

## **La réforme de la coopération : où en sommes-nous ?**

Philippe Etienne et Jean-Michel Severino

Née du contexte de la guerre froide et de la décolonisation, notre Aide Publique au Développement (APD) se transforme depuis les années 1990 pour faire face aux défis de la mondialisation. Avec la libéralisation générale du commerce (ratification de l'Uruguay Round, adhésion massive des pays en développement à l'OMC) et la montée des mouvements de capitaux, il était naturel qu'une importance accrue soit accordée à l'APD, seul flux public de redistribution à l'échelle planétaire, et unique instrument financier immédiatement disponible pour gérer les nombreux effets problématiques de l'intégration mondiale.

Avec la lutte contre la pauvreté et des Objectifs de Développement du Millénaire, définis par 190 chefs d'Etats en l'an 2000, l'aide internationale a désormais de nouvelles ambitions : favoriser une juste insertion des pays du Sud dans la mondialisation, préserver les biens communs de l'humanité (biodiversité, climat, santé publique, stabilité financière...), accompagner la prévention et la gestion des conflits. Ces évolutions élargissent l'identité de l'APD et en font un outil de gestion de la relation Nord - Sud dans la mondialisation.

Notre pays a sans ambiguïté réaffirmé la place de l'APD dans ses priorités internationales. Un engagement a été pris, par le Chef de l'Etat, d'augmenter notre aide à 0,5 % du Produit National Brut en 2007 puis à 0,7 % en 2012 – et donc de rejoindre un objectif fixé par les Nations Unies depuis les années 1970. Pour l'instant le pari est tenu, notamment grâce à l'important effort d'annulation de dettes ; mais de nouvelles ressources budgétaires seront nécessaires dans les années à venir pour que notre pays honore sa parole – et défendre ses intérêts.

Dans cet esprit, un mécanisme de financement innovant a été introduit en France avec une contribution de solidarité sur les billets d'avion, prélevée depuis le 1er juillet 2006 ; elle alimente la Facilité Internationale d'Achat de Médicaments UNITAID (pour améliorer l'accès aux médicaments dans les pays en développement afin de lutter contre les trois grandes pandémies que sont le sida, la tuberculose et le paludisme). UNITAID, à laquelle participent d'ores et déjà divers pays du Nord et du Sud (notamment le Brésil, le Chili, la Corée du Sud, Madagascar, Maurice, la Norvège, le Royaume Uni etc.) a été créée pour garantir des recettes pérennes et prévisibles pour l'achat de médicaments, et obtenir des laboratoires pharmaceutiques des programmes d'achats avec des réductions de coûts significatives.

Pour faire face à ces changements d'échelle et de philosophie dans les ambitions de notre coopération, les administrations de l'Etat se préparent depuis le milieu des années 1990. Il faut reconnaître, d'ailleurs, que des réformes de structure étaient attendues depuis longtemps. Entre 1960 et 1995, plus de trente rapports de personnalités et institutions indépendantes, mandatées par le gouvernement, ont été élaborés, appelant notamment à une meilleure coordination des ministères de la coopération, des affaires étrangères et des finances. Attendue, la réforme était désormais devenue singulièrement urgente dans ce nouveau contexte international.

Elle aura lieu en deux temps. En 1996-1998, une première phase met en place les grands principes et modifie les structures. En 2004-2005, un réglage plus fin intervient, en accord avec l'esprit de la LOLF.

A ce jour, les réformes ont porté essentiellement sur l'activité de mise en œuvre des projets de développement, intensive en main d'œuvre, plutôt que sur les opérations d'ingénierie financière (protocoles, aménagements de dette, gestion des institutions financières internationales) qui mobilisent moins d'effectifs et se regroupent autour de la compétence financière du MINEFI.

En 1996, la réforme porte ainsi sur le Ministère de la coopération. Ses compétences sont élargies à toute l'Afrique et son autorité étendue aux services diplomatiques en charge de ce continent au sein du Ministère des Affaires étrangères. Est décidée la création du Comité interministériel de la Coopération Internationale (CICID) ainsi que d'un Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI), lieu de débat entre acteurs de la coopération publique, de la coopération décentralisée et des ONG. Sur le terrain, un rapprochement des services sous l'autorité de l'ambassadeur est entrepris, de même que l'extension du champ géographique d'intervention.

En 1998, le Ministère de la Coopération est fusionné avec celui des Affaires Etrangères. La dynamique d'intégration planétaire justifie en effet un traitement plus homogène de l'ensemble des parties du monde et une coordination de toutes nos actions diplomatiques et de coopération. Une Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID) est ainsi créée, avec la mission de piloter notre coopération au développement et notre politique de rayonnement culturel, scientifique et audiovisuel. Les années suivantes ont mobilisé d'importants efforts pour mettre en œuvre cette nouvelle approche, notamment l'intégration délicate de trois cultures de travail : celle de la diplomatie, du développement et de l'action culturelle.

Puis vient le temps de la réforme globale de l'Etat : clarification des missions, mesure des résultats. Son expression la plus manifeste est bien entendu la LOLF, dont l'esprit irrigue tous les mouvements en cours. Après la phase de concentration institutionnelle de la coopération française (1996-1998), vient donc celle d'une adaptation de son *modus operandi*. Les crédits d'APD du MAE et du MINEFI sont regroupés dans un budget plus visible et transparent, au sein d'une mission interministérielle, présentée au Parlement par la Ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie. Le rapprochement dans la nouvelle DGTPE du pôle financier et de la fonction commerciale du MINEFI permet en outre de mieux penser ces politiques en termes de synergies pour le développement – immense chantier de travail.

En 2004, il est décidé de renforcer le pilotage stratégique de l'APD française en clarifiant les rôles. L'AFD (qui a pris sa dénomination d'*agence* en 1998) se voit transférer progressivement de nouvelles responsabilités de conduite d'opérations sur un champ sectoriel (santé, éducation) et géographique élargi. Dans le même temps, le pilotage stratégique de l'Agence par ses tutelles est renforcé, dans une logique classique de délégation devant éviter l'impasse du « micro-management ». Cette concentration de notre système opérationnel avait, entre autres, été recommandée par l'OCDE dans le cadre de la « revue par les pairs » de notre politique de coopération.

Toutefois, les réformes les plus attendues et les plus nécessaires sont rarement les plus faciles. Compte tenu de leurs identités respectives, le changement de la relation MAE/AFD se double de coûts d'adaptation inévitables. La DGCID renforce son rôle de tutelle de l'AFD, ce qui suppose une évolution des comportements, à Paris comme sur le terrain. Mais le rôle de l'AFD change également, avec la prise en compte d'exigences ou de territoires opérationnels dont elle n'était pas familière, et qui transforment également son identité et ses pratiques. Le processus de transfert a notamment comporté des difficultés techniques liées à la pluriannualité des projets de développement : leur transfert intervient donc sur deux ou trois exercices budgétaires, ce qui introduit des difficultés administratives pour les bénéficiaires.

Par ailleurs, la « mission interministérielle APD » définie par la LOLF ne rend compte encore que d'un gros tiers de l'APD. La LOLF est donc encore loin d'offrir un cadre de pilotage pluriannuel stabilisé, tel que le système budgétaire anglais l'offre au DFID, avec un contrat de service de trois ans permettant de mener un débat réel sur les impacts et d'offrir aux pays partenaires une vraie prévisibilité de l'aide.

Mais dès à présent, la réforme porte ses fruits. Des éléments de cadrage ont été mis en place avec les stratégies sectorielles et les documents cadres de partenariat (DCP) - négociés avec les pays bénéficiaires. Ces documents sont perfectibles et ne forment qu'une première génération, mais ils constitueront des points de référence importants lorsque des évaluations seront menées. De plus, l'AFD est désormais associée à part entière au processus de programmation budgétaire du MAE pour ce qui concerne la coopération. Elle sera dès 2007 seule compétente, pour l'aide bilatérale, dans les secteurs qui lui ont été transférés, la DGCID gardant la responsabilité opérationnelle dans le domaine de la gouvernance, comme dans les domaines de la coopération culturelle et scientifique et de la francophonie.

La nouvelle relation de l'AFD avec ses tutelles se nourrit d'un dialogue permanent. La conception du Plan d'Orientation Stratégique (2007-2010) de l'AFD, de même que la contractualisation de ses engagements avec l'Etat, est un bon exemple de cette relation renouvelée basée sur une réflexion commune approfondie. Plusieurs axes ont déjà émergé, parmi lesquels : la confirmation de la priorité africaine ; la nécessité simultanée d'une stratégie globale sur les biens publics mondiaux, nécessairement ouverte sur les pays émergents ; enfin l'accroissement de la production de connaissance sans laquelle la voix de notre pays risque d'être de moins audible dans les débats.

En somme, les administrations et les opérateurs publics en charge de notre coopération ont connu une profonde transformation à la hauteur des défis de la mondialisation et de l'engagement de la France dans ce processus.