plupart des spécialistes s'accordent, toutefois, pour estimer que le degré d'efficacité macroéconomique dépend à la fois des caractéristiques propres des pays aidés (qualité des politiques économiques, existence d'une bonne gouvernance, capacité d'absorption de l'aide, existence ou non d'une dynamique de développement), des modalités de l'aide elle-même (prévisibilité, régularité, ajustement aux cycles économiques) et surtout, de son degré d'appropriation par les

⁴⁶ Paul Mosley, « *Foreign Aid : its Defense and Reform* », University of Kentucky Press, 1987.

bénéficiaires (implication des administrations et des populations locales, perception de la légitimité de l'aide, etc.).

2 - Les difficultés pratiques

La mesure des effets de l'aide est en pratique souvent rendue difficile par la faiblesse des appareils statistiques et par le manque de données sur la situation de référence. Au surplus, quand un résultat existe, il ne peut pas toujours être attribué à un donateur identifié, dans la mesure où, pour une part croissante, les projets et programmes sont cofinancés par une pluralité de donateurs. Enfin, les impacts peuvent être très différents selon qu'ils sont observés peu de temps après l'achèvement du programme d'aide ou avec davantage de recul.

S'agissant de l'aide française, le manque de hiérarchisation des objectifs ou l'existence d'objectifs implicites accroît la difficulté d'une mesure de l'efficacité, comme le montrent les effets des aides liées.

L'aide française doit également compter avec les risques de détournement de l'aide engendrés par la corruption locale. A la différence du Royaume-Uni, ceux-ci ne font pas l'objet d'une prise en compte explicite suffisante dans les stratégies nationales. Ainsi, si la lutte contre la corruption est parfois un objet indirect des programmes d'aide à la gouvernance, ses résultats ne sont pas suffisamment pris en compte dans le recours à des modalités d'aide telles que les aides budgétaires globales.

B - Mieux rendre compte de l'effort global

L'évolution des débats internationaux, repris en partie par le Parlement, conduit depuis plusieurs années à accorder une attention croissante à une approche de l'aide fondée sur les résultats. Or les indicateurs disponibles ne sont aujourd'hui pas suffisants.

1 - Des indicateurs budgétaires de performance trop hétérogènes

Les trois programmes de la mission budgétaire Aide publique au développement comportent six objectifs, assortis de nombreux indicateurs.

La convergence entre les indicateurs de ces programmes est insuffisante et sa recherche par les ministères concernés a été trop longtemps différée. Parfois peu cohérents avec leurs objectifs, ces indicateurs ne donnent qu'une vision partielle de leur atteinte ; ils sont d'une pertinence incertaine ou sont assortis d'une cible qui n'est pas explicitée.

Le programme 209 comprend, dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2012, deux objectifs, cinq indicateurs et 17 sous-indicateurs. Ces sous-indicateurs sont désormais moins nombreux (40 en 2009), mais ils demeurent hétérogènes.

Près de la moitié d'entre eux portent sur les moyens. Exprimés pour la plupart en pourcentage de la dépense consacrée à un secteur, une zone géographique ou une catégorie de pays, ils permettent de s'assurer du respect des orientations définies par le Gouvernement en 2009.

Deux indicateurs seulement reflètent les résultats de l'aide, dans des domaines spécifiques (accès à l'eau potable et réduction des émissions de CO²).

Ainsi la plupart des objectifs (réduction de la pauvreté, scolarisation, alimentation, etc.) ne sont-ils pas couverts directement.

En outre, ces deux indicateurs se caractérisent par des choix méthodologiques imposant de fortes précautions : ce sont des « *indicateurs de résultat évalués ex ante* » qui ne mesurent pas les résultats effectivement obtenus mais seulement ceux qui sont attendus ; ils reflètent, en outre, les effets globaux visés par les projets financés sans tenir compte de la part française dans leur financement.

Le programme 110 poursuit, pour sa part, trois objectifs, assortis de quatre indicateurs, déclinés en sept sous-indicateurs.

Comme pour le programme 209, ces indicateurs sont de portée et de nature très diverses. Certains reflètent la conformité des actions mises en œuvre avec les priorités stratégiques de l'aide française, d'autres fournissent des indications sur les modalités de l'aide, d'autres enfin visent à mesurer son efficacité. A la différence du programme 209, ce programme n'est assorti d'aucun indicateur de résultat ou d'impact.

L'indicateur visant à mesurer l'effet de levier des financements de l'Agence française de développement est peu pertinent pour mesurer la performance de la politique d'aide.

Il est, en effet, difficile de déterminer *ex ante* le niveau auquel il devrait s'établir, la cible associée étant régulièrement ajustée pour tenir compte du résultat constaté. Une mesure spécifique à chaque catégorie de bénéficiaire (pays pauvres prioritaires, pays émergents, etc.) ou un indicateur reflétant la ventilation du coût-Etat entre ces catégories serait plus cohérent avec les orientations gouvernementales, qui visent notamment une limitation de la concessionnalité des prêts accordés aux pays émergents.

Le programme 301 poursuit un objectif unique : « *Promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire* », assorti de deux indicateurs.

Le premier porte sur le nombre d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire conclus depuis la création de cet instrument ; l'objectif assigné en 2009 (16 accords d'ici 2010 et 20 à l'horizon 2011) n'a pas été atteint, 13 seulement ayant été conclus depuis 2009.

Le second indicateur, qui mesure le taux de projets de développement solidaire portés par des migrants, est destiné à mettre en avant le lien entre migrations et développement. Les cibles, fixées à 70 % pour 2010 et 80 % pour 2012, n'ont pas non plus été atteintes à ce jour (61 % en 2010).

Les trois programmes de la mission « *Prêts aux Etats étrangers* » présentent les mêmes limites de mesure de leur performance.

Le programme 851 « *Réserve pays émergents* » poursuit un objectif unique assorti d'un seul indicateur, mesurant le pourcentage de protocoles de prêt signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature. Cet indicateur rend compte de la mobilisation effective des fonds correspondant aux engagements de financement signés mais non des deux objectifs de la « *réserve pays émergents* » : le développement des pays émergents et la promotion des entreprises françaises.

Le programme 852 « *Consolidation de dettes* » comporte un objectif unique, « *participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement* » ; sa réalisation est mesurée par un indicateur portant sur le pourcentage des pays dont la France est un créancier important et qui ont retrouvé, grâce à l'initiative Pays pauvres très endettés, une situation d'endettement soutenable. Les cibles pour 2010 (90 %) et 2011 (80 %) n'ont pas été atteintes (75 % réalisés dans les deux cas) en raison des difficultés persistantes de certains pays (République démocratique du Congo, Burkina Faso, Haïti).

Le programme 853 « *Prêts à l'AFD* » ne comporte quant à lui ni objectifs, ni indicateurs de performance propres : ceux du programme 110 sont utilisés, car leurs interventions respectives sont similaires.

Le choix de retenir des objectifs et des indicateurs communs au programme 110 est cohérent, mais il illustre bien l'intrication qui existe entre les deux modes de financement par l'Etat des prêts de l'Agence

française de développement (bonifications du programme 110 et prêts à conditions privilégiées du programme 853).

Au total, même si la diminution progressive du nombre d'indicateurs mérite d'être saluée, des progrès importants sont possibles dans la mesure de la performance budgétaire de l'aide.

2 - Un effort récent et limité de mesure des résultats

Dès 2004, le gouvernement a souhaité l'élaboration d'une « *méthodologie d'évaluation des performances* » des pays bénéficiaires de l'aide française, inspirée des méthodes d'allocation utilisées par les banques multilatérales et fondée sur plusieurs critères (gouvernance, niveau de revenu, résultats économiques, réformes institutionnelles, développement humain, vulnérabilité).

Cette commande est cependant restée sans suite. Elle était manifestement trop ambitieuse et soulevait des questions de doctrine.

Conformément à une recommandation issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le Gouvernement a décidé, en juin 2009, que « *les indicateurs actuels de moyens relatifs à la politique française d'aide publique au développement (seraient) complétés par des indicateurs de résultat et d'impact, en privilégiant des indicateurs lisibles et transparents* ».

Une matrice, composée initialement de 19 indicateurs, a été établie par les administrations concernées pour être présentée au comité interministériel de la coopération et du développement en vue d'une réunion prévue fin 2011, mais qui n'a pas eu lieu. Cette première version n'a pas intégré les axes du document-cadre et devra donc être mise en cohérence avec celui-ci⁴⁷.

Les huit indicateurs de moyens et de conformité retenus visent à vérifier que les actions conduites sont conformes aux orientations stratégiques définies. Ils mesurent le volume et la ventilation de l'aide par secteur ou par zone géographique. Ils couvrent également les modalités d'acheminement de l'aide (part transitant par les organisations non gouvernementales, part de l'aide budgétaire inscrite dans un processus harmonisé et/ou dans un cadre régional).

⁴⁷ Par exemple, il conviendra de traduire, dans la matrice, les nouvelles cibles de répartition de l'aide bilatérale définies dans le document-cadre (20 % alloués aux pays méditerranéens et 10 % au plus consacrés aux pays émergents).

Le concept d'aide bilatérale pilotable, encore insuffisamment établi, doit être utilisé pour servir au calcul des cibles de concentration géographique de l'aide.

Seuls certains indicateurs sont assortis d'une cible, en fonction des engagements pris sur le plan international ou des objectifs fixés par le comité interministériel précité et le document-cadre. La ventilation des engagements par les « *objectifs du millénaire pour le développement* » (OMD), la part des engagements contribuant à la lutte contre le changement climatique ou la part de l'aide allouée aux pays ayant signé un accord de gestion concertée des flux migratoires ne font ainsi l'objet d'aucun objectif chiffré.

La matrice comprend également dix indicateurs de résultat et de qualité qui répondent à un objectif de compte rendu (« redevabilité »), voire de communication. Ils ne couvrent que l'activité de l'Agence française de développement et ignorent les actions des ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie.

Un indicateur de performance budgétaire est enfin prévu, portant sur l'effet de levier des prêts de l'Agence.

Il serait souhaitable de ne pas le circonscrire aux interventions de l'Agence et d'inclure les prêts relevant de la « *réserve pays émergents* » (RPE). A la différence de ceux des projets annuels de performances (PAP), cet indicateur n'est assorti d'aucun objectif, ce qui en fait un outil permettant de retracer l'utilisation de l'aide de l'Etat par l'Agence plutôt qu'un instrument de mesure de son efficacité.

En définitive, cette matrice d'indicateurs constitue un progrès qui doit être confirmé.

Sa structure est plus claire que celle des documents budgétaires, car les indicateurs sont regroupés en fonction de leur finalité. Une partie des indicateurs sont transversaux. Ils couvrent l'intégralité de l'aide bilatérale française.

La principale limite réside dans le champ restreint des indicateurs de résultat et dans leur insuffisante corrélation avec les travaux d'évaluation produits par les trois acteurs publics principaux de l'aide.

Il serait également opportun de mettre en cohérence la matrice des indicateurs avec les indicateurs budgétaires. Leurs finalités étant similaires, il est regrettable que six d'entre eux seulement soient communs.

Le respect de l'engagement pris par les ministères concernés pour le prochain budget triennal de renforcer la cohérence entre le document-

cadre, les documents budgétaires et la matrice d'indicateurs devra être vérifié.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour préserver la légitimité de l'effort d'aide, il est essentiel de conforter les pratiques d'évaluation et les exercices de mesure de son efficacité et de renforcer le lien entre ces deux dimensions.

Les entités publiques chargées de l'évaluation devraient homogénéiser leurs pratiques et étendre leurs travaux à certaines catégories mal couvertes (aides budgétaires, subventions aux associations, annulations de dette).

Leur dispersion actuelle, reflet de celle des acteurs centraux de l'aide, masque un effort d'évaluation très limité au regard du volume global de l'aide française et des moyens consacrés à l'évaluation par des donateurs comparables.

Enfin, si la combinaison d'évaluations de projet et thématiques est un point fort du dispositif français, les deux catégories devraient être mieux articulées en suivant la distinction entre Etat stratège et opérateurs.

L'obtention d'une mesure plus globale de l'efficacité de l'aide, qui fait l'objet de travaux en cours sur le plan international et répond à des attentes multiples, apparaît encore lointaine. Elle passe, dans l'immédiat, par des progrès significatifs de la mesure de la performance budgétaire et par la mise en œuvre de la matrice de résultats commandée en 2009, qui doit être adaptée et mise en cohérence avec les autres instruments de mesure.

Pour progresser dans cette direction, il est ainsi recommandé de :

11. renforcer les capacités publiques nationales d'évaluation par leur rapprochement et l'allocation de moyens appropriés ;

12. étendre le champ de l'évaluation aux aides représentant des volumes significatifs (annulations de dettes, contributions multilatérales) ;

13. redéfinir les indicateurs de performance budgétaire en favorisant la convergence entre programmes et la mesure de leur efficacité ;

14. finaliser les travaux de mesure de l'efficacité de l'aide engagés depuis 2009.

Chapitre IV

Une panoplie d'aides à mieux utiliser

En matière d'aide, on distingue souvent les actions bilatérales des actions multilatérales. Selon l'OCDE, les premières permettent de « *conserve(r) le contrôle effectif de l'utilisation qui sera faite des fonds* » du donateur tandis que les secondes sont « *des contributions versées aux organisations multilatérales qui sont mises en commun, de sorte qu'elles deviennent anonymes et font alors partie intégrante de leurs avoirs financiers* ».

Cardinale, la distinction est cependant souvent difficile à opérer, surtout sur le terrain.

Une aide affectée à un secteur, un thème, un pays ou une région par l'intermédiaire d'une institution multilatérale sera ainsi comptabilisée en aide bilatérale. Les contributions françaises affectées à des fonds verticaux, tels que les fonds fiduciaires rattachés à la Banque mondiale ou le Fonds mondial de lutte contre le sida, seront en revanche retracées dans les actions des programmes budgétaires relatives à l'aide multilatérale.

Plutôt que de se concentrer sur les parts respectives des deux types d'aide, la Cour a préféré analyser la mobilisation de chacun des instruments qu'ils recouvrent ainsi que leur complémentarité.

I - La valorisation de l'aide bilatérale

Sur le plan international, l'aide bilatérale demeure la principale forme d'aide au développement. Même si elle a moins progressé récemment que l'aide multilatérale, elle représente de 70 % à 75 % de l'aide des membres de l'OCDE depuis 20 ans.

En France, elle n'atteint plus que 6,11 Md€ en 2011, soit 65 % du total, en raison de son déclin en valeur absolue entre 2005 et 2009 et de la progression depuis 2007 de l'aide multilatérale.

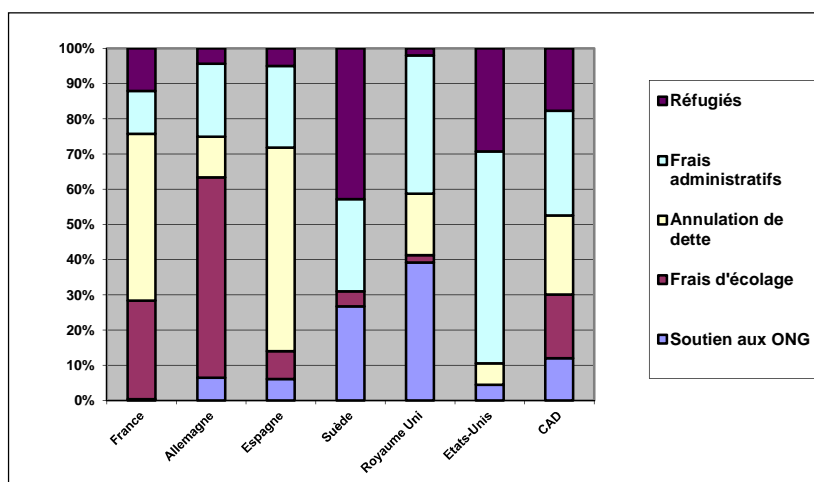
Indépendamment du débat sur le niveau de cette aide, une maîtrise des flux et des instruments s'impose donc.

A - La nécessaire maîtrise des flux d'aide

1 - Une meilleure identification de l'aide pilotable

L'aide programmable française - c'est-à-dire, selon l'OCDE, l'aide qui peut être programmée par le pays récipiendaire (ce qui exclut notamment les annulations de dettes, les frais d'écolage et l'accueil des réfugiés) - n'est pas inférieure à celle de nos partenaires. Elle atteignait un peu plus de la moitié (53 %) de l'aide bilatérale brute en 2010.

Graphique n° 5 : Structure de l'aide non programmable de quelques pays (2010)



Source : Cour des comptes d'après comité d'aide au développement de l'OCDE.

Cette notion ne s'identifie pas entièrement à celle d'aide pilotable, qui peut être définie comme l'aide résultant d'une programmation, d'une maîtrise et d'une mesure véritables par le pays donateur.

Bien que la mesure de l'aide pilotable soit essentielle à la compréhension des positions de gouvernance de l'aide, celle-ci ne fait pas l'objet d'un suivi dans le cadre de l'OCDE. L'aide pilotable concerne à la

fois l'aide bilatérale programmable et celle des contributions multilatérales dont l'effet peut être mesuré.

L'aide pilotable demeure également mal cernée en France, bien qu'un groupe de travail y ait été consacré en mai 2011 au sein des administrations concernées. Confrontée à la montée des exigences d'efficacité et de « redevabilité », la faiblesse relative de cette aide est un handicap pour la politique française.

Cette situation donne aux responsables, aux acteurs et aux témoins le sentiment paradoxal, que, malgré les moyens importants consentis, la France est souvent impuissante à les mobiliser, même pour des montants modestes, au service des priorités du moment (Corne de l'Afrique, Afghanistan, Etats du Maghreb et du Machrek, etc.).

Il serait donc bienvenu de circonscrire les ambitions réelles de la politique d'aide à cette notion, ce qui n'exclut pas de mesurer les effets sur le développement des autres actions publiques.

2 - Une prise de conscience des limites du recours aux prêts

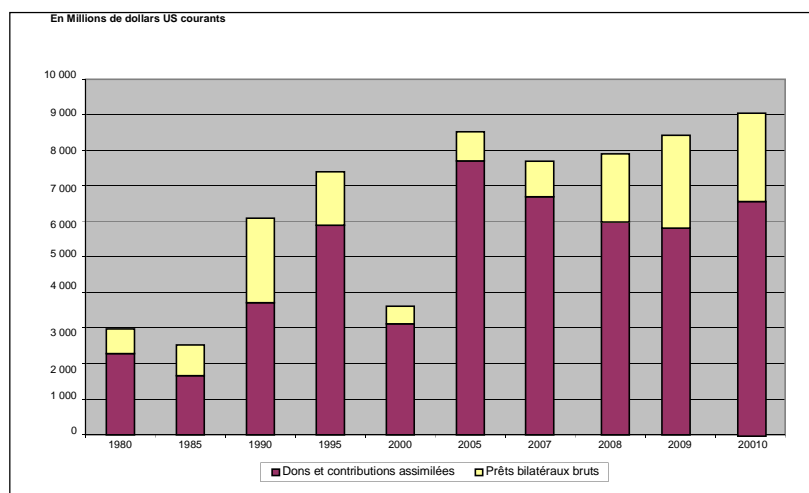
La complexité du pilotage de l'aide bilatérale française n'est pas seulement liée au volume de l'aide non pilotable. Elle s'est accrue en raison de la baisse des moyens budgétaires consacrés aux dons.

La préférence pour le prêt caractérise l'aide bilatérale française. Alors que les dons étaient majoritaires jusqu'au milieu des années 2000, la part des prêts dans l'aide bilatérale est passée de moins de 10 % en 2005 à 26 % en 2010.

La France figure ainsi aujourd'hui, avec le Japon, parmi les donateurs qui recourent le plus au prêt, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne ne les utilisant que dans des proportions inférieures à la France (10 à 15 %) tandis que les Etats-Unis n'y recourent pratiquement pas.

Les prêts présentent certains avantages. Ils permettent d'assurer une présence française dans le montage et la conduite de projets innovants ou stratégiques. A titre d'exemple, l'aide française au profit des pays émergents leur permet d'accéder à des prêts de longue durée que les marchés ne proposent pas, de mobiliser une expertise technique dont ils ne disposent pas toujours, et de renforcer la crédibilité de leurs projets.

**Graphique n° 6 : Structure de l'aide bilatérale française
(1980-2010)**



Source : Cour des comptes, d'après comité d'aide au développement de l'OCDE.

Cependant le recours croissant aux prêts a moins répondu à ces considérations stratégiques, au triple souci visant à réduire le coût budgétaire pour l'Etat ; à exploiter le modèle financier de l'Agence française de développement et à optimiser le montant de l'aide déclarée.

L'effet de levier (rapport entre la dépense budgétaire et le montant d'aide généré) a ainsi progressé au cours des dernières années.

Le flux net (versements moins remboursements) des prêts était devenu négatif de 1997 à 2007 vers les bénéficiaires, du fait des remboursements importants des prêts consentis dans les années 1980. Il est cependant redevenu positif depuis 2008⁴⁸.

Par ailleurs, les prêts français demeurent accordés à des conditions financières moins avantageuses que ceux consentis par les autres donateurs de l'OCDE (taux d'intérêt supérieur et durée plus élevée)⁴⁹.

⁴⁸ Une partie de l'augmentation tient à l'octroi par l'Agence, pour le compte de l'Etat, d'un prêt concessionnel au FMI, pour un montant maximal de 670 millions de droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ 734 M€. Ce prêt découle des engagements pris lors du sommet du G20 tenu à Londres, portant sur le doublement des capacités de financement concessionnel du FMI.

⁴⁹ L'élément de libéralité des prêts français, calculé par l'OCDE, était de 48,4 en 2009/2010 contre une moyenne de 65,7 pour les donateurs membres de l'OCDE.

Comme le souligne le ministère chargé des affaires étrangères, l'arbitrage budgétaire défavorable aux dons bilatéraux (245 M€ en 2010 contre 428 M€ en 2006) n'est pas sans effet sur les instruments : il pose directement la question de la survie du fonds de solidarité prioritaire (FSP), principal vecteur d'aide de ce ministère, et du maintien de la présence de l'Agence française de développement dans des pays où les prêts, même très concessionnels, ne peuvent être accordés (pays du Sahel, notamment).

3 - L'optimisation des annulations de dettes

Les annulations de dette ont représenté ces dernières années une composante particulièrement importante de l'aide française.

Le montant total des annulations consenties par la France s'élève, sur les vingt dernières années, à plus de 15 Md€. Elles ont marqué la décennie passée mais suivent une tendance à la baisse (50 % de l'aide en 2000, 36 % en 2006, 14 % en 2011). Ce déclin devrait se poursuivre, malgré quelques perspectives subsistantes d'annulation (Côte d'Ivoire, Soudan), les efforts engagés sur le plan international - initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) - atteignant bientôt leur terme.

Cette évolution devrait avoir pour effet de réduire le montant de l'aide déclarable à l'OCDE, mais aussi d'accroître la proportion d'aide pilotable de la France.

Les documents budgétaires affichent des montants prévisionnels globaux et non par pays. Les annulations de dettes font l'objet d'un double plafond d'autorisation voté par le Parlement, en vertu de la loi de finances rectificative pour 1991, et dont le montant vient d'être relevé en 2011⁵⁰.

L'aide se traduit concrètement par l'annulation des créances détenues par l'Etat, l'Agence française de développement et la banque NATIXIS sur les pays concernés.

Une dépense budgétaire est donc enregistrée à hauteur des montants annulés sur le programme 110, pour les annulations supportées par l'Agence, et sur le programme 114 « *Appels en garantie de l'Etat* » pour celles supportées par NATIXIS. Le programme de concours financier 852 « *Consolidation de dettes* » prend en compte les dépenses et les recettes liées aux opérations de refinancement, soit 119 M€ en 2010 dont 89 M€ au profit de la Côte d'Ivoire.

⁵⁰ 18 700 M€ pour les annulations de dettes multilatérales et 2 650 M€ pour les annulations de dettes bilatérales.

L'intégration des annulations de dette dans une stratégie d'aide constitue un défi.

Le récent document-cadre fait l'impasse sur cet instrument. Les objectifs, la répartition géographique et les modalités de mise en œuvre de cette aide sont de fait difficiles à intégrer de manière cohérente dans un cadre stratégique général, en raison de leur imprévisibilité et de la liberté d'emploi par les Etats bénéficiaires des marges de manœuvre financières ainsi retrouvées.

Le mécanisme des « *contrats de désendettement et de développement* » (C2D), inventé par la France en 2002, vise précisément à pallier cet inconvénient. S'il représente une fraction importante de l'aide accordée par la France à certains pays (par exemple, le Cameroun), cet outil demeure encore insuffisamment articulé avec les priorités générales de l'aide française et trop peu inséré dans les stratégies-pays.

Les contrats de désendettement et de développement (C2D)

Le C2D est un mécanisme bilatéral additionnel au traitement de la dette dans le cadre de l'« *initiative PPTE* ». Il permet de refinancer par dons l'intégralité des créances souveraines d'aide publique au développement (prêts de l'Agence, protocoles du Trésor, concours gérés par la Banque de France), dès que le pays concerné a atteint le « *point d'achèvement* » de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (IPPTE).

Le pays bénéficiaire du C2D continue d'honorer sa dette, mais, aussitôt le remboursement constaté, la somme correspondante est reversée sur un compte spécifique de la Banque centrale du pays.

Ces dons sont utilisés par l'Etat bénéficiaire pour financer des programmes de lutte contre la pauvreté, sélectionnés d'un commun accord, conformément aux orientations du pays figurant dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), ainsi qu'aux priorités sectorielles françaises (globales et propres au pays concerné).

Ils prennent principalement la forme d'aides budgétaires globales et d'aides sectorielles, dès lors que les conditions (fiabilité de la gestion des finances publiques, stratégies sectorielles soutenables) sont réunies. Exceptionnellement, le C2D peut financer de l'aide-projet. L'instruction est conduite de manière conjointe par la direction générale de la mondialisation, la direction générale du Trésor et l'Agence française de développement, la mise en œuvre étant assurée par cette dernière dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) et par le ministère chargé des affaires étrangères et européennes hors ZSP.

Source : Cour des comptes, d'après la note soumise au conseil de surveillance de l'AFD du 29 juin 2006 sur la doctrine relative aux C2D⁵¹.

Les contrats de désendettement et de développement représentent un volume financier prévisionnel d'environ 3,7 Md€. Une vingtaine de pays ont signé ou sont susceptibles de signer de tels contrats avec la France. Parmi ceux-ci, neuf pays, qui ont atteint le point d'achèvement de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE), ont déjà signé un premier contrat, voire un second, entre 2001 et 2006.

Le contrat le plus important est celui conclu avec le Cameroun, pour un montant total de 537 M€ sur la période 2006-2011. Comme le souligne notre ambassade à Yaoundé, le principe d'additionnalité n'a cependant pas été entièrement respecté, la mise à disposition des crédits du C2D s'étant accompagnée d'une réduction de l'aide au titre du fonds de solidarité prioritaire (FSP).

Malgré le souhait des ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie, la dimension pluriannuelle des C2D n'était jusqu'en 2011 pas prise en compte budgétairement, les dépenses étant gérées au fur et à mesure des indemnités versées par l'Etat à l'Agence française de développement. Pour la première fois, les crédits du programme 209 comprennent en 2011 une dotation (98 M€) relative aux engagements sous-jacents. Cette pratique nouvelle, cohérente avec le choix retenu pour les annulations de dette relevant du programme 110, constitue un progrès.

Il demeure néanmoins nécessaire d'assurer aux C2D un traitement dans les comptes de l'Etat conforme à leur nature, comme la Cour l'a récemment rappelé.⁵²

⁵¹ « Les fonds C2D des prochains contrats devront être mis en œuvre en priorité sous la forme d'aides sectorielles ou d'aides budgétaires globales ».

⁵² *Acte de certification des comptes de l'Etat : exercice 2011*. p. 74 et 75, mai 2012, mis en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr).

B - Des instruments traditionnels à remobiliser

Le document-cadre de coopération adopté en avril 2011 crédite le dispositif français d'aide bilatérale d'une « *gamme complète d'instruments techniques et financiers* ».

Tableau n° 5 : Modalités de l'aide française (2000-2010)

	2000		2010	
	M€	%	M€	%
APD bilatérale nette	3 070	69	5 879	60
a) APD bilatérale sur dons	3 381	76	5 027	52
<i>dons projets, programmes</i>	285	6	1 027	11
<i>coopération technique</i>	1 392	31	2 035	21
<i>(dont écolage)</i>	(365)	(8)	(703)	(7)
<i>remises de dette (sur dons)</i>	815	18	1 267	13
<i>réfugiés</i>	160	4	328	3
b) APD bilatérale sur prêt (y.c. rééchelonnements de dettes)	-311	-7	852	9
APD multilatérale	1 385	31	3 872	40
dont aide européenne	859	19	2 009	21
APD NETTE TOTALE	4 454	100	9 751	100
En % RNB	0,30		0,50	

Source : Direction générale de la mondialisation/- ministère chargé des affaires étrangères et européennes.

Outre le recours aux prêts, l'aide française présente plusieurs caractéristiques par rapport à celle des autres donateurs :

- la part finançant des projets et des programmes identifiés ne représente que 19 %, contre près de 38 % en moyenne et plus de 70 % aux Etats-Unis ;
- à l'inverse, le poids de la coopération technique demeure élevé (21 % en 2010 contre seulement 3 % aux Etats-Unis), mais cela tient plus à l'inclusion dans cette catégorie des frais d'écolage et des dépenses de recherche qu'à l'assistance technique proprement dite, qui ne représente qu'une part très faible des dépenses.

1 - La reprise en mains de l'aide-projet

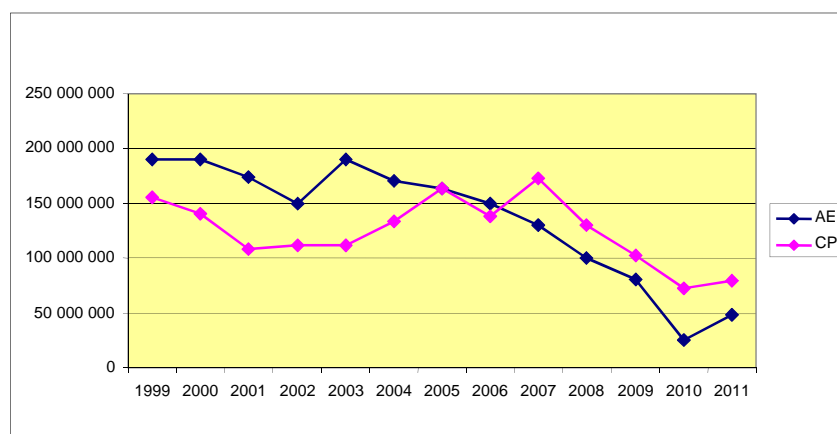
L'aide-projet, qui consiste à financer un projet spécifique en contrôlant étroitement sa mise en œuvre, garantit en principe la traçabilité des fonds et permet un transfert rapide de capitaux productifs et de technologies. Elle génère toutefois des coûts pour les donateurs et les bénéficiaires d'autant plus élevés qu'elle est fragmentée, favorise la liaison de l'aide, manque de prévisibilité et affaiblit les capacités locales de gestion.

Partagée entre les trois acteurs centraux de l'aide, l'aide-projet française doit être mise en œuvre avec plus de rigueur.

Depuis 2004, l'aide bilatérale financée par le ministère chargé des affaires étrangères passe par deux canaux : d'une part, des subventions à l'Agence française de développement, pour le financement des domaines qui lui ont été transférés, et, dans une moindre mesure, aux ONG ; d'autre part, le financement par un fonds de solidarité prioritaire (FSP) de projets relevant des domaines conservés par le ministère (gouvernance, francophonie, enseignement supérieur, etc.).

En 2010, ces dépenses se sont élevées à 295 M€, dont 196 M€ pour les subventions-projets de l'Agence, 37 M€ pour les ONG et 62 M€ pour le fonds de solidarité prioritaire.

Tableau n° 6 : Evolution des crédits du fonds de solidarité prioritaire (2000-2011 ; en €)



Source : Direction générale de la mondialisation - ministère chargé des affaires étrangères.

Successeur du Fonds d'aide et de coopération (FAC) institué en 1959, le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) a été créé par le décret du 11 septembre 2000. A sa création, il a été présenté comme « *l'instrument par excellence de l'aide-projet de la coopération française* ».

Entre 2001 et 2011, le montant des crédits du fonds s'est néanmoins réduit de 72 % en autorisations d'engagement et de 27 % en crédits de paiement, soit, à périmètre constant, une baisse des autorisations d'engagement de 46 % et une croissance des crédits de paiement de 43 %.

Plus de 210 projets étaient en cours en 2010 dont les trois quarts concernaient des « *projets-pays* », principalement en Afrique subsaharienne, pour un montant unitaire compris entre 1 et 3 M€.

Leur gestion par le ministère chargé des affaires étrangères s'est révélée insuffisamment rigoureuse. Si le lancement des projets est soumis à des procédures formalisées requérant leur examen par plusieurs comités, leur mise en œuvre s'effectue sans identification d'un responsable central et sans mécanisme de suivi. De manière générale, les instances d'approbation ne se voient jamais présenter les réalisations des projets qu'elles avalisent.

En outre, prévus pour une durée de principe de trois ans, près d'un tiers des projets ouverts avaient en 2010 une ancienneté supérieure à cinq ans, le plus ancien (2000-131 « *Aide au développement du français au Vietnam* ») ayant près de dix ans d'âge. Cela tient autant à l'insuffisance des ressources prévues qu'aux difficultés de mise en œuvre (problèmes techniques, non-respect des engagements par les partenaires, etc.).

L'analyse des projets ayant donné lieu à des dépenses significatives (plus d'1 M€) depuis 2005 a fait apparaître plusieurs lacunes : continuité de fait entre des projets ayant des objets similaires, lancement de nouveaux projets avant l'évaluation des précédents, respect non systématique des conditions posées, sous-consommation des crédits affectés, caractère systématique des prolongations, difficulté de suivi local des crédits.

En l'absence d'apurement périodique du stock de projets en cours, une durée moyenne de plus de sept ans serait nécessaire sur la base des délégations de crédits de 2011 pour achever leur exécution. Un tel apurement a opportunément été entrepris en 2011.

Les subventions accordées au niveau central par le ministère ont un montant relativement modeste (26,4 M€ en 2010), mais leur mise en œuvre par les ambassades a fait également apparaître que les justificatifs

des interventions prévus par les conventions de financement étaient souvent insuffisants.

Le fonds de solidarité prioritaire dispose d'une modalité déconcentrée, sous la forme d'un fonds social de développement (FSD), qui permet de soutenir des projets de montant modeste dont la gestion est déconcentrée localement dans les ambassades. Les crédits consacrés à cet instrument connaissent depuis 2006 une croissance en valeur absolue. Ils ont notamment bénéficié à Haïti (12,7 M€), au Mali (8,7 M€), à la Côte d'Ivoire (8,4 M€) et au Niger (6,9 M€) au cours de la décennie passée.

Une évaluation globale des projets, réalisée en 2009, a confirmé l'intérêt de cet instrument flexible, que des observations directes réalisées en 2010 par la Cour au Burkina Faso et à Madagascar ont corroboré.

Au sein des ambassades, la gestion des projets apparaît cependant précaire, car elle repose souvent sur des volontaires internationaux, qui s'acquittent des tâches de gestion sans nécessairement disposer de la formation nécessaire, ni de la continuité suffisante.

2 - La persistance d'une aide liée

Une partie de l'aide bilatérale française demeure liée, même si la France adhère officiellement aux recommandations de l'OCDE prônant le déliement de l'aide. En 2009, 11 % de l'aide française était liée, soit un taux inférieur à la moyenne des donateurs (16 %).

Cette forme d'aide, qui vise explicitement le soutien aux entreprises françaises, est gérée sous le contrôle du ministère de l'économie par la banque NATIXIS et prend deux formes :

- le fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) finance, sous forme de dons, des prestations réalisées exclusivement par des entreprises françaises en amont des projets (études de faisabilité ou de préparation, etc.) ;
- la « *réserve pays émergents* » (RPE) finance, sous forme de prêts concessionnels, des projets dont au moins 70 % de la réalisation est confiée à des entreprises françaises.

En 2011, la dotation budgétaire du fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) s'est établie à 35 M€ de crédits de paiement (dont 15 M€ pour les études relatives au projet de ligne à grande vitesse du Maroc), permettant le financement de 30 à 40 projets par an, pour une consommation de 30 M€ en 2010.

La « *réserve pays émergents* » (RPE) a permis d'octroyer un montant de prêts de 1,4 Md€ au cours de la décennie passée et d'environ 350 M€ en 2011.

Une évaluation rétrospective des aides accordées depuis 2000 a été conduite par le ministère de l'économie en 2011, qui a conclu qu'un euro engagé donnait lieu à des retombées représentant 9,7 € de contrats français pour le fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) et 5,3 € pour la « *réserve pays émergents* » (RPE).

L'effet du fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) est apparemment positif : 81 % des études financées ont débouché sur un projet confié à une entreprise française, parfois de manière très visible, comme au Vietnam (métro de Hanoï) ou au Maroc (projets de lignes à grande vitesse pour un don de 75 M€ en 2008).

Cependant, consciente de l'effet d'abonnement produit auprès de certaines entreprises françaises d'ingénierie, la direction générale du Trésor s'est récemment fixé comme objectif de diversifier les prestataires.

L'évaluation de l'impact des projets relevant de la « *réserve pays émergents* » (RPE), systématiquement prescrite, se révèle plus contrastée.

Les travaux réalisés depuis 2010 concluent notamment à la complexité de l'association des deux objectifs d'aide au développement et d'aide commerciale et au caractère parfois moins attractif des conditions financières proposées par rapport à d'autres financements concessionnels étrangers. Comme pour le fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), des effets de guichet ou d'abonnement se produisent.

3 - La redécouverte de l'assistance technique

Le déploiement d'assistants techniques auprès des pays en développement, récemment rebaptisés experts techniques internationaux, a longtemps été une forme privilégiée par la coopération française au point d'incarner un modèle jugé dépassé, qui conduisait encore à financer la présence en Afrique subsaharienne de 10 000 assistants à la fin des années 1990, dans une logique de « *substitution* » aux autorités locales.

La réforme de la coopération, pour des raisons doctrinales mais aussi budgétaires, s'est ainsi traduite par une réduction de l'assistance technique jusqu'à atteindre un plancher. Ainsi l'inspection générale des affaires étrangères pouvait-elle constater en mai 2009, dans un des pays pauvres prioritaires du Sahel, que « *la baisse continue des crédits de coopération conjuguée à la fermeture des postes d'assistance technique qui sont comptabilisés dans les équivalents temps plein (ETP) sous plafond dont il convient de réduire le nombre, alors même que leur*

présence dans ce pays est une action de coopération en soi, finira par rendre notre pays inaudible dans ce pays ».

A l'automne 2011, le dispositif français ne reposait plus que sur moins de 600 assistants, dont 410 relevaient du ministère chargé des affaires étrangères et 150 de l'Agence française de développement. Déployant moins de 400 d'entre eux en Afrique subsaharienne, la France y dispose aujourd'hui de moins d'assistants que l'Allemagne, où l'opérateur technique GIZ déployait 1 350 experts expatriés et 11 240 experts nationaux.

Pour les ambassades françaises, la présence d'experts demeure cependant un atout précieux.

L'ambassade au Sénégal estime ainsi que *« le dispositif d'assistance technique géré par le Département est très apprécié tant par les administrations sénégalaises que par les partenaires techniques et financiers, en particulier multilatéraux »*. Leur présence se révèle même de nature à renforcer les actions multilatérales comme au Togo, où, selon l'ambassade, *« de nombreux projets européens seraient incapables d'atteindre les objectifs fixés s'ils n'étaient pas appuyés, voire directement mis en œuvre par l'assistance technique française »*.

Devenu modeste, le dispositif français d'assistance doit compter sur des acteurs dispersés, voire concurrents.

La réforme du dispositif d'assistance technique engagée en 2002 a en effet conduit à la création du groupement d'intérêt public (GIP) France Coopération Internationale (FCI⁵³) et à la transformation en groupement d'intérêt public de l'Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière (ADETEF), opérateur des trois ministères chargés de l'économie, du budget et de l'écologie.

Le Gouvernement a ensuite demandé à l'Agence française de développement en 2004 de prendre en charge les assistants correspondant aux secteurs transférés à l'Agence. Le maintien demandé d'un effectif de 320 postes s'est révélé difficile compte tenu du renchérissement de leur coût. Pourtant, l'évaluation du transfert de l'assistance technique à l'Agence entreprise par le ministère chargé des affaires étrangères en 2010 n'a pas été achevée à ce jour.

Afin de permettre un nouveau développement de cette forme de coopération, les pouvoirs publics examinaient début 2012 la proposition de l'Agence française de développement de constituer un *« fonds de coopération technique »* destiné à financer les actions et qui permettrait à

⁵³ Devenu en 2010 France Expertise Internationale (FEI).

l'Agence de doubler le nombre de ses experts. Toutefois, une clarification préalable des rôles entre ce nouvel acteur et les autres opérateurs existants (France Expertise internationale, ADETEF, CIVIPOL⁵⁴, etc.) demeure un préalable nécessaire.

4 - Le recours raisonné à l'aide budgétaire

L'aide budgétaire, qui est transférée directement au gouvernement du pays bénéficiaire et soumise aux systèmes locaux de comptabilité et de gestion, comporte certains avantages par rapport à l'aide-projet.

Elle accélère le rythme de décaissement, facilite le financement de dépenses récurrentes (salaires, entretien), et responsabilise les autorités du pays bénéficiaire. Néanmoins, elle suppose la réunion de plusieurs conditions, dont un degré élevé de confiance entre donateurs et bénéficiaires, une politique de développement négociée et des finances publiques fiables.

La part de l'aide budgétaire dans l'aide française est en augmentation mais demeure un instrument sous-employé, ne représentant que 3 % de l'effort total de l'aide publique au développement, alors que les autres donateurs y recourent massivement et que son développement est prôné par l'OCDE.

A plusieurs reprises depuis 2002, le Gouvernement s'est ainsi prononcé pour un recours accru à cette aide, qui peut être globale ou sectorielle.

En 2010, les dépenses au titre des aides budgétaires ont atteint 73 M€ au titre des aides budgétaires globales (ABG) du programme 110 et 24 M€ au titre des aides budgétaires exceptionnelles du programme 209 aux pays post-conflit ou en sortie de crise. Les montants des concours, qui peuvent être annuels ou pluriannuels, varient entre 2 et 60 M€. Ils peuvent prendre la forme de prêts ou de dons.

Une doctrine d'emploi des aides budgétaires globales (ABG), dont la mise en œuvre incombe à l'Agence française de développement, a été arrêtée en février 2007.

Prévoyant un cadre minimal (politique macroéconomique soutenable et finances publiques fiables), elle ne semble pas avoir été observée dans tous les cas, comme en témoignent les cas d'Haïti⁵⁵ (qui a bénéficié, en urgence, d'une aide de 5 M€ à la suite du séisme de janvier

⁵⁴ Société de conseil et de service relevant du ministère de l'intérieur.

⁵⁵ Même si cette aide a été soumise à des contrôles spécifiques permettant de limiter le risque fiduciaire.

2010 et devait recevoir à ce titre 20 M€ en 2010 et 2011) ou du Bénin (qui continue, malgré ses lacunes en termes de gouvernance, à bénéficier d'une aide de 3 M€ en 2010 en vertu d'un engagement de la France pris en décembre 2009).

La faiblesse des montants consacrés par la France à ces aides tient pour l'essentiel au manque global de moyens budgétaires. En outre, l'aide budgétaire globale (ABG) est parfois jugée moins « *visible* » que l'aide-projet.

La valeur de principe de ces aides pour l'Etat bénéficiaire et leur faible coût de gestion justifieraient probablement d'en accroître la part comme le montre l'évaluation externe réalisée en 2009 sur l'aide budgétaire globale (ABG) octroyée au Burkina Faso. Cet objectif est cependant délicat à atteindre en l'absence de fongibilité des ressources relevant du ministère chargé de l'économie et des finances et de celui des affaires étrangères.

II - L'insertion dans le jeu multilatéral

La part de l'aide multilatérale n'a cessé d'augmenter depuis une vingtaine d'années parmi les donateurs de l'OCDE, pour atteindre 31 % en 2011.

La France, après avoir enregistré une tendance inverse entre 2001 et 2006, connaît une augmentation marquée de cette aide depuis 2007, faisant de notre pays l'un des membres de l'OCDE qui utilise le plus le canal multilatéral. Sur le plan budgétaire, l'aide multilatérale française représentait en 2010 2,22 Md€, soit 61 % des dépenses de la mission, qui alimentent les organisations multilatérales.

Cette évolution se fait cependant au profit de quelques organisations et appelle une gestion plus dynamique des contributions.

A - La montée en puissance de l'aide multilatérale française

1 - Une aide multilatérale fortement concentrée

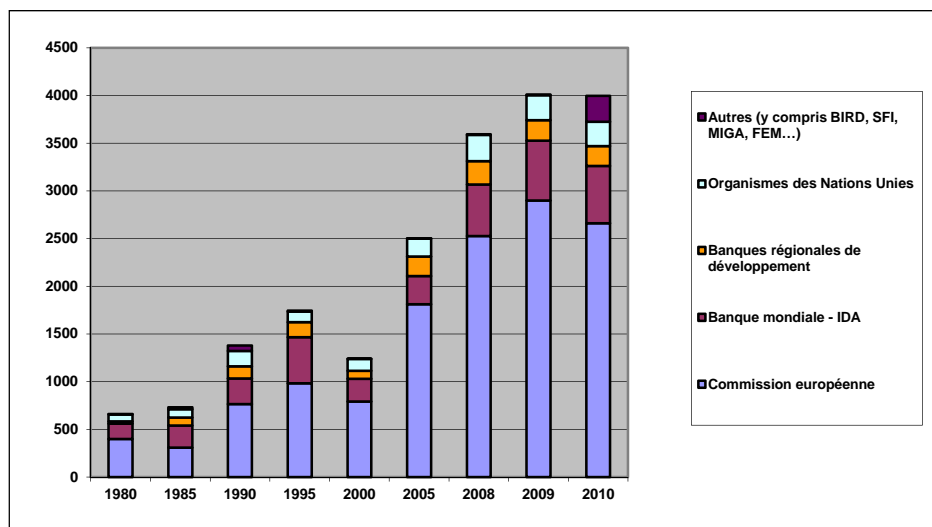
Le système d'aide multilatérale est devenu plus complexe au cours de la décennie passée en raison de la multiplication des organismes (229 recensés par l'OCDE) et des instruments (fonds spécialisés appelés « *fonds verticaux* »).

En réalité, cette prolifération institutionnelle s'accompagne d'une forte concentration de l'aide, puisque les deux-tiers de celle-ci sont destinés à cinq organismes : la Commission européenne, la Banque mondiale (AID), le Fonds mondial sida et les banques asiatique et africaine de développement.

Pour sa part, la France répartit ses contributions internationales dédiées au développement entre 68 institutions. Comme chez les autres donateurs, son aide multilatérale est très concentrée puisque 80 % des dépenses correspondantes étaient réparties en 2010 entre trois organismes, l'Union européenne (45 %), la Banque mondiale-AID (21 %) et le Fonds mondial sida (15 %).

Cohérente avec les priorités définies par le Gouvernement en juin 2009, cette concentration n'exclut pas une dispersion : 3 % des contributions sont réparties entre les deux tiers des institutions soutenues.

Graphique n° 7 : Aide multilatérale de la France (1980-2010)



Nota bene : en MUSD.

Source : Cour des comptes, d'après comité d'aide au développement de l'OCDE.

Conformément aux préconisations du Parlement et à celles issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP), un effort de concentration a été engagé en 2009.

Près de 80 % des dépenses du ministère chargé des affaires étrangères sont désormais réservées à quatre organisations : le programme des Nations unies pour le développement, le Haut-commissariat aux

réfugiés, l'UNICEF et l'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Quatorze autres organisations seulement bénéficient désormais, selon des priorités qui ne sont pas toujours clairement établies, de contributions d'un montant inférieur à 2,5 M€ pour un total de 11,3 M€, alors qu'elles étaient encore 31 en 2007 pour un total de 17 M€.

La part de l'aide transitant par la Banque mondiale, les organismes des Nations unies et les banques régionales de développement est moins élevée en France (9 % en 2011) que dans la plupart des autres pays européens (23 % en Suède, 21 % au Royaume-Uni, 14 % en Allemagne).

Les institutions financières internationales représentent environ 20 % de l'aide multilatérale française en 2011, soit une tendance à la hausse depuis 2008. Les contributions visent à soutenir les activités de prêts concessionnels⁵⁶ de la Banque mondiale (658 M€ en 2010), du FMI (247 M€), de la Banque africaine de développement (132 M€) et de la Banque asiatique de développement (24 M€).

La Banque mondiale elle-même, dont la France demeure le cinquième actionnaire *ex æquo* avec le Royaume-Uni, ne représente ainsi qu'entre 4 % et 6 % de l'aide française depuis le début de la décennie passée.

Afin d'améliorer la visibilité de ce canal d'aide, le gouvernement s'est engagé en 2010 à remettre un rapport annuel au Parlement sur son action à travers le FMI et la Banque mondiale, qui devrait être étendu à compter de 2012 aux banques régionales de développement.

Les contributions au système des Nations unies représentent, de leur côté, 5 % de l'aide publique au développement française multilatérale. Ces contributions volontaires sont en diminution au cours des dernières années (55,8 M€ en 2010, en baisse de 35 % par rapport à 2007) et la France est en passe de devenir un donateur relativement modeste (en-deçà du 10^{ème} rang mondial) aux fonds et programmes correspondants.

2 - La primauté du vecteur européen

L'importance de l'aide multilatérale s'explique en réalité principalement par la montée en puissance des contributions françaises à l'aide européenne, qui s'élevaient à 19 % du total en 2011, soit un doublement en 20 ans.

⁵⁶ Ou de dons dans les pays dont l'endettement est considéré non viable.

L'Union européenne est aujourd'hui, avec ses Etats membres, le premier acteur de l'aide au sein de l'OCDE, représentant, avec 52,9 Md€ en 2011⁵⁷, plus de la moitié du total.

Ses instruments, financés par le budget général de l'Union européenne et par le Fonds européen de développement (FED), constituent ainsi les premiers vecteurs de l'aide multilatérale française. Leur montant s'élevait en 2010 à 2,01 Md€, dont 0,91 Md€ pour le fonds européen de développement (FED) et 1,10 Md€ pour le budget communautaire.

Les vecteurs européens sont considérés comme efficaces par la masse de crédits que leurs projets peuvent concentrer, mais lents à mettre en œuvre en raison des contraintes de programmation qui imposent de planifier actuellement les exercices 2014 à 2020. La « *programmation conjointe* » des interventions de la Commission et des Etats membres, actuellement privilégiée par la Commission, ne fait cependant l'objet que d'un début d'expérimentation depuis 2011 en Haïti et au Sud-Soudan.

Les montants mis en œuvre par la Commission au titre de l'aide sont donc considérables et, même répartis entre onze instruments, conservent un poids déterminant - 22 Md€ pour le Fonds européen de développement (FED), 16 Md€ pour l'instrument de coopération au développement (ICD), 11 Md€ pour l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), cinq autres instruments disposant d'enveloppes entre 1 et 5 Md€.

Créé à l'initiative de la France, le Fonds européen de développement (FED) est un instrument dédié au financement de l'aide à 79 Etats d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) à partir d'une réserve budgétaire de 600 M€ et d'une enveloppe allouée à chaque pays pour couvrir les besoins imprévus.

Comme pour la Banque mondiale, la France a précisé sa position vis-à-vis des instruments européens dans un document de stratégie arrêté en octobre 2010, favorable notamment à une inclusion du FED dans le budget général (« *budgétisation* ») qui paraît hors d'atteinte avant 2020.

3 - Un niveau de contribution élevé aux fonds verticaux

Les fonds verticaux font partie des nouveaux vecteurs de l'aide.

Ils procèdent d'initiatives internationales ayant pour objectif de financer des approches thématiques, sectorielles ou sous-sectorielles du

⁵⁷ Soit 72,3 milliards de dollars américains. Conversion sur la base du taux officiel USD/€ en 2011.

développement et mobilisent des financements publics et privés importants bénéficiant principalement aux secteurs de la santé, de l'environnement et de l'éducation.

La France est un contributeur important aux fonds thématiques, qui représentent 44 % de son aide multilatérale, hors Union Européenne, contre 21 % seulement pour l'ensemble des donateurs de l'OCDE.

Elle contribue ainsi au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (300 M€ par an entre 2008 et 2010), à UNITAID (Facilité internationale d'achat de médicaments pour lutter contre le VIH, le paludisme et la tuberculose) (144 M€ en 2010), au Fonds pour l'environnement mondial (34 M€) et à Facilité financière internationale pour l'immigration/alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI) (21 M€)⁵⁸, ayant été à l'initiative de la création de certains de ces organismes.

La France a récemment accentué son effort dans le domaine de la santé, où elle est désormais le deuxième donateur en volume après les Etats-Unis et le premier par rapport à son produit intérieur brut. Elle devra financer sa promesse de contribution au Fonds mondial sida pour un montant de 1,08 Md€, soit 360 M€ par an entre 2011 et 2013.

B - La nécessité d'une meilleure convergence entre les aides bilatérales et multilatérales

1 - Le débat sur l'équilibre entre les deux formes d'aide

Le poids croissant de l'aide multilatérale est à l'origine d'interrogations qui se font entendre, notamment au Parlement⁵⁹, sur l'effet d'éviction que les engagements internationaux risquent d'entraîner sur l'aide bilatérale. Le document-cadre présenté en 2011 évoque ainsi la fixation d'« *un montant plancher de ressources budgétaires pour l'action bilatérale* ».

A la différence de certains donateurs, tels l'Allemagne ou la Suisse, la France n'a pourtant pas souhaité adopter de position *a priori*

⁵⁸ Cf. rapport de la Cour des comptes sur la *taxe de solidarité sur les billets d'avion* remis en juillet 2011 à la Commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁵⁹ Cf. notamment le rapport au Premier ministre de Mme Henriette Martinez « *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité* », Assemblée nationale, juillet 2009.

sur l'équilibre optimal qui existerait entre aide bilatérale et aide multilatérale.

Cette position paraît fondée, en raison du caractère cyclique de certaines contributions multilatérales et de la difficulté à déterminer des critères objectifs de fixation d'un niveau maximum d'aide multilatérale. La définition d'une cible d'aide multilatérale conduirait vraisemblablement plus à des arbitrages entre institutions multilatérales qu'à des arbitrages entre instruments.

L'augmentation des contributions aux organisations multilatérales résulte, en effet, des engagements internationaux pris par la France et du mouvement pluriannuel de reconstitution des fonds concessionnels, qui peut être mieux anticipé⁶⁰.

Cette situation invite à porter l'attention sur l'efficacité de l'aide multilatérale plutôt que sur son seul montant.

Il est, à cet égard, nécessaire de définir clairement une stratégie en matière d'aide multilatérale et non seulement, comme cela a été fait en 2010, pour la Banque mondiale et l'Union européenne, ne serait-ce qu'en raison de la fragmentation de ce type d'aide entre les ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie et des finances. C'est le sens de la recommandation de l'OCDE, qui lors de sa revue de l'aide française en octobre 2010, relevait la nécessité d'une « *allocation stratégique* » de l'ensemble de l'aide multilatérale française,

2 - La nécessaire stratégie « *bi/multi* »

Analysant en 2007 le financement de l'aide au développement, l'inspection générale des finances a souligné l'absence de « *stratégie véritablement opérationnelle* » en matière de cofinancement de l'aide française. Or, même dans un pays prioritaire comme Madagascar, les financements multilatéraux apportés par la France dépassent désormais les financements bilatéraux.

Pourtant, sur le terrain, nos ambassades confirment la difficulté persistante d'une articulation entre les deux formes d'aide : les choix en matière d'aide bilatérale sont opérés localement sous l'autorité de l'ambassadeur, alors que ceux en matière d'aide multilatérale sont effectués par les administrations centrales, généralement sans consultation préalable des postes.

⁶⁰ Malgré une croissance des dotations budgétaires en 2011, la France n'a pu conserver son deuxième rang lors de la reconstitution des dotations du Fonds africain de développement.

Si la plupart des ambassades constatent une bonne synergie des projets conduits entre la France et l'Union Européenne, à l'inverse, la concertation est limitée, parfois à l'extrême, avec les organisations relevant du système des Nations unies ou de la Banque mondiale. La question est particulièrement aiguë pour les fonds verticaux (de type Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme) où, au Tchad et au Mali notamment, l'articulation est apparue quasi inexistante avec l'aide bilatérale française malgré le montant des contributions de la France à ces fonds.

Il convient donc de poursuivre la mobilisation des représentations françaises auprès de la Banque mondiale et de l'Union européenne. Elle a permis d'obtenir des succès comme la décision de l'Association internationale pour le développement (AID) en décembre 2007, lors de la reconstitution de son capital, de consacrer au moins la moitié de ses interventions à l'Afrique.

Les fonds verticaux représentent à cet égard un terrain favorable. C'est le cas dans le secteur de l'environnement où parallèlement au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) auquel la France apporte une contribution de 215,5 M€ pour la période 2011-2014, cette dernière a créé un fonds français (FFEM), qui en constitue le canal bilatéral et qui a été reconstitué pour 95 M€ en 2010.

Une autre piste d'amélioration de l'articulation entre les deux types d'aide est de mobiliser l'aide bilatérale pour financer des projets pilotes ou de l'assistance technique en appui aux contributions multilatérales⁶¹.

Dans cet esprit, il serait nécessaire de tirer un meilleur parti des assistants techniques français présents dans des projets ou des organismes relevant d'autres donateurs, dont le recensement par le ministère chargé des affaires étrangères est incomplet (119 identifiés en 2010).

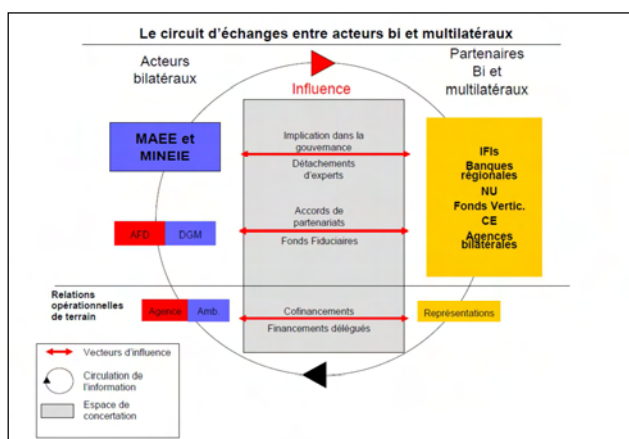
Il conviendrait également de systématiser les stratégies françaises vis-à-vis des organisations internationales tant sur le plan de l'actionnaire (direction générale du Trésor ou direction générale de la mondialisation) que sur le plan opérationnel (Agence française de développement). A cet égard, le réseau diversifié des partenaires de l'Agence (agences nationales

⁶¹ Les expériences de cofinancements de projets, comme le barrage hydro électrique Nam Theun-2 au Laos, qui bénéficie de prêts de la Banque mondiale et du groupe AFD, ou de délégations de gestion, comme celle dont l'Agence française de développement dispose de la part de la Commission européenne depuis 2008, paraissent à cet égard prometteuses.

étrangères, banques multilatérales, organisations internationales, ...) pourrait être mobilisé.

A l'instar de la pratique allemande, un « *jeu en réseau* » pourrait enfin être mis en place entre nos représentations auprès des institutions et organisations internationales (Banque mondiale, Union européenne, etc.) et les équipes des ambassades françaises et des agences de l'Agence française de développement, afin de déceler plus finement les opportunités de financement multilatéral et de mieux valoriser auprès des organisations les interventions bilatérales françaises.

Le jeu en réseau du bi/multi



Source : Agence française de développement.

L'objectif est, en fin de compte, de progresser dans l'évaluation de l'efficacité respective des canaux bilatéral et multilatéral, non seulement en termes de contribution à la lutte contre la pauvreté, à la croissance et à la protection des biens publics mondiaux, mais également du point de vue de la défense des intérêts diplomatiques, géostratégiques, économiques, commerciaux ou migratoires de la France.

Au-delà de l'utile recensement des contributions financières françaises aux organisations internationales entrepris récemment par le ministère chargé des affaires étrangères, un tableau de bord de la présence française dans ces institutions devrait être établi.

Il est également nécessaire de poursuivre l'évaluation effectuée par la direction générale du Trésor de la qualité du partenariat entre la France et les institutions multilatérales ou les fonds concessionnels multilatéraux à l'occasion de la reconstitution des fonds ou d'une nouvelle augmentation du capital.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La France dispose d'une panoplie diversifiée d'instruments d'aide dont la conjugaison ne va pas de soi mais qui peut constituer une force.

L'aide bilatérale, qui repose de manière croissante sur les prêts, demeure le principal vecteur, mais sa part pilotable est relativement réduite. Elle imprègne encore principalement les caractéristiques de la politique française bien qu'aucun document spécifique de stratégie ne lui ait été consacré. Quelle que soit sa place future, ses instruments doivent être ajustés et son coût de gestion réduit.

Dans cette perspective, une attention particulière doit être portée à la notion d'aide pilotable, qui transcende les dimensions bilatérale et multilatérale, et permet une meilleure vision des responsabilités.

A cet égard, devraient primer :

- la mise en cohérence de la préférence actuelle pour le prêt avec l'objectif de concentration de l'aide sur les pays pauvres prioritaires ;*
- la poursuite de la différenciation des modes d'intervention bilatérale entreprise en 2009 en fonction des secteurs ciblés ;*
- le développement de l'appui sur l'Agence française de développement en tant qu'opérateur de terrain pour tenir compte de ses compétences techniques et des limites objectives des capacités gestionnaires des administrations ;*
- la gestion plus rigoureuse de la modeste enveloppe de crédits de subvention conservée par le ministère chargé des affaires étrangères ;*
- la redéfinition du recours aux assistants techniques dans un contexte de montée en puissance des nouvelles formes de financement ;*
- l'utilisation plus résolue des aides budgétaires globales dès lors qu'elles sont assorties des garanties prévues ;*
- une évaluation objective de l'apport en termes de développement des aides liées subsistantes.*

A la différence de certains donateurs, la France n'a pas placé prioritairement son action dans un cadre multilatéral, mais elle n'a pas

non plus fait le choix de déterminer a priori la place que cette forme d'aide doit occuper dans la politique d'aide publique au développement.

La rationalisation intervenue des aides empruntant ce canal fait apparaître comme inévitable la concentration sur l'aide européenne.

Plutôt que de tenter un impossible cantonnement de l'aide multilatérale, la maximisation des bénéfices du jeu multilatéral appelle aujourd'hui des solutions audacieuses. Il convient de tirer parti des réseaux, des investissements et des compétences issus de l'aide bilatérale. Cela nécessite une meilleure appréhension, non seulement de la conception générale de leur complémentarité, mais de leur gestion concertée auprès des organisations internationales concernées et dans les ambassades.

Pour mieux mobiliser les instruments de l'aide, il est ainsi recommandé de :

15. mieux identifier l'aide pilotable dans l'effort national en concentrant les stratégies sur cet agrégat ;

16. renforcer le recours aux experts techniques dans le cadre d'une meilleure articulation entre les aides bilatérale et multilatérale ;

17. mettre en place un réseau entre les acteurs de terrain de l'aide française pour optimiser les décisions des organisations multilatérales ;

18. compléter les stratégies par vecteur d'aide adoptées depuis 2010 (Banque mondiale, Union européenne, etc.) par une stratégie en matière d'aide multilatérale.

Conclusion générale

Dans ses prévisions du printemps 2012 - qui ne prennent pas encore en compte toutes les conséquences de l'extension récente de la crise des finances publiques -, l'OCDE s'attend à une inflexion de l'effort de l'aide publique au développement.

L'aide de chaque pays progresserait encore de 6 % en 2012, mais stagnerait à partir de 2013, alors qu'elle a progressé de 8 % par an au cours des dernières années.

Pour la France, selon le document de politique transversale présenté à l'appui du budget 2012, l'effort budgétaire de l'Etat devrait être ainsi inférieur l'an prochain (7 380 M€) à celui de l'année en cours (7 468 M€), provoquant, malgré un montant d'annulations de dettes estimé à plus de 1 200 M€, une baisse du ratio d'aide par rapport au revenu national brut en 2013.

Malgré la perspective de nouvelles annulations de dettes, cette situation rend peu réaliste l'atteinte des objectifs au regard desquels la politique publique est mesurée.

Ainsi est-on conduit à s'interroger sur la pertinence d'un référentiel qui tend, comme le relève le ministère chargé des affaires étrangères lui-même, « à polariser progressivement le débat international exclusivement sur l'efficacité et le volume de l'aide publique au développement, en négligeant la question de l'efficacité des politiques de développement de plus en plus cantonnée au débat académique ».

En outre, il convient de s'assurer en priorité de la qualité et de la robustesse des modèles nationaux pour permettre à chaque Etat donateur de faire face aux exigences de solidarité dans un contexte de difficulté de financement.

On ne saurait cependant se satisfaire de la seule élaboration d'un concept stratégique. Les approches et les instruments de l'aide peuvent ainsi apparaître dépassés.

La substitution d'une notion élargie de coopération à celle d'aide, l'engouement pour de nouvelles approches (biens publics mondiaux) ou de nouvelles ressources (financements innovants), souvent évoqués lors des rendez-vous internationaux, contribuent à la vision d'une « fin de

*l'aide publique au développement*⁶² », qui priverait la politique publique correspondante de son objet.

Si l'aide publique a connu d'indéniables mutations au cours de la décennie passée, les ambassades françaises rappellent régulièrement que les engagements de notre pays ne portent pas seulement sur des objectifs abstraits. Ils sont également observés par les partenaires et les bénéficiaires locaux de nos actions.

Le modèle français d'aide au développement, inscrit comme le rappelle le document budgétaire, « *au cœur des valeurs républicaines* », peut paraître singulier, en raison de l'absence d'un ministère spécialisé. Il demeure ainsi encore fragmenté et déséquilibré.

Ce modèle dispose pourtant d'atouts importants, notamment la continuité de l'effort consenti, l'imagination de ses responsables et la présence d'un opérateur, l'Agence française de développement. Celle-ci constitue, avec le *Department for international Development* britannique et l'opérateur technique allemand *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, l'un des points d'appui majeurs au sein de l'Union européenne.

Les adaptations apportées ont permis de mieux associer les responsables de l'aide financière et de l'aide technique, de mieux prendre en compte une vision de l'aide élargie et de recentrer le dispositif de terrain autour des ambassades.

Malgré des améliorations incontestables, ce modèle continue cependant de souffrir d'une impulsion intermittente, d'une absence d'identification d'un responsable à compétence générale, d'une difficulté à raisonner en termes d'aide pilotable, du poids de cloisonnements administratifs traditionnel et d'une insuffisante attention portée aux résultats concrets des projets.

Par-delà l'opportune rénovation des concepts, au cours des dernières années, la dynamique du modèle français a été réduite aux initiatives d'un opérateur maximisant ses opérations. Les moyens financiers mobilisables ont diminué et l'appareil administratif s'est dégradé.

Face aux conséquences d'une évolution qu'une augmentation durable des moyens, peu envisageable, ne semble pas devoir interrompre, un choix s'offre entre deux modèles de référence possibles.

⁶² J-M. Severino et O. Ray « *La fin de l'APD : mort et renaissance d'une politique publique globale* », *Revue d'économie du développement*, 2011/1.

Le premier consisterait à privilégier l'aide multilatérale, comme l'ont fait certains grands donateurs.

Dans ce cas, s'imposeraient une implication accrue auprès des institutions concernées, la mise en place d'un véritable jeu en réseau entre les administrations centrales, les représentations françaises auprès des institutions multilatérales et les acteurs de terrain, ainsi qu'une concentration des programmes bilatéraux sur les seuls objectifs nationaux qui ne pourraient être partagés.

La seconde option serait de continuer de donner une préférence à l'action bilatérale, dans un cadre rénové.

Il conviendrait alors de faire évoluer l'organisation centrale et le dispositif de terrain. Il serait également nécessaire d'adapter les objectifs aux moyens, de mieux gérer l'aide pilotable et d'être plus attentif aux résultats des actions conduites.

Cet effort s'impose pour permettre à la France de répondre aux attentes des nombreuses parties prenantes de sa politique d'aide au développement.

Récapitulatif des recommandations

1. Encourager une diversification de la mesure de l'aide par l'OCDE et, l'anticiper, dans les documents présentés au Parlement ;
2. réviser l'objectif de consacrer à l'aide 0,70 % du RNB en 2015 pour le rendre compatible avec les contraintes générales des finances publiques ;
3. proposer au Parlement une hiérarchisation des objectifs de l'aide en opérant une meilleure distinction entre objectifs et moyens ;
4. mettre en place une trajectoire permettant de respecter l'engagement de consacrer 0,15 % du RNB aux pays les moins avancés ;
5. revenir à une fréquence annuelle de réunion du comité interministériel de la coopération internationale et du développement ;
6. rationaliser les instances de pilotage de l'aide en redessinant un schéma d'ensemble ;
7. clarifier le pilotage ministériel par l'établissement d'un protocole entre les ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie et des finances ;
8. vérifier la bonne adéquation de l'organisation du ministère chargé des affaires étrangères en présentant au Parlement, avant la fin 2012, un bilan de la direction générale de la mondialisation ;
9. réduire le coût du réseau public de mise en œuvre de l'aide au niveau local, qui devrait s'appuyer principalement sur les agences de l'Agence française de développement, sous l'autorité des ambassadeurs ;
10. restaurer une instance associant les partenaires nationaux non étatiques de l'aide ;
11. renforcer les capacités publiques nationales d'évaluation par leur rapprochement et l'allocation de moyens appropriés ;
12. étendre le champ de l'évaluation aux aides représentant des volumes significatifs (annulations de dette, contributions multilatérales) ;
13. redéfinir les indicateurs de performance budgétaire en favorisant la convergence entre programmes et la mesure de leur efficacité ;
14. finaliser les travaux de mesure de l'efficacité de l'aide engagés depuis 2009 ;

15. mieux identifier l'aide pilotable dans l'effort national en concentrant les stratégies sur cet agrégat ;

16. renforcer le recours aux experts techniques dans le cadre d'une meilleure articulation entre les aides bilatérale et multilatérale ;

17. mettre en place un réseau entre les acteurs de terrain de l'aide française pour optimiser les décisions des organisations multilatérales ;

18. compléter les stratégies par vecteur d'aide adoptées depuis 2010 (Banque mondiale, Union européenne) par une stratégie globale en matière d'aide multilatérale.

Liste des sigles et abréviations

ABG: Aide budgétaire globale.
ADETEF : Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière
AE: Autorisation d'engagement.
AFD: Agence française de développement.
AID: Association internationale de développement (Banque mondiale).
APD: Aide publique au développement.
AT: Assistant technique.
BaFD: Banque africaine de développement.
BAsD: Banque asiatique de développement.
BMZ: Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (Allemagne).
C2D: Contrat de désendettement et de développement.
CAD: Comité d'aide au développement (OCDE)
CICID: Comité interministériel de la coopération internationale et du développement.
CIP: Cadre d'intervention centré sur un pays bénéficiaire.
CNUCED: Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COM: Contrat d'objectifs et de moyens.
COS: Conseil d'orientation stratégique.
COSP: Conférence d'orientation stratégique et de programmation.
CP: Crédits de paiement.
CSCN : Conseil stratégique de la coopération non gouvernementale.
CSLP: Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (FMI/Banque mondiale).
DCP: Document-cadre partenariat (MAEE)
DFID: Ministère chargé du développement (Royaume-Uni).
DGCID: Direction générale de la coopération internationale et du développement (MAEE).
DGM: Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (MAEE).
DG Trésor: Direction générale du Trésor (MINEFI).
DPT: Document de politique transversale.
DSP: Document de stratégies-pays.
ETI: Experts techniques internationaux.
ETP: Equivalent temps plein.
FAC: Fonds d'aide et de coopération.
FAD: Fonds africain pour le développement (BafD).
FAsD: Fonds asiatique pour le développement (BAsD).
FASEP: Fonds d'étude et d'aide au secteur privé.
FCI: France Coopération Internationale.
FEI : France Expertise Internationale
FED: Fonds européen pour le développement.
FEM: Fonds pour l'environnement mondial (Banque mondiale).
FFEM: Fonds français pour l'environnement mondial.
FMI: Fonds monétaire international.
FMSTP: Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
FSD: Fonds social de développement.
FSP: Fonds de solidarité prioritaire.
GIZ: <i>Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit</i> (Allemagne).
GTZ <i>Gesellschaft für technische Zusammenarbeit</i> (Allemagne).
HCR: Haut-commissariat aux réfugiés.
IADM: Initiative d'allègement de la dette multilatérale.
ICD : Instrument de coopération au développement.
IEVP : Instrument européen de voisinage et de partenariat.
IFIs: Institution financière internationale.
IGF: Inspection générale des finances.
IPPTE: Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

KfW-E: Banque pour le développement (Allemagne).
LOLF: Loi organique relative aux lois de finances.
MAEE: Ministère des affaires étrangères et européennes.
MCC: *Millenium Challenge Corporation*.
MIINDS: Ministère de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire.
MINEFI: Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.
MIOMCTI: Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.
OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques.
OIT: Organisation internationale du travail.
OMD: Objectifs du Millénaire pour le Développement.
PAM: Programme alimentaire mondial.
PAP: Projet annuel de performances.
PLF: Projet de loi de finances.
PMA: Pays les moins avancés.
PNUD: Programme des Nations unies pour le développement.
PPTE: Pays pauvre très endetté.
RAP: Rapport annuel de performances.
RGPP: Révision générale des politiques publiques.
RNB: Revenu national brut.
RPE: Réserve pays émergents.
SCAC: Services de coopération et d'action culturelle (MAEE)
UNITAID: Facilité internationale d'achat de médicaux pour lutter contre le VIH, le paludisme et la tuberculose.
UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient.
USAID: Agence pour le développement international (Etats-Unis).
ZSP: Zone de solidarité prioritaire.

Glossaire de l'aide au développement

Additionnalité: notion selon laquelle un nouvel instrument (C2D) ou effort s'ajoute à ceux déjà réalisés au profit des bénéficiaires.

Aide budgétaire globale (ABG): aide destinée à financer le budget de l'Etat sans affectation à des dépenses pré-identifiées; elle est inscrite en ressources du budget de l'Etat et décaissable selon certains critères prédéfinis (indicateurs de mise en œuvre des CSLP, d'amélioration de la gestion des finances publiques).

Aide budgétaire sectorielle (ABS): aide destinée à financer les dépenses du budget de l'Etat relatives à un secteur économique et la mise en œuvre d'une politique sectorielle commune, sous la conduite de l'Etat partenaire. Elle est exécutée selon les procédures nationales d'exécution de la dépense publique.

Aide pilotable: concept proche de celui d'aide programmable, mais qui repose sur la capacité du donateur de maîtriser les flux d'aide.

Aide programmable: aide sur laquelle le bénéficiaire et le donateur disposent de la maîtrise des engagements, ce qui exclut notamment les annulations de dettes, les frais d'écologie et l'accueil des réfugiés.

Aide publique au développement (APD): notion établie en 1969 pour mesurer l'ensemble des efforts consentis par les Etats membres de l'OCDE afin de favoriser le développement dans les pays moins avancés (PMA) et dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), conformément aux règles du CAD de l'OCDE. Elle peut prendre plusieurs formes:

- **Aide-projet:** selon les pays concernés et les bénéficiaires, il s'agit : (1) de dons accordés aux pays les plus pauvres ; (2) de prêts à conditions très favorables, accordés aux Etats ou à des entreprises avec l'aval des Etats dans les pays à revenu intermédiaire ; (3) de prêts accordés à des entreprises ou à des banques, sans l'aval des Etats, à des conditions améliorées ou à des conditions proches de celles du marché.
- **Aide-programme:** notion identifiée par le CAD depuis 1991 correspondant à un ensemble de projets ou d'opérations, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région, qui peut prendre plusieurs formes : aide à la balance des paiements, soutien à un secteur déterminé (aide sectorielle) ou soutien à certaines dépenses budgétaires (aide ou appui budgétaire). Ces aides sont en général mises en œuvre en harmonie avec les procédures financières et budgétaires du pays bénéficiaire. Un programme peut être constitué de plusieurs projets.
- **Aide liée:** modalité d'aide imposant de financer l'acquisition de biens et de services exclusivement auprès de fournisseurs appartenant au pays qui a apporté les fonds d'aide.

Alignement: processus par lequel les donateurs prennent comme cadre de référence les politiques nationales sectorielles ou macro économiques définies par les pays partenaires, notamment dans les CSLP. Ce terme, utilisé depuis la Conférence internationale de Monterrey en mars 2002, a été posé par la Déclaration de Paris en 2005 comme l'un des principes de l'efficacité de l'aide.

Appropriation: processus de maîtrise des flux et des projets d'aide par leurs bénéficiaires encouragé par la communauté internationale, identifié par la Déclaration de Paris en 2005 comme l'un des grands principes de l'aide et repris par le programme d'action d'Accra en 2008 comme l'un des trois grands domaines de l'aide.

Bien public mondial: transposition au niveau international du concept de biens, services et ressources collectifs dont l'existence est bénéfique à la communauté, comme par exemple les biens « *environnementaux* » (changement climatique, couche d'ozone) ou « *humains* » (santé, connaissance scientifique, héritage culturel mondial).

Bonification: différentiel de taux entre un prêt au taux du marché et un prêt concessionnel. Elle est apportée par le Gouvernement français aux prêts de l'AFD et permet, depuis 2004, de réduire le taux de sortie des prêts par rapport à une cotation hebdomadaire sur le marché, après couverture par l'AFD de ses frais généraux et de ses risques.

Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD): créé en 1961, le CAD est l'organe de l'OCDE chargé des questions de coopération avec les pays en développement. Rassemblant 22 pays donateurs et la Commission européenne (la Banque mondiale, le FMI et le PNUD y sont observateurs), il constitue une instance stratégique où s'élaborent les mesures tendant à renforcer l'efficacité des efforts en faveur du développement.

Cadre d'intervention pays (CIP): instrument par lequel l'AFD définit l'ensemble de ses interventions dans un pays déterminé.

Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP): programmes nationaux de réduction de la pauvreté, élaborés par les autorités des pays concernés. Une fois approuvés par les institutions de Bretton Woods, ces programmes ouvrent accès à un allègement de la dette (initiative PPTE) ainsi qu'à des financements à taux privilégié. La préparation des CSLP implique notamment une large concertation avec les différentes composantes de la société ainsi qu'avec les partenaires extérieurs du développement. Les CSLP sont inscrits dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DRSP).

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID): instance créée en janvier 1999 et présidée par le Premier ministre, qui réunit l'ensemble des membres du Gouvernement concernés par la politique d'aide au développement. Il a pour objectif de définir les arbitrages entre les contributions et les priorités géographiques et thématiques.

Concessionnalité: pratique répondant à la préoccupation de supprimer les entraves au fonctionnement des marchés à l'exportation et mesure de l'effort de l'aide en référence aux cours du marché. Elle est calculée pour les prêts liés par rapport à un taux d'intérêt commercial de référence (TICR) de la monnaie du prêt.

Conditionnalité: engagement pris par un pays emprunteur auprès d'une institution financière et destiné à permettre de vérifier, en accompagnant l'échelonnement des décaissements, que l'argent prêté est bien utilisé pour résoudre les problèmes qui ont motivé le prêt ou le don.

Contrat désendettement développement (C2D): volet bilatéral additionnel français de l'initiative PPTE d'allègement de la dette des pays en développement. Il s'agit d'un mécanisme de refinancement par don des échéances de remboursement de la dette par les pays concernés. Les financements sont concentrés sur un nombre restreint de « *points d'affectation* » choisis dans quatre secteurs: (I) l'éducation de base et la formation professionnelle; (II) les soins de santé primaire et la lutte contre les grandes endémies (plus particulièrement la lutte contre le sida); (III) les équipements et les infrastructures des collectivités locales; (IV) l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

Document cadre de partenariat (DCP): document élaboré en partenariat par le MAEE pour définir pour un pays donné sa stratégie d'intervention au titre de l'aide publique au développement.

Frais d'écologie: dépenses consenties par les donateurs et comptabilisées en aide publique au développement pour l'accueil et l'instruction d'étudiants étrangers sur leur territoire ou à l'étranger.

Harmonisation: objectif de coordination des stratégies d'aide entre donateurs retenu notamment par le Forum sur l'harmonisation de l'aide de Rome en 2003 et pose comme principe d'efficacité de l'aide par la Déclaration de Paris en 2005.

Inclusivité: domaine identifié par le programme d'action d'Accra en 2008 comme prioritaire pour associer l'ensemble des partenaires internes et externes au processus d'aide.

Objectifs du millénaire pour le développement (OMD): objectifs adoptés lors de l'Assemblée générale de l'ONU en 2000 et visant à améliorer, d'ici à 2015, la situation des populations les plus défavorisées. Ils se composent de huit objectifs principaux: réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH, le paludisme et les autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE): Organisation chargée de la coordination des politiques entre pays développés. Les pays membres de l'OCDE échangent des données économiques et mettent en place des politiques unifiées afin d'optimiser leur propre croissance économique et d'aider les pays non-membres à se développer plus rapidement.

Point de décision: date de l'éligibilité d'un pays au bénéfice de la remise de dette décidée, dans le cadre de l'initiative PPTE, par les conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale et engage la communauté internationale à fournir à la date d'achèvement une aide suffisante pour permettre au pays de se maintenir à un niveau d'endettement « *soutenable* » calculé au point de décision.

Point d'achèvement: date précise de fourniture par la communauté internationale, dans le cadre de l'initiative PPTE, d'une aide suffisante pour permettre au pays d'atteindre un niveau d'endettement soutenable.

(Initiative) PPTE pays pauvres très endettés: mécanisme d'allègement de la dette des pays en développement mis au point par la Banque mondiale à la fin des années 1990. L'objectif est de réduire de façon substantielle l'endettement extérieur public des pays concernés. Pour être éligible, le pays doit élaborer, faire approuver et mettre en œuvre un CSLP, et conclure un accord avec le FMI sur le cadrage macroéconomique et budgétaire du pays pour une durée de trois ans.

Traitement concessionnel: traitement de la dette d'un pays conduisant, soit à l'annulation d'une partie des créances, soit à un rééchelonnement de la dette sur une longue période à un taux d'intérêt inférieur au taux de marché approprié, et conduisant à une diminution de sa valeur actuelle nette.

Zone de solidarité prioritaire (ZSP): concept défini par le gouvernement français en février 1998 comme un ensemble de pays, dont la liste est arrêtée par le CICID, où l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée, peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie. La ZSP compte actuellement une soixantaine de pays (dont une forte majorité de pays africains) parmi les moins développés en termes de revenus, n'ayant pas accès au marché des capitaux, et dans lesquels l'aide publique française concentre plus particulièrement ses engagements, dans une perspective de solidarité et de développement durable.

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNES

SOMMAIRE

Ministre des affaires étrangères et ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement	117
Ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur	121
Ministre de l'intérieur	124
Directeur général de l'Agence française du développement	125

**REPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES
ET DU MINISTRE DELEGUE AUPRES DU MINISTRE DES
AFFAIRES ETRANGERES, CHARGÉ DU DEVELOPPEMENT**

Nous souhaiterions saluer le travail approfondi et de grande qualité que vous avez engagé en 2010 sur l'aide publique au développement de la France. Les dix rapports thématiques publiés en 2011 ainsi que le projet de rapport de synthèse que vous nous avez fait parvenir à l'occasion de notre prise de fonction permettent en effet d'analyser les caractéristiques majeures du dispositif français et d'en évaluer l'efficacité. Cette somme de travaux et d'expertise a bien entendu vocation à nourrir la réflexion stratégique du ministère des affaires étrangères que l'ensemble des acteurs concernés mèneront au cours des prochaines semaines pour élaborer une feuille de route en la matière et identifier les objectifs et les chantiers prioritaires qui seront les nôtres en matière de politique de développement. A quelques mois du lancement de la revue par les pairs du CAD de l'OCDE de l'aide au développement de la France, votre rapport revêt également un intérêt de tout premier plan pour valoriser les atouts de notre dispositif d'une part, et mobiliser nos forces pour identifier les mesures et les réformes nécessaires à son évolution d'autre part.

La présente réponse s'inscrit dans un continuum d'échanges approfondis avec les services du ministère, tout au long de votre enquête et fait suite aux réponses écrites qui vous ont été adressées à l'occasion de la transmission des relevés d'observations provisoires transmis en 2011. Nous souhaiterions par conséquent évoquer un nombre limité de points du rapport final auxquels il nous semble utile d'apporter quelques commentaires. Pour certains, il s'agira de souligner la convergence de vues qui est la nôtre avec vos analyses, pour d'autres de rappeler celles des évolutions et des réformes récentes de notre dispositif qu'il nous semblerait utile de mettre davantage en valeur. L'ensemble de nos remarques s'inscrit dans un contexte économique et budgétaire qui est, comme vous le savez, particulièrement contraint.

L'évolution de l'aide française au développement s'est inscrite dans un contexte international en mutation

Votre rapport propose une analyse de l'évolution des orientations stratégiques de l'aide française, de ses concepts, de ses moyens et de ses modalités au cours de la dernière décennie en adoptant une perspective essentiellement nationale : un rappel des changements majeurs du paysage de l'aide aurait sans doute permis de mettre en perspective un certain

nombre d'infléchissements et de tendances que vous relevez très justement. Il en va ainsi du rôle accru de l'Union européenne, des organisations multilatérales et des fonds verticaux dans le domaine du développement, mais également de l'évolution des secteurs prioritaires de l'aide, dans les stratégies des bailleurs comme dans les politiques nationales des bénéficiaires.

Au nombre des objectifs réaffirmés à de nombreuses reprises par la communauté internationale figure l'objectif de dédier 0,7 % du RNB à l'APD. Le ministère des affaires étrangères partage l'analyse de la Cour sur la nécessité de faire évoluer la définition et le rôle de l'agrégat APD qui ne reflète qu'imparfaitement les efforts et les instruments qui bénéficient au développement. Les besoins et les sources de financement du développement doivent en effet être réévalués, les responsabilités et les engagements des acteurs du développement redéfinis. L'année 2015 marquera une échéance importante de l'agenda du développement, à la lumière du bilan de la mise en œuvre des Objectifs du millénaire pour le développement notamment. La France plaidera, dans le cadre des réflexions sur cet agenda post-2015 comme dans celui de la mise en œuvre du Partenariat de Busan pour que la définition actuelle de l'APD soit revisitée. Une telle réflexion devra bien entendu être menée en étroite concertation avec nos partenaires, donateurs bilatéraux et multilatéraux et bénéficiaires et, dans le cadre national, avec le Parlement, la société civile, le secteur privé et les organismes de recherche en matière de développement.

Les efforts d'amélioration du pilotage institutionnel de l'aide doivent être poursuivis

Nous partageons l'avis de la Cour des comptes sur la nécessité de réunir plus fréquemment le CICID qui a en effet vocation à donner l'impulsion politique nécessaire à la modernisation de la politique de développement dans toutes ses dimensions sectorielles.

Le dispositif de pilotage actuel résulte d'un processus marqué par une succession de réformes institutionnelles qui ont parfois été lourdes à mettre en œuvre. Nous partageons votre analyse sur la nécessité de réfléchir à des modalités de pilotage renouvelées et optimisées.

Le cadrage stratégique de la politique de développement de la France assure une cohérence d'ensemble de notre approche et de nos priorités géographiques

Sur le volet stratégique, votre rapport aurait également, nous semble-t-il, pu davantage mettre en valeur l'apport du nouveau dispositif, organisé autour de la stratégie française formalisée dans le document cadre « Coopération au développement : une vision française », adoptée en octobre 2010. Ce document constitue le cadre stratégique et la colonne vertébrale autour de laquelle les chantiers ouverts par le CICID du 5 juin

2009 se sont articulés et ont été déclinés. La cohésion d'ensemble du tout constitue de notre point de vue un atout, salué par de nombreux partenaires de la France.

La différenciation de nos partenariats avec respectivement, l'Afrique subsaharienne (qui concentre 45 % de notre aide en 2010, faisant de la France le pays du G8 qui y concentre la part la plus importante de son aide), les pays du Bassin méditerranéen, les pays émergents et les pays en crise ou en sortie de crise, prennent acte du fait que les trajectoires de développement de ces pays se sont fortement différenciées au cours des vingt dernières années et que les instruments à mobiliser doivent évoluer en conséquence et être adaptés à chaque situation. Il est, à cet égard, important de souligner que cette approche fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus parmi les donateurs et que le « Programme pour le changement » que vient d'adopter l'Union Européenne retient la même philosophie.

Les modalités de mise en œuvre de l'aide au développement restent un enjeu

Nous partageons l'analyse de la Cour sur les défis posés par la structure générale de notre aide et en particulier sur le poids des prêts en son sein, dont l'augmentation au cours de la dernière décennie a beaucoup contribué aux efforts accrus de l'aide au développement de la France. Le recours accru à cet outil, qui constitue un véritable atout dans de nombreux pays ou pour de nombreux secteurs, a aussi été concomitant avec une baisse tendancielle du volume des dons, qui ne nous laisse aujourd'hui qu'une marge de manœuvre réduite pour nos partenaires les plus vulnérables.

L'instrument prêt conserve bien évidemment toute sa pertinence dans un nombre croissant de pays, notamment parmi nos partenaires du pourtour Méditerranéen et dans les pays à revenus intermédiaires et émergents. Il constitue un instrument précieux prenant acte de la « maturité » de nos relations avec ces pays et permet un effet de levier considérable des ressources mobilisées pour le développement.

Trouver le juste équilibre général de notre aide (prêt/don, aide bilatérale/multilatérale) sera un chantier prioritaire, tant ces canaux sont différents, répondent à des objectifs variés et présentent des avantages comparatifs complémentaires.

Les enjeux actuels et à venir en matière de développement sont pluriels : la lutte contre la pauvreté s'inscrit dans un contexte où les défis d'un développement soutenable, équitable et durable et la protection des biens publics mondiaux appellent de nouveaux types de réponse coordonnés et intégrés, entre acteurs bilatéraux et avec les organisations internationales. La France doit trouver un juste équilibre entre l'utilisation de ces deux canaux afin de répondre au mieux aux besoins et aux objectifs prioritaires identifiés. De ce point de vue, nous souhaiterions vous faire part de notre accord sur la nécessité de nous doter d'une véritable stratégie d'ensemble sur

l'ensemble de notre aide tant bilatérale que multilatérale. Il s'agit là d'un des chantiers que nous nous proposerons de lancer très rapidement. Nous souhaitons également souligner la nécessité de progresser sur l'enjeu des financements innovants, domaine dans lequel la France est à l'avant-garde.

Nous partageons l'appréciation de la Cour sur la nécessité de mieux évaluer l'impact et l'efficacité de nos modalités d'action et plus généralement de nos politiques d'aide sur le terrain. C'est la raison pour laquelle le ministère des affaires étrangères s'est résolument engagé, en coordination avec l'Agence Française de développement et le ministère de l'économie à poursuivre l'amélioration de ses méthodes d'évaluation et à en tirer des conséquences opérationnelles. Cela a notamment permis des réajustements de la stratégie de développement dans les pays bénéficiaires de l'aide bilatérale française. La France s'emploiera à poursuivre ses efforts en la matière et à continuer de jouer un rôle actif dans la communauté internationale.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DU COMMERCE EXTERIEUR**

Le projet de rapport public thématique intitulé « La politique française d'aide au développement » que vous m'avez récemment transmis appelle une réponse de fond de ma part, tant pour souligner les constats ou recommandations que je partage, que pour en nuancer d'autres, voire pour proposer une analyse et des préconisations différentes de celles de la Cour.

Ce projet de rapport souligne les acquis importants et les bons résultats de la politique d'aide au développement de la France et suggère des voies d'améliorations pertinentes.

Je souscris tout d'abord à votre recommandation de travailler à une définition affinée de l'aide pilotable, afin d'en délimiter le champ précis et de concentrer les stratégies sur cet agrégat.

J'approuve par ailleurs l'idée d'un tableau de bord de la présence française dans les institutions multilatérales, la définition et la publication d'une stratégie française en matière d'aide multilatérale, la poursuite de la mobilisation des représentants français dans les organisations multilatérales pour renforcer la coordination de leurs actions avec celles des agences bilatérales et promouvoir les co-financements de projet associant contributions multilatérales et contributions bilatérales.

Enfin, je ne peux qu'appuyer le souhait de la Cour d'une rationalisation des instances de pilotage et d'une réduction du coût global du réseau public de mise en œuvre de l'aide au niveau local.

Certains constats ou recommandations de la Cour méritent en revanche d'être nuancés, davantage étayés ou complétés.

D'un point de vue général, la Cour souligne les objectifs trop nombreux de notre politique d'APD dont l'ambition s'est élargie, depuis le document-cadre de coopération française au développement de 2011, à une politique de coopération équilibrée entre pays donateurs et bénéficiaires. Or, cette évolution ne fait qu'anticiper des conclusions du sommet de Busan, valables pour tous les pays donateurs. Il paraît donc exagéré d'en faire une spécificité française, source de difficultés.

Par ailleurs, la recommandation de la Cour sur la nécessaire convergence des programmes concourant à l'APD me semble intéressante mais inappropriée en ce qui concerne la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm). L'IFFIm est un instrument financier qui permet de financer GAVI Alliance, en émettant des obligations sur plusieurs marchés financiers internationaux auprès d'investisseurs professionnels ou particuliers. Le suivi de cette facilité et des décisions du management nécessite une expertise financière pointue et une connaissance

des marchés et des enjeux de l'épargne qui justifient le maintien de ce fonds au sein du programme 110 « aide économique et financière au développement » dont j'ai la responsabilité.

Pour ce qui concerne le financement de l'aide, comme la Cour le remarque, les annulations de dette libèrent des marges de manœuvre budgétaires, financent des dépenses récurrentes et responsabilisent la gestion des pays bénéficiaires. L'imprévisibilité de ces montants d'aide comptabilisables en APD conformément aux directives du comité d'aide au développement de l'OCDE, rend néanmoins délicate leur intégration dans une stratégie à long terme d'aide. Il n'en demeure pas moins que les statistiques du FMI et de la Banque mondiale, de même que le nouvel indicateur du programme 852, attestent de l'efficacité de cette politique sur la lutte contre la pauvreté (augmentation des dépenses de lutte contre la pauvreté de 6,3 % du PIB en 2001 à 9 % du PIB en 2009).

S'agissant des prêts, je voudrais souligner que la France n'a pas de préférence particulière pour cet instrument mais qu'il répond simplement à la demande des pays en développement où les besoins de financement s'accroissent. Par ses prêts, la France agit pour réinsérer les pays pauvres dans la communauté financière internationale, en les responsabilisant, et pour promouvoir une croissance verte et solidaire dans les pays émergents, tout en veillant à la soutenabilité de l'endettement des bénéficiaires de son aide.

La France concentre du reste l'effort financier - et non les volumes d'aide - qu'elle consacre à l'aide publique au développement sur les pays pauvres, en particulier d'Afrique subsaharienne. L'effet de levier de ses financements sur prêts traduit ainsi un équilibre entre la priorité donnée à l'Afrique (qui bénéficie de l'essentiel de l'effort financier, sous forme de dons ou de bonifications de prêts) et les interventions dans les pays émergents, avec des volumes de prêts plus élevés mais un effort financier très réduit. Une ventilation de l'effet de levier par zone géographique, ainsi que le suggère la Cour, pourrait certainement dissiper cette impression d'incohérence entre nos priorités et le recours au prêt. A terme, les pays africains ont vocation à sortir de la pauvreté et à s'aligner sur les mêmes conditions financières que les pays émergents.

L'ensemble de cette aide fait l'objet d'un dispositif d'évaluation centré sur les résultats, la redevabilité et l'apprentissage, plus que sur les moyens et les coûts. Les trois entités chargées de l'évaluation, à l'Agence française de développement (AFD) et dans les ministères chargés de l'économie et des affaires étrangères, appliquent les mêmes critères et principes internationaux d'évaluation, suivent des approches et procédures d'évaluation très similaires sans qu'il paraisse utile de les regrouper dans une structure commune. Je retiens en revanche la proposition de la Cour de mieux prendre en compte dans l'évaluation les aides représentant des volumes significatifs (annulations de dettes, contributions multilatérales) ou insuffisamment

couvertes (aides budgétaires, subventions aux associations, contrats de désendettement et de développement).

L'institution financière spécialisée chargée d'acheminer une grande partie de ces aides, l'AFD, est copilotée de façon équilibrée par le ministère des affaires étrangères et mon ministère. Ce partage des compétences, certes perfectible, reflète la richesse de la coopération française sans pour autant refléter son éclatement, sa réduction aux « initiatives d'un opérateur » ou encore une « dégradation de l'appareil administratif ». Elaborée en concertation avec ses ministères de tutelle, la stratégie d'intervention de l'AFD dans les Etats étrangers a ainsi été formalisée par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), le document-cadre de coopération au développement et un contrat d'objectifs et de moyens.

Au-delà des options du primat de l'aide bilatérale ou de l'aide multilatérale évoquées en conclusion par la Cour, l'enjeu stratégique de la coopération française tient dès lors à l'achèvement de la réforme de 1998 et à la déclinaison des outils financiers mobilisables en fonction de priorités thématiques centrées sur des zones cibles définies en 2011, dans un cadre régulièrement actualisé par le CICID.

REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Je tiens à vous informer que ce rapport n'appelle aucune remarque de ma part.

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE FRANCAISE
DE DEVELOPPEMENT**

**1 - LE RAPPORT EST BIEN STRUCTURE, DETAILLE, ET ABORDE TOUS
LES SUJETS RELATIFS A L'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

2 - Dans le chapitre consacré aux objectifs, est insuffisamment mis en valeur toute la construction effectuée avec le premier document-cadre de coopération et développement (DCCD), le premier Contrat d'objectifs et de moyens signé, pour la première fois, entre toutes les tutelles et l'AFD, le troisième projet de plan d'orientations stratégiques de l'Agence, le POS3, et l'ensemble des cadres d'intervention par pays, par secteur ou par zone géographique qui sont en cours de finalisation.

Avec ces différents exercices, un important travail de définition des objectifs, et de concentration, a été effectué.

3 - La différenciation croissante entre un groupe de pays encore fortement dépendant de la solidarité internationale (1,2 milliard d'habitants vivent dans des pays où le ratio APD/RNB est supérieur à 1 %) et une vaste majorité de la population des pays en développement (4 milliards d'habitants) vivant dans des pays où l'APD pèse moins de 1 % du RNB, a poussé les autorités françaises à définir une approche différenciée des relations de coopération avec les pays en développement, en concentrant ses concours les plus concessionnels sur l'Afrique et, notamment, les pays pauvres prioritaires, et à utiliser avec la plus grande parcimonie (moins de 10 % du total de l'effort financier de l'Etat) les ressources de l'Etat dans les pays émergents. Pour bien comprendre l'action de l'AFD, il convient donc de se référer au concept essentiel de partenariats géographiques différenciés.

L'Afrique subsaharienne est la priorité des priorités. Alors que sa population totale va doubler, la population urbaine va tripler. Parallèlement, l'Afrique devra gérer sa transition économique en faisant face à des tensions écologiques croissantes. Plusieurs défis en découlent en termes de croissance, de sécurité alimentaire et d'infrastructures. L'AFD concentrera ses prêts bonifiés sur les projets agricoles, les industries agro-alimentaires, le soutien au secteur privé et les infrastructures. Ses ressources en dons se concentreront sur les secteurs de la santé et de l'éducation. Ceci s'accompagnera d'un travail de renforcement des capacités, pour dépasser la faiblesse des maîtrises d'ouvrage.

L'Agence a, dès mai 2011, redéfini ses conditions d'intervention dans les pays arabo-musulmans, pour tenir compte des enseignements des mouvements récents. Elle a été la première à signer avec la Tunisie, le jour où le G8 définissait le partenariat de Deauville. Tout en utilisant le minimum de bonifications, et pratiquement pas de dons, l'AFD concentrera ses

interventions sur la création d'emplois, les opérations de rénovation urbaine, plus particulièrement dans les zones défavorisées, et l'émergence d'un environnement institutionnel performant.

Dans les pays émergents d'Asie et d'Amérique latine, l'Agence répond aux enjeux du changement climatique et du développement durable. Elle intervient sans aucun coût pour l'Etat, tout en générant de l'APD. Elle est dans ces zones plus une banque d'influence impliquée dans la lutte contre le réchauffement climatique, que banque de développement. Cela permet à l'Agence de valoriser au mieux l'offre française, et de positionner favorablement les entreprises françaises, malgré le déliement de l'aide, sur des secteurs choisis en conséquence.

Dans les pays en crise, l'Agence n'intervient pas dans les situations d'urgence humanitaire. Elle agit dans une optique de prévention, en cherchant à réduire les facteurs de fragilité et à renforcer la résilience de ces sociétés, ou en accompagnant la sortie de crise et la reprise des processus de développement, comme en Afghanistan, à Haïti ou dans les Territoires palestiniens.

4 - Pour apprécier à sa juste valeur les efforts de concentration de la coopération française, il faut tenir compte non pas de la répartition géographique des autorisations d'engagement, mais de la répartition géographique des subventions et des bonifications. De même, il convient de bien différencier autorisations d'engagement, engagements, et décaissements.

Si on s'en tient aux décisions de financement des cinq dernières années, deux phénomènes apparaissent clairement :

a - Une inversion de la tendance à la baisse de l'effort financier de l'Etat consacré à l'Afrique subsaharienne et de l'augmentation de celui consacré aux pays émergents

Evolution de la ventilation de l'effort financier de l'Etat

	2007	2008	2009	2010	2011
EFE Afrique subsaharienne	63 %	54 %	57%	60 %	77 %
EFE Méditerranée	22 %	21 %	20 %	18 %	10 %
EFE pays émergents	5 %	11 %	9 %	7 %	2 %

b - Une disjonction croissante entre la concentration de l'effort financier et la géographie des concours attribués : l'Afrique subsaharienne qui bénéficie de 77 % de l'effort financier de l'Etat représente seulement 48 % des autorisations de financements (et donc de l'APD future) tandis que

les pays émergents, qui reçoivent seulement 2 % de l'EFE en 2011, représentent 23 % des autorisations de financement.

Evolution de la ventilation géographique des autorisations de financement

<i>Total autorisations</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
<i>Afrique subsaharienne</i>	<i>41 %</i>	<i>37%</i>	<i>39 %</i>	<i>37 %</i>	<i>48 %</i>
<i>Méditerranée</i>	<i>28 %</i>	<i>24 %</i>	<i>22 %</i>	<i>23 %</i>	<i>20 %</i>
<i>Pays émergents</i>	<i>8 %</i>	<i>19 %</i>	<i>26 %</i>	<i>27 %</i>	<i>23 %</i>

5 - Les résultats des dernières années peuvent être salués eu égard l'inertie du dispositif. Etant donnés les délais d'instruction des concours, de signature des conventions de financement puis de décaissements, les nouvelles décisions se sont traduites relativement rapidement dans les nouvelles autorisations de financement, mais elles se traduisent avec un délai en termes d'engagement au sens du CAD (à la signature des conventions de financement) et avec un délai supplémentaire en termes de décaissements (dont sont tirés les chiffres de l'APD), eux-mêmes produits par l'OCDE avec un an de délai (les derniers chiffres détaillés disponibles portent sur l'année 2010) et ne peuvent refléter les orientations du DCCD (approuvé fin 2010) et à peine mieux ceux du CICID de 2009.

6 – S'agissant du champ d'action de l'Agence, il convient de rappeler que l'Agence n'est pas habilitée à intervenir en Malaisie, qu'elle peut intervenir au Bangladesh, au Kazakhstan et en Ouzbékistan depuis juillet 2011, dans les trois pays du Caucase depuis octobre 2011, et enfin en Birmanie, et en Libye depuis mars 2012. Contrairement à ce qui est écrit dans le projet de rapport, « une attention croissante... » n'a pas été accordée aux pays émergents, et encore moins aux nouveaux pays, compte tenu de l'accroissement du nombre de projets montés en Afrique subsaharienne.

7 - Dans le chapitre III du projet de rapport, la Cour écrit que « les évaluations d'impact se révèlent jusqu'ici coûteuses et encore relativement expérimentales, ce qui limite leur utilisation à des fins de recevabilité et d'analyse coûts – avantages ».

L'AFD a engagé depuis 2005-2006 moins de dix évaluations d'impact, dans des domaines relativement variés (micro finance, agriculture, téléphonie mobile, développement urbain,...).

Pour les années à venir, le dispositif a été corrigé, et a été adopté un programme raisonné d'évaluations d'impact privilégiant (i) la pluralité des approches et (ii) lorsque cela possible, les sources de données existantes.

Elles porteront en priorité sur des opérations « innovantes » dont la « preuve » de l'efficacité par des méthodes rigoureuses contribue aux décisions relatives à la généralisation à l'échelle d'un pays et à la mise en débat au sein de la communauté des acteurs du développement. Ces études contribuent ainsi à mettre en valeur l'originalité et l'expertise des départements techniques de l'AFD. Dans un domaine en constante évolution, le maintien d'un portefeuille d'études d'impact doit permettre à l'AFD de préserver son niveau d'expertise.

8 - L'Agence exerce un effet multiplicateur des ressources budgétaires. L'effet de levier (autorisations de financement déclarées en APD rapportées au « coût Etat » de la bonification) est passé de 3,1 en 2006 à 10,1 en 2011. Avec 1 € de crédit budgétaire, l'AFD fait plus de 10€ de financements pour le développement.

En 2011, avec 631M€ de subventions et 322M€ de bonifications d'intérêts des prêts, l'Agence, et sa filiale dédiée au secteur privé, PROPARCO, ont accordé 7 milliards d'€ de concours, dont 40% pour l'Afrique subsaharienne. Cette région concentre 74% des dons.

Il est important de souligner que les conditions d'emprunt de l'Agence lui permettent, nonobstant la dégradation récente due à l'évolution des marchés, de consentir des prêts, sans aucun coût pour l'Etat, déclarables en APD, grâce au seul déliement de l'aide.

9 - Les C2D mis en place par l'AFD ne sont pas des aides budgétaires, mais des aides projet instruites et mises en œuvre selon les procédures et diligences habituelles de l'AFD.

10 - L'Agence a développé un exceptionnel réseau de partenariats avec les institutions européennes, les banques multilatérales, les institutions onusiennes, les coopérations bilatérales et les donateurs privés internationaux. Ce réseautage n'a été possible que grâce aux quatre avantages comparatifs de l'AFD : sa très large palette d'outils diversifiée, son réseau d'agences locales, sa capacité à intervenir dans tous les secteurs et la qualité de sa production de connaissances.

Cet important travail de la Cour s'ajoute aux récents rapports de l'Assemblée nationale des députés Nicole Ameline et Jean-Paul Bacquet sur l'équilibre entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale et celui du Sénat des sénateurs Christian Cambon et André Vantomme sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD pour dresser un tableau très complet de notre dispositif de coopération.
