

## Les grands axes de la réforme de la coopération française au développement

Note d'information rédigée par Katia Herrgott, Coordination SUD.

La réforme actuelle de la coopération française s'inscrit dans un contexte marqué par plusieurs processus internationaux. D'une part, elle se veut une réponse aux critiques de l'examen par les pairs du CAD de juillet 2004, qui souligne notamment l'absence de vision unifiée du dispositif de coopération français. Elle s'inscrit, d'autre part, dans un processus international d'harmonisation de l'aide et de recherche d'amélioration de son efficacité piloté par le Comité d'aide au développement de l'OCDE et la Banque mondiale. Enfin, elle cherche à placer la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) au cœur des préoccupations de la politique française d'aide au développement.

A l'échelle nationale, le cadre institutionnel de la coopération française actuel résulte d'une première réforme, engagée en 1998, qui instaurait un dispositif coordonné autour de deux pôles politiques, le MAE et le Minefi, conduisant à la suppression du Ministère de la Coopération et la création de la Direction générale de la coopération internationale et du développement - DGCID- au sein du MAE, l'AFD assumant le rôle d'opérateur pivot. La nouvelle réforme relève du Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID), qui se réunit environ une fois par an. Les deux dernières réunions de ce Comité (20 juillet 2004 et 18 mai 2005) se sont consacrées à la mise en place de cette réforme, dont les pistes avaient déjà été lancées lors du CICID de décembre 2002. Elle s'insère également dans un processus plus large de réforme de l'Etat, dans laquelle s'inscrit la réforme budgétaire qui fait suite à la mise en œuvre de la nouvelle Loi organique relative aux lois de finance (LOLF). Celle-ci implique notamment de profonds changements dans le mode de gestion de l'aide. Conséquence de ces processus, la Direction générale de la coopération et du développement (DGCID), au sein du MAE, doit être restructurée, suite au transfert d'une partie de ses prérogatives à l'AFD.

Au cœur de l'ensemble de ces processus, la refonte du cadre institutionnel de la coopération française au développement se traduit par de profonds changements au niveau du pilotage de l'aide, mais aussi de sa mise en œuvre. Il n'en demeure pas moins que cette réforme accorde encore une place peu importante à la relation avec les Organisations non gouvernementales (ONG).

### 1. Le pilotage stratégique :

Selon les termes du communiqué du CICID, la modernisation du pilotage stratégique de l'aide s'appuie sur une plus grande sélectivité de l'aide, une réorganisation des instances de pilotage et la mise en place d'un nouvel instrument de l'aide, le Document cadre de partenariat.

#### o **Les mots d'ordre : priorités, sélectivité :**

- **Priorités géographiques:** priorité est donnée à l'Afrique et aux PMA. En outre, une stratégie spécifique aux pays émergents avait été demandée par le CICID de juillet 2004, mais a été écartée au CICID de mai dernier. C'est une stratégie pour la Méditerranée qui devrait finalement être présentée au prochain CICID.
- **Priorités sectorielles:** dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le développement, huit secteurs prioritaires ont été définis et validés<sup>1</sup>. A cela s'ajoutera une huitième stratégie en préparation sur la gouvernance, qui devrait être présentée au prochain CICID.
- **Sélectivité :** Le CICID de juillet 2004 prévoyait qu'une méthodologie d'évaluation des performances serait élaborée pour l'allocation de l'aide additionnelle. La programmation des ressources dans le cadre des DCP devrait s'appuyer sur cette méthodologie, qui, dans un effort de transparence, devrait en outre être rendue publique. A ce jour, aucune méthodologie n'a été validée par le dernier CICID, qui n'a pas non plus communiqué dessus.

---

<sup>1</sup> Education, santé, lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, eau et assainissement, infrastructures en Afrique sub-saharienne, protection de l'environnement et de la biodiversité, développement du secteur productif

o **Les instances de pilotage : CICID, MAE et COSP**

Le pilotage de la coopération française au développement s'articule autour de trois instances : le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), dont le rôle de pilotage est précisé et renforcé ; le Ministère des Affaires étrangères, qui se recentre sur la coordination de l'aide et sa mise en œuvre dans les secteurs régaliens, ce qui a conduit à sa réorganisation ; la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), nouvellement créée, qui assure le lien et la cohérence entre le pilotage stratégique de l'aide et sa mise en œuvre.

- **Le CICID** : Créé en 1998, le CICID définit les orientations de la politique d'aide publique au développement. Présidé par le Premier ministre, il est composé des ministres les plus directement concernés par les questions de développement. Le ministère des Affaires étrangères (DGCID) et le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (Trésor) en assurent conjointement le secrétariat permanent.
- **Le MAE** : La réforme se traduit par une nouvelle répartition des compétences : le MAE se concentre sur le pilotage de l'aide, tandis que la mise en œuvre de la politique d'aide au développement relève désormais de l'AFD pour tous les secteurs, à l'exception des secteurs régaliens, qui restent du domaine du MAE. Le ministre délégué chargé de la coopération et du développement est confirmé comme chef de file au sein du gouvernement pour l'aide publique au développement. A ce titre, il coordonne les différents acteurs de la coopération française, veille à la bonne réalisation des prévisions et préside la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP).
- **La DGCID / MAE** : Le gouvernement adoptera d'ici octobre 2005 un décret et un arrêté « modifiant l'organisation de la DGCID », afin d'adapter celle-ci à la réforme et à l'application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ainsi, la Direction à la Coopération technique (DCT) fera place à une nouvelle Direction des politiques de développement, qui comprendra trois sous-directions : de la stratégie, des questions européennes et multilatérales ;

des politiques sectorielles et des OMD ; de la gouvernance démocratique.

- **La COSP** : Cette conférence, créée par le CICID de juillet 2004, se réunit annuellement. Elle a pour charge de coordonner, sous la présidence du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, l'action de l'ensemble des ministères en matière d'APD. Il lui revient donc de valider les Documents cadres de partenariat (voir ci-dessous) et les stratégies sectorielles et d'établir la programmation indicative des ressources allouées par secteur et par pays sur la base de critères de sélectivité (cf. sélectivité). La société civile y a un représentant.

o **Un nouvel instrument : les DCP**

Les Documents cadres de partenariat (DCP) concernent, dans un premier temps, les trente premiers bénéficiaires de l'aide française et seront élargis, d'ici l'été 2006, à l'ensemble des pays de la Zone de solidarité prioritaire.

- **Coordination** : Selon les conclusions du CICID, les DCP doivent associer l'ensemble des acteurs et moyens publics de l'aide française. Ils sont élaborés localement, sous l'autorité de l'Ambassadeur, et validés en COSP, après consultation des autorités locales. Ils deviennent les documents de référence de la programmation par pays.
- **Transparence** : Les DCP, une fois validés, seront rendus publics dans leur intégralité et disponibles sur le site des Ambassades et du MAE.
- **Sélectivité** : Les DCP visent à renforcer la concentration sectorielle. Pour cela, un DCP retient jusqu'à trois secteurs de concentration de l'aide parmi les sept secteurs définis comme prioritaires par le CICID, lesquels doivent concentrer 80% environ des ressources, tous instruments confondus. La marge de 20% restante peut être consacrée aux secteurs à dimension régalienne.
- **Prévisibilité** : Prévus initialement sur 3 ans, ces documents pourraient en fait porter sur une période de 5 ans. Ils sont censés permettre d'améliorer la prévisibilité de l'aide française, en fournissant un cadre d'action et d'engagement pluriannuel. Pour autant, la programmation financière

sera définie annuellement en COSP, ce qui laisse finalement une marge d'incertitude assez importante.

- **Harmonisation:** Officiellement, les DCP s'inscrivent dans les efforts internationaux actuels visant à améliorer l'efficacité de l'aide, via l'harmonisation et la coordination des bailleurs de fonds. Ainsi, les DCP doivent s'inscrire dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté nationaux et prendre en compte les secteurs et modalités d'intervention des autres bailleurs de fonds.
- **Priorité Europe !** L'articulation avec les Documents stratégiques pays de la Commission européenne devient prioritaire. Les DCP doivent également favoriser une meilleure coordination avec les autres bailleurs bilatéraux membres de l'Union européenne.

## 2. L'opérateur pivot : AFD

La réforme renforce le rôle d'opérateur pivot qui est dévolu à l'AFD. Dans ce cadre, le CICID organise le transfert, dès 2005, d'une partie des opérations financées sur dons jusque-là gérées par le FSP et redéfinit les champs d'intervention du MAE et de l'AFD. Le MAE ne conserve que les secteurs à dimension régaliennne, les secteurs techniques relevant désormais entièrement de l'AFD<sup>2</sup>. En conséquence, les modalités de mise en œuvre de l'aide dans les secteurs techniques changent profondément puisque, désormais, ce sont les instruments dont disposent l'AFD qui permettront cette mise en œuvre dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire.

En outre, dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les relations entre l'Etat (en l'occurrence MAE et Minefi) et l'AFD sont déterminées par la signature d'une convention cadre qui devra préciser les

relations entre les ambassadeurs et l'agence locale de l'AFD. Des contrats d'objectifs portant sur 3 ans doivent également être conclus entre l'AFD et le MAE, d'une part, et l'Agence et le Ministère des Finances, d'autre part, afin d'organiser la mise en œuvre des régimes prévus dans la convention. Cette architecture assure, du moins théoriquement, la cohérence entre les activités de l'AFD et la politique de coopération au développement définie par l'Etat.

*Conséquence pour l'assistance technique : celle intervenant sur les projets des secteurs relevant des compétences de l'AFD dépendra désormais directement de celle-ci, l'assistance technique en appui dans les secteurs régaliens demeurant du ressort du MAE. Une exception cependant : les assistants techniques placés auprès de membres du gouvernement et des organisations multilatérales ou régionales relèveront du MAE, quel que soit le secteur concerné. Un comité de suivi de l'assistance technique est créé entre le MAE et l'AFD. Selon le CICID de mai 2005, l'AFD s'engage à maintenir le potentiel de l'assistance technique résidentielle (320 postes). L'assistance technique est réservée en priorité à des ressortissants français et, dans la limite de 20% des effectifs totaux, ouverte à des ressortissants européens et des pays bénéficiaires des concours de l'AFD.*

Même si ce transfert de compétences apparaît comme une tentative de réduire la dispersion du dispositif de coopération français, il implique de profonds changements dans les modalités de mise en œuvre de l'aide et, par conséquent, dans les caractéristiques des projets qui pourront désormais être soutenus par la coopération française. Cela modifie notamment les relations entre les acteurs publics et la société civile.

---

<sup>2</sup> CICID du 20/07/04 : relevés des conclusions (extrait) : « S'agissant des opérations de dons actuellement gérées par le Fonds de solidarité prioritaire, le Ministère des Affaires étrangères et l'AFD interviendront respectivement dans les secteurs suivants :

- **MAE :** soutien à l'Etat de droit, à la réforme de l'Etat, à la gouvernance institutionnelle et financière et à la définition des politiques publiques ; soutien à la coopération décentralisée et non gouvernementale ; appui à la francophonie et à l'enseignement du français ; coopération culturelle et scientifique ; formation et enseignement supérieurs ; recherche.
- **AFD :** agriculture et développement rural ; santé et éducation de base ; formation professionnelle ; environnement ; secteur privé ; infrastructures et développement urbain. »

### 3. Les conséquences de la LOLF sur la gestion de l'aide française

Avec la mise en œuvre progressive de la Loi organique relative aux lois de finances depuis 2001, l'architecture budgétaire est profondément modifiée. Dès 2006, la politique gouvernementale se traduira en « missions ». La politique de coopération au développement relèvera ainsi de la mission interministérielle « Aide publique au développement », déclinée en deux programmes, « Solidarité à l'égard des pays en développement », qui relève du MAE, et « Aide économique et financière », sous la responsabilité du Minefi (eux-mêmes déclinés en « actions »). Cette mission ne permet cependant pas de rassembler l'ensemble des programmes concourant à la politique de développement de l'Etat. Par exemple, les opérations relatives à la dette relèvent d'une autre mission. Un Document de politique transversale, dont la préparation incombe au MAE, accompagnera chaque année le projet de loi de finances et a pour objet de retracer l'ensemble des actions concourant à l'aide publique au développement et les moyens financiers dont elles disposent.

Cette réforme budgétaire veut s'inscrire dans une démarche de performance. Pour cela, des objectifs devront être clairement définis ainsi que des indicateurs de résultats, qui permettront d'évaluer les performances de la stratégie française dans chaque mission. Dans le cadre de la mission « Aide publique au développement », l'ensemble de ces objectifs et indicateurs figureront dans le Document de politique transversale.

### 4. Un soutien renouvelé aux ONG ?

Le MAE a estimé à 1.11% en 2003 la part de l'APD totale allouée ou transitant par les ONG, qui est ainsi la plus faible des pays de l'Union européenne (hormis les dix pays d'Europe centrale), mais également du CAD.

De maigres avancées ont été réalisées dans le cadre de la réforme :

- Le gouvernement a promis, à l'occasion du CICID de mai 2005, le doublement de cette part d'ici 2009 par rapport à son niveau de 2004 et ce, sur la base d'une hausse régulière. Il s'engage à améliorer la prévisibilité de cette aide, sans toutefois donner de précision sur les échéances 2006 et 2007 qui sont

pourtant sous la responsabilité des autorités en place.

- Le CICID fait également allusion au rôle que les ONG sont appelées à jouer sur la scène internationale et propose de maintenir une instance de concertation spécifique entre Etat et ONG (via la Commission coopération développement en premier lieu), sans qu'une approche politique de la relation ONG/Etat, notamment autour de grandes thématiques cruciales pour l'avenir des relations internationales, ne soit traitée.

Le CICID n'a par ailleurs pas abordé la mise en place de procédures et d'outils nouveaux pour le cofinancement des actions des ONG. Se pose donc la question des modalités de mise en œuvre de cette aide dans le cadre de la réforme, à la suite de laquelle l'appui à la société civile demeure du ressort du MAE.

D'un côté, la MCNG reste l'interlocuteur privilégié des ONG au sein du dispositif de coopération : rebaptisée « Mission d'appui à la coopération internationale des ONG » dans le projet de décret modifiant l'organisation de la DGCID, elle conservera ses prérogatives concernant les relations avec les ONG, mais perdra la gestion des financements de la coopération décentralisée, au profit de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités locales. On ignore encore, cependant, quelles seront les modalités d'appui aux ONG dont disposera la nouvelle Mission.

De l'autre, le fait que l'appui aux ONG demeure une prérogative du MAE restreint pour l'instant les possibilités de relations entre ONG et AFD aux deux modes opératoires suivants :

- Les ONG interviennent en tant qu'opérateurs, ce qui suppose qu'elles puissent porter des projets de plusieurs millions d'euro ;
- Un cadre d'action stratégique est défini entre une ONG et l'Agence ; là encore, la capacité à porter d'importants projets est indispensable.

L'AFD affiche sa volonté de travailler avec les ONG (elle leur consacre même une rubrique sur son site internet depuis le 8 septembre). Reste à définir les modalités qui lui permettront d'établir ce partenariat tout en respectant les spécificités des ONG.

Une proposition en ce sens a été soumise par Coordination SUD en 2004 afin de préserver la coopération non gouvernementale et partenariale et de la doter d'un outil financier spécifique et de procédures de gestion adaptées. Il s'agirait de mettre en place un fonds de développement et de coopération, dont la gestion serait déléguée. Dans ce domaine, et pour sortir des arguments sur les coûts d'encadrement de cette coopération qui repose sur des appuis ciblés et de dimension modeste, il conviendrait de

circonscrire le rôle de tutelle du service public ou para public aux fonctions de programmation des moyens, de sélection des projets et d'évaluation des résultats. Cette dernière fonction doit être considérablement renforcée dans la coopération française afin de la rendre transparente aux citoyens et à la Représentation nationale. Cette proposition n'a cependant pas été retenue par le dernier CICID qui, de son côté, n'a proposé aucun instrument.

Pour plus d'informations :

- sur la réforme : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/index.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/index.html)
- sur les DCP : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note\\_35.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_35.pdf)
- sur les stratégies sectorielles : [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques\\_830/aide-au-developpement\\_1060/politique-francaise\\_3024/dispositif-institutionnel\\_5155/cicid\\_5171/cicid-mai-2005\\_5404/strategies-sectorielles\\_14591.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/aide-au-developpement_1060/politique-francaise_3024/dispositif-institutionnel_5155/cicid_5171/cicid-mai-2005_5404/strategies-sectorielles_14591.html)
- sur les relations ONG / AFD : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/ongetsocietecivile>
- sur la mise en œuvre de la LOLF et la réforme de l'Etat : <http://www.minefi.gouv.fr/lolf/index1.html> et <http://www.assemblee-nationale.fr/budget/>