

QUESTIONNAIRE DE CONSULTATION

***Nom de l'organisation**

Groupe Initiatives

Membres

Apdra - Pisciculture paysanne

AVSF - Agronomes et vétérinaires sans frontières

CIEDEL - Centre International d'Etudes pour le Développement Local,

ESSOR - Soutien - Formation – Réalisation

GERES - Groupe Energies Renouvelables, Environnement et Solidarités

GEVALOR - Solutions solidaires pour des villes propres

Grdr Migration - Citoyenneté - Développement

Gret - Professionnels du développement solidaire

ID - Initiative Développement

Iram - Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement

Membres associés

Solthis - Solidarité Thérapeutique et Initiatives pour la Santé

Inter Aide

Agrisud International – Entreprendre contre la pauvreté

***Secteur représenté : tous les secteurs**

1 – Objectifs et moyens

Question n°1 - Quel rôle doit jouer, selon vous, la politique d'aide au développement de la France dans le contexte international actuel ? Au service de quelles priorités doit-elle selon vous se placer ? Les termes utilisés pour décrire cette politique publique (« aide », « développement ») doivent-ils selon vous évoluer ou être précisés à la lumière des enjeux actuels ?

Le but de l'APD (concept contestable comme dit plus loin) est de contribuer à un développement plus inclusif, plus équitable et plus durable à travers l'atteinte des ODD. Il n'y a pas de débat à ce sujet. En revanche, il y a débat sur 1. son rapport à la question migratoire, 2. la capacité du dispositif à répondre à ce qui est désormais une exigence.

1. Doit être exclue une mise sous tension de l'APD au service de la lutte contre l'immigration, au risque de porter atteinte aux droits de l'homme dans les pays de coopération. Tout risque de dérive vers une conditionnalité de l'aide au développement à la

maîtrise des flux migratoires, qui n'apparaît guère compatible avec une réelle perspective de démarche partenariale, doit être clairement écarté.

2. Le constat des Organisations de solidarité internationale (OSI) impliquées dans le développement au Sud confirme largement tous les ceux établis par les nombreux rapports parlementaires, par le Conseil économique, social et environnemental ou par l'OCDE, sans compter ceux répétés de Coordination SUD. Ce constat est le suivant : **la coopération française reste une politique publique médiocre, mal pilotée, pusillanime dans l'expression de ses finalités, incapable d'établir une relation partenariale. Elle demeure peu innovante dans ses méthodes de travail, modeste dans les moyens qu'elle mobilise. Elle présente un fort déséquilibre en faveur des prêts la rendant impuissante à intervenir dans les zones et auprès des populations les plus fragiles.**

La France consacre des ressources importantes à l'aide au développement, son APD représentant ces dernières années près de 10 milliards d'euros ce qui en fait le 5^{ème} donateur mondial selon les années. Mais d'une part ce concept d'APD est trompeur car si l'on enlève les habillages statistiques qui permettent de gonfler ce chiffre, les montants effectivement disponibles pour conduire des actions de développement dans les pays du Sud sont seulement de l'ordre de 6 milliards d'euros ces dernières années. D'autre part les choix portant sur l'affectation de ces 6 milliards n'obéissent à aucune rationalité répondant à nos intérêts géostratégique, mais sont le produit d'une stratification de décisions largement fondées sur une conception caritative de l'aide.

Perçue comme relevant d'une charité sans grande utilité elle est ainsi à des hauteurs variant selon les années de 50 à 60 %, confiée aux institutions multilatérales et européennes qui en font l'usage qu'il leur plait de conduire. Le reste est géré par l'Agence Française de Développement sous forme de prêts qui sont pour l'essentiel inadaptés à des interventions dans les pays pauvres comme au Sahel. Il reste ensuite des montants variables de l'ordre de 200 à 400 millions d'euros destinés à couvrir les opérations d'annulation de dettes françaises dans le cadre des C2D qui sont naturellement ciblés sur des pays à revenu intermédiaire comme le Cameroun et la Côte d'Ivoire. Au final les montants destinés à financer sur subvention des actions bilatérales dans les pays pauvres sont dérisoires, de l'ordre de 200 millions répartis entre une vingtaine de pays, ce qui permet juste de conduire de petites actions dont l'impact est essentiellement d'ordre médiatico-politique. Cette démarche qui est très particulière à la France, a été conduite depuis un quart de siècle dans un contexte marqué par une grande fragmentation des instances de décision et une perte de contrôle du politique.

Il faut abolir définitivement le mot « aide » (et le mot « assistance » qui lui est accolé)

Pour la nouvelle génération des acteurs du développement au Sud, en Afrique notamment, l'aide évoque une conception caritative et une posture condescendante Elle se nourrit d'une forme de paternalisme, antinomique avec le vrai partenariat. La critique exprimée à Accra le novembre 2017 par le Président du Ghana devant le Chef de l'État français sur l'aide (Nous ne pouvons plus continuer à mener, dans nos pays, dans nos régions, une politique basée sur

l'aide des Occidentaux, de l'Europe, de l'Union européenne ou de la France. Cela n'a pas marché, ça ne marche pas et ça ne marchera pas !) doit être entendue.

Il ne s'agit plus de « faire de l'aide » ou de l'assistance, mais d'établir une relation fondée sur l'écoute réciproque et l'appropriation, pour accompagner le renforcement et la prise d'autonomie des capacités locales. Un tel partenariat n'est pas abstrait, il repose sur des principes, une histoire, le partage d'enjeux partagés, de valeurs communes et d'intérêts liés. **Le nouveau vocabulaire peut s'inspirer de ces concepts et se décliner autour du mot de « partenariat ».**

Il faut proscrire en toutes les circonstances le ton pédagogique, paternaliste ou technocratique encore dominant en France. Le principe de partenariat ou de « co-opération » (opérer ensemble), devrait désormais reposer sur de nouveaux principes :

1. **Mettre en avant l'intérêt mutuel à co-opérer.** Ce qui suppose de créer le dispositif adéquat pour établir la relation partenariale et rompre avec la conception reste verticale, de Paris (ou Bruxelles ou Washington) vers le Sud.
2. **Se mettre à l'écoute du terrain, admettre la compétence des acteurs de proximité.** Les ressources pour le développement durable, notamment humaine, sont au Sud. (La proposition du rapport d'H. Berville de lancer un programme « jeunes expert international » pour combler les compétences manquantes au Sud suscite l'étonnement chez ceux qui connaissent les compétences locales qui demandent qu'à s'investir dans le développement).
3. **S'inscrire dans la durée.** Le développement c'est le temps long. Cela signifie que les résultats à attendre de tel ou tel projet ne sont pas toujours perceptibles quantitativement à court terme, surtout lorsque ces projets visent des changements de comportements, par essence rebelles à la quantification.

En résumé : il convient de sortir d'une conception verticale et hors sol, se mettre à l'écoute du terrain, admettre la compétence des acteurs de proximité.

Question n°2 - Comment renforcer la cohérence entre la politique de développement et de solidarité internationale de la France et les politiques publiques mises en œuvre sur le territoire national, dans le cadre de la réalisation des Objectifs de développement durable ?

La LOPDSI de 2014 (et le riche rapport détaillé qui y était annexé) présentait d'utiles avancées sur la nécessité de veiller à la cohérence entre d'une part les différentes politiques publiques, telles que les politiques commerciales, migratoires et agricoles, et de l'autre la politique en matière de coopération au développement. Le dossier « cohérence » est depuis resté en jachères.

Des efforts de transparence étaient aussi annoncés. Au titre de l'efficacité et de la redevabilité, il était aussi recommandé de définir des instruments de mesure dépassant les indicateurs quantitatifs et basés sur la mesure de l'impact social et économique, sur les

véritables progrès réalisés et sur la pérennité des dispositifs mis en place. Sur ce registre, les progrès sont indéniables du côté de l'Agence française de développement. En revanche, la création de l'Observatoire de la politique de développement est un échec puisque, jusqu'en 2018, n'est jamais parvenu à se réunir avec un quorum suffisant (absence des parlementaires qui pourtant avaient demandé la création de cet Observatoire).

Question n°3 - Estimez-vous que la cohérence et/ou complémentarité entre les volets bilatéral, européen et multilatéral de la politique française de développement et de solidarité internationale est suffisante, et comment le cas échéant la renforcer dans le cadre de la nouvelle loi d'orientation et de programmation ?

Le raisonnement fréquemment cité selon lequel les ressources affectées par la France aux acteurs multilatéraux permet de bénéficier d'importants effets de levier, chaque euro confié par exemple à la Banque Mondiale permettant de faciliter la mobilisation d'une douzaine d'euros est non pertinent, car à la différence par exemple de la Grande Bretagne, la France ne dispose pas d'une forte présence physique au sein des institutions multilatérales ni des multiples fonds fiduciaires qui permettent effectivement à certains pays de largement piloter l'aide multilatérale en fonction de leur propres objectifs. En réalité cet effet de levier ne peut jouer efficacement que par l'utilisation judicieuse de cofinancements bi/multi et la gestion de fonds fiduciaires que le manque de ressources en subventions bilatérales ne permet pas à la France de conduire efficacement.

Question n° 4 - Quel rôle spécifique doivent ou peuvent selon vous jouer les collectivités territoriales ? Quelles complémentarités se dégagent par rapport à la politique d'aide au développement menée par l'Etat et ses opérateurs d'une part, par les organisations de la société civile d'autre part ?

Le Document d'orientation politique relatif au partenariat entre le MAEDI et la société civile (mars 2017) a fait naître beaucoup d'espoir, mais trop vite déçus par le relevé de conclusions du CICID de février 2018 qui n'accorde qu'une place résiduelle aux OSI et aux collectivités locales. Il s'agit là d'une régression.

Question n° 5 - Quelle place à côté des autres instruments de l'aide pour l'expertise et comment développer les synergies au sein de « l'équipe France » ?

Question n°6 - Quels instruments et modes de faire (prêts, dons, mixage, garanties, prises de participation, expertise, assistance technique, autre) privilégier au sein de la politique d'aide publique au développement française ? Quelle évolution voyez-vous pour les financements innovants du développement ?

La meilleure option est d'augmenter la part destinée à l'aide au développement des ressources tirées de la taxe sur les opérations financières qui est assise sur les opérations d'achat d'actions de sociétés françaises dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros. Cette part est actuellement de 50 %, l'autre part est reversée au budget général. La faire passer à 100% budgétée à l'APD serait en adéquation avec les motifs qui ont présidé à sa création. Une formule complémentaire résiderait dans une augmentation du taux de taxation sur ces transactions ou dans l'élargissement de l'assiette aux transactions intrajournalières. Des décisions qui iraient certainement dans le bon sens aux yeux de l'opinion publique : financer la solidarité internationale sur les transactions financières excessives.

Question n° 7 - Quelle traduction pourrait selon vous prendre dans la loi la trajectoire de l'APD vers les 0,55% du RNB en 2022 décidée par le Président de la République ?

Force est de constater que l'engagement dans le sens d'une hausse tendancielle de l'APD française n'a pas été respecté depuis deux décennies. Elle est restée autour de 0,36-0,40 % du RNB alors qu'en Grande Bretagne et en Allemagne, les efforts parfois drastiques en matière de dépenses publiques n'ont jamais entamé la poursuite de la croissance de leur APD. Il faut faire avec en attendant que le CAD de l'OCDE définisse enfin une approche totalement nouvelle de la coopération internationale et de sa mesure (il serait utile de savoir ce que fait la France à ce sujet).

*La LOPDSI contenait abusivement dans son titre le mot « programmation ». Il est désormais prévu qu'une vraie **Loi de programmation budgétaire** inscrira l'augmentation de l'APD vers le 0,55% à l'horizon de 2022, ce qui exigera un effort budgétaire considérable pour porter l'APD française de 9 à 15 Md€ de décaissements par an. Cette trajectoire devrait s'accompagner d'une augmentation relativement significative des dons-projets en direction des 19 pays classés prioritaires. La règle 2/3-1/3 entre aide bilatérale et aide multilatérale devrait être respectée. Enfin les ressources de la taxe sur les transactions financières devraient être intégrées à 100% dans le budget de la coopération internationale.*

La trajectoire budgétaire devrait préciser en outre le profil de la contribution française à la fois en termes de mobilisation des divers acteurs, de modalités des partenariats, de priorités, de pilotage, d'efficacité, de cohérence et de redevabilité.

Question n° 8 - Quels sont les acquis et les lacunes de la LOP-DSI du 7 juillet 2014 ? Quels éléments devraient-ils être conservés, et lesquels mériteraient d'évoluer ?

Le principal mérite de la LOPDI est d'exister, après des décennies d'attente d'un cadre législatif pour la coopération française. Son autre mérite réside dans la qualité de sa préparation, avec les Assises du développement (2012-2013) qui ont permis de faire émerger nombre d'idées importantes dans ses cinq groupes de travail (et qui se retrouvent dans les annexes de la Loi).

La coopération au développement est formellement reconnue comme l'un des piliers de la « diplomatie globale » de la France. Sa priorité a été clairement affirmée dans la Loi de 2014. Depuis, la concertation a été poursuivie principalement au sein du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI). Beaucoup d'avancées ont été enregistrées. Désormais les Objectifs de développement durable sont le référentiel principal de l'action de la France.

*Pour autant, **la coopération française reste au milieu du guet**. Le principal défaut de la LOPDSI de 2014 est de n'avoir pas été programmatique et par conséquent de n'avoir pas contribué à la réforme du dispositif français qui continue de « marcher sur la tête » : **verticalité et centralité**. Comme dit plus haut, le vrai renouveau doit partir d'une optique radicalement différente. Il ne s'agit plus de « faire de l'aide » mais d'établir une relation de partenariat pour accompagner le renforcement et la prise d'autonomie des capacités locales.*

Deux principes qui avaient été mis en avant lors des Assises du développement sont à (ré)affirmer dans la future Loi et à mettre en œuvre selon des modalités adaptées :

1. Fonder le partenariat sur une concertation renforcée

Sur l'exposé des priorités. Il faut « entendre » les besoins. Pour ne pas tomber dans le travers où l'on « cherche des problèmes aux solutions toutes faites ». Le rapport Berville avance une idée que le GI a soutenue. Celle de mieux territorialiser la coopération avec les pays prioritaires au travers un « Dialogue pour les partenariats et l'investissement », conduit par l'ambassadeur. Reste à savoir comment elle sera mise en œuvre alors que le gouvernement annonce une nouvelle baisse des effectifs diplomatiques. La question est aussi de savoir si la nouvelle Loi présentera une programmation indicative des ressources.

2. Passer d'une approche par les secteurs à une approche par les acteurs

La nouvelle organisation de l'AFD et son plan stratégique reflètent son adhésion aux nouvelles problématiques (approche par les « Communs » et référence aux ODD). Mais les priorités de la coopération française sont encore diluées dans un inventaire sans véritable choix. De plus, pour briser la verticalité et la démarche en silos, à l'approche par secteurs, il faut substituer celle par acteurs de changements, par groupes bénéficiaires finaux : femmes, jeunes, ruraux, agriculteurs, éleveurs, urbains, entrepreneurs, migrants, citoyens, militants, chômeurs, étudiants, artistes...

2 – Priorités thématiques et géographiques

Question n° 9 - Sur la base de quels critères l'Etat devrait-il prioriser ses thématiques d'intervention, et quelle hiérarchie établir entre les différentes thématiques choisies ?

Si l'on opte, comme nous le préconisons, pour une approche par les acteurs et non par les secteurs, il en découle d'évidentes priorités :

- *En milieu rural : le soutien des **agriculteurs-trices familiales**, autour de l'agroécologie, de la promotion des filières de production locale et du commerce régional.*
- *En milieu urbain : une économie inclusive et créatrice d'emplois décents pour **les jeunes** valorisant les dynamiques des secteurs informels.*
- *Sur l'ensemble des territoires urbains comme ruraux : l'apprentissage de la **citoyenneté** dans des organisations diverses de la société civile.*
- *Sans équivoque, les mobilités sont à la fois une ressource et un facteur de développement pour les territoires qui sont concernés, ici comme là-bas. Les personnes **migrantes sont des acteurs à part entière du développement** en y contribuant par leurs apports, intellectuels, financiers, techniques et culturels.*
- ***L'égalité entre les femmes et les hommes** est un impératif éthique et politique, un objectif de développement à part entière et la garantie d'une coopération à la fois plus juste et plus efficace. La France affiche depuis plusieurs années une prise de parole forte dans les enceintes multilatérales sur les enjeux de genre, qu'elle a d'ailleurs inscrit comme une priorité du quinquennat. Toutefois, en matière d'aide prenant en compte les enjeux de genre, elle est très en retard par rapport à ses voisins : l'aide bilatérale genrée est de 28% contre en moyenne 35% pour les pays de l'OCDE. La France doit se donner des objectifs plus ambitieux dans ce domaine en cohérence avec son discours.*
- *Le renforcement du **capital humain** avec l'accès au plus grand nombre de ruraux et d'urbains aux services sociaux (soins de santé primaire, vaccination élargie, éducation pour tous, alphabétisation).*
- *La valorisation des actions portant sur l'amélioration de la maîtrise de la **production de valeurs** (accès au crédit, accès au foncier, accès aux technologies appropriées).*
- *La création d'un socle de **protection sociale**, garanti par des prises en charge des handicapés, des retraités, des allocations familiales, des garanties liées à l'emploi ou encore des services pour les chômeurs.*
- ***L'expression plus libre et plus directe des populations** sur leurs droits, sur leurs besoins et sur les moyens qui leur sont donnés de s'organiser et d'exercer un droit de regard et de contrôle sur les programmes mis en œuvre.*
- *Enfin, **l'expression culturelle**. Là où notre dispositif est mis en cause par le manque des ressources budgétaires, il faut préserver en priorité le dispositif culturel (Instituts français, Alliances françaises, Écoles AEFÉ) car il singularise la France, il est à la base de son influence et il rend localement des services importants.*

Question n° 10 - Les objectifs de concentration de l'aide fixés par la France, notamment vers la zone Afrique-Méditerranée et plus particulièrement vers une liste de pays prioritaires (19 actuellement, tous des PMA), vous semblent-ils justifiés ? Le cas échéant, comment mieux assurer leur mise en œuvre ?

Les priorités géographiques françaises sont formellement entérinées depuis longtemps et n'ont changé qu'à la marge. Par contre, les chiffres ne les traduisent pas, singulièrement pour les pays dits prioritaires (qui de fait ne le sont pas).

3 - Partenariats

Question n° 11 – La loi LOP-DSI du 7 juillet 2014 consacre son Titre III à l'Action extérieure des collectivités territoriales ; la CNCD a été réformée par le décret 2014-1403 du 25 novembre 2014. Quels progrès ces modifications ont-elles généré ? Quels nouveaux aménagements pensez-vous utiles d'introduire ?

Question n° 12 - Quel bilan tirez-vous du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) depuis sa création par la LOP-DSI du 7 juillet 2014, et quels aménagements lui permettraient de mieux mettre en œuvre sa mission de concertation régulière entre les différents acteurs du développement et de la solidarité internationale, sur les objectifs, les orientations, la cohérence et les moyens de la politique française de développement ? Estimez-vous que les huit collèges qui composent le CNDSI couvrent de manière appropriée l'ensemble des acteurs concernés ?

Le CNDSI, héritier de l'ancien Haut Conseil de la coopération internationale, a constitué une avancée de la Loi de 2014. Comme son prédécesseur, il tend à s'épuiser. La participation effective de chaque collège est inégale. Les dossiers préparés par les groupes de travail (migration, secteur privé) tombent dans l'oubli. Le portage politique est modeste, et le support administratif est insuffisant (il manque des synthèses documentaires par sujet). La présence du DG de la DGM et de celui de l'AFD devraient être jugées indispensables. Certains sujets peinent à être présentés, comme la coopération multilatérale de la France et le bien-fondé de ses dotations à certaines institutions. Son ouverture à la composante « jeunesse », pour sympathique elle soit, ne donnera pas l'énergie dont le CNDSI a besoin. Le CNDSI reste indispensable mais il faut réfléchir à son renouvellement

Question n° 13 - Quels acteurs vous semblent encore insuffisamment associés à la politique française de partenariats et de solidarité internationale ? Comment mieux les mobiliser ? Comment concevez-vous le rôle croissant des organisations de la société civile dans la mise en œuvre de l'APD française, prévu dans les conclusions du CICID ?

Le rapport Berville fait ce constat « Sur le plan opérationnel, les OSC sont (ainsi) davantage considérées comme des prestataires que comme de véritables partenaires des politiques de développement. Si la qualité et la nature du dialogue ont indéniablement progressé, que dans les pays bénéficiaires de l'APD, la relation stagne toutefois au stade de la consultation et atteint rarement la phase de co-élaboration. » (p.55). L'observation est exacte. Dans les faits, les OSI conduisent des études et des diagnostics, formulent des projets, mettent en place des maîtrises d'ouvrages, animent des réseaux pluri-acteurs. Elles participent au renforcement institutionnel des acteurs locaux, sans omettre la production de formations et connaissances. En clair, elles constituent des compétences pour la coopération française peu reconnues et peu mobilisées.

De son côté, l'AFD manifeste une volonté de s'associer davantage les compétences des OSI de développement avec notamment le CIT-SI 2017 – 2020. Elle dispose d'une connaissance des méthodes de travail des OSI (dispositifs contractuels, procédures conjointes, etc.). Il s'agit à présent d'inciter à plus de dialogue technique et géographique entre toutes les directions de l'AFD (et pas seulement le guichet dédié) et les OSI en France et sur les territoires de coopération. Il paraît nécessaire d'intégrer des expertises techniques et l'ingénierie sociale des OSI tout au long du cycle des « projets AFD ». L'intégration d'Expertise France dans le groupe AFD (voire la « filialisation évoquée dans la version 4 pages du Plan d'orientation stratégique de l'AFD) ne va pas dans ce sens. Et rien n'est dit sur les moyens qui seraient mis en place pour permettre aux OSI de se professionnaliser pour se positionner à une échelle significative au plan international.

*Que faire concrètement ? **Sortir les OSI de la « sous-maîtrise d'œuvre » et réfléchir aux complémentarités pour les associer aux différentes étapes – et donc dès l'amont – du cycle de projet.** Cette prise en compte des compétences des OSI dans les étapes d'identification et de formulation de projet pourrait contribuer à faire émerger des programmes reposant sur de véritables coalitions d'acteurs, intégrant les multiples dimensions du développement en vue de l'atteinte des ODD.*

4 – Appropriation, transparence et évaluation

Question n° 14 - Comment promouvoir un consensus accru parmi les citoyens français sur les objectifs de la politique française de développement et de solidarité internationale ? Quel rôle pensez-vous pouvoir jouer pour participer à l'émergence de ce consensus ?

*A juste titre, Hervé Berville, demande l'élaboration d'un document cadre fixant la stratégie globale dont manque aujourd'hui la politique française de développement, afin de contribuer à bâtir une « mondialisation équitable et soutenable ». Il faut aller plus loin. Pour engager un vrai renouveau, mettre la coopération française sur ses pieds, la seule/meilleure option est de lui **redonner une légitimité** en mettant en avant un argumentaire et un discours sur ses raisons d'être politiques, sur ses résultats, sur la redevabilité qui peut lui être associée, sur la co-construction d'un nouveau « narratif » de la coopération internationale au*

développement (autour de thèmes comme la biodiversité, le climat, la bonne gouvernance, l'accès aux services sociaux de base ou la mobilisation des ressources domestiques) afin de créer un consensus élargi sur les bénéfices attendus de cet instrument.

Une telle option passe par la mobilisation de tous les acteurs au-delà du gouvernement et des administrations : parlementaires, associations, fondations, collectivités locales, organisations de solidarité internationale, syndicats, entreprises, chercheurs et cercles de réflexion. Un défi pour le CNDSI.

Question n° 15 – Avez-vous connaissance des documents de redevabilité transmis au parlement – document de politique transversale « aide publique au développement ; projet et rapport annuel de performance annexés au projet de loi de finances ; rapport bisannuel ; questionnaires parlementaires ? Comment les rendre plus accessibles à l'ensemble des citoyens et le cas échéant les faire évoluer ?

Au-delà du Parlement, les informations sur le développement figurant sur les sites des administrations et opérateurs publics vous paraissent-elles suffisantes et utiles ? Quelles améliorations souhaitez-vous suggérer le cas échéant ?

Question n° 16 - Comment améliorer l'efficacité et la transparence de la politique de développement et de solidarité internationale ? Quels sont les indicateurs d'efficacité et d'impact les plus importants à vos yeux ? Comment faire évoluer les mécanismes d'évaluation, en vue d'une plus grande indépendance et d'une redevabilité accrue sur les résultats des projets et la pertinence des stratégies sectorielles ?

Il ne faut pas se crisper sur la question de l'efficacité de l'aide.

Comme une redondance, la question de l'efficacité revient sans cesse dans les divers rapports. A juste titre si l'on en croit les critiques permanentes portées contre l'APD française. En matière de solidarité – comme dans d'autres domaines –, il faut être « efficace » et « redevable ». Il faut des impacts mesurables à tout prix et rendre compte à l'aide d'indicateurs.

*Difficile de contester ce point de vue, mais il est trop simpliste et les OSI savent d'expérience que le développement est rétif à l'évaluation aveugle. **Les résultats à attendre des projets ne sont pas toujours perceptibles à court terme, surtout lorsqu'ils visent des changements de fond, par essence rebelles à la quantification.** Il faut accepter qu'aucun projet ne suive exactement le cheminement prévu car les aléas sont nombreux. La démarche par les*

résultats ici préconisée et imposée par la majorité des bailleurs (au nom de la « value for money »), empêche de mettre en œuvre une approche participative si les acteurs concernés ne sont pas associés en amont à la définition des besoins, ni au processus de changement, ni à l'évaluation.

Trop souvent, les concepts sont instrumentalisés – pauvreté, climat, genre – avec des cases et des grilles à remplir et qui remplacent les analyses du jeu complexe des acteurs. Sans référence aux sciences sociales, point de salut. Sans irrigation par le terrain et sans leçons tirées de l'expérience, aucune chance de réussir. La commission indépendante pour l'évaluation dont la création est proposée par le député serait bien avisée de ne pas être un simple organe de contrôle par le haut, mais celui d'une animation ouverte et participative de l'exercice évaluatif entendu comme une aide à l'apprentissage commun et partagé.

*A cet égard, **les membres du GI s'inquiètent des risques qui pèsent sur la recherche pour le développement** si les projets de réunion de l'IRD au CNRS et du CIRAD à l'INRA conduisaient à une perte en matière de connaissances des réalités du Sud et des partenariats riches et réciproquement instructifs noués avec les OSI.*

Question n° 17 - Autres observations

Ce questionnaire comporte deux oublis de taille :

1. Aucune question ne porte sur le dispositif français dont les incohérences sont pourtant régulièrement dénoncées par l'OCDE, les parlementaires et les acteurs de terrain.
2. Aucune question ne porte sur les modalités du dialogue partenariale

1. Il faut clarifier les fonctions et établir un équilibre entre les piliers stratégique/financier/ technique

Sur ce sujet, le rapport Berville est inférieur à celui de ses collègues, Julien-Laferrière (2017) et Poletti-Kokouendo (2018) et de la revue par les pairs du CAD de l'OCDE qui plaident pour plus de cohérence et pour un vrai ministère du développement.

La répartition des fonctions en matière de coopération au développement suppose, comme dans tous les modèles des grands pays de l'OCDE, en particulier l'Allemagne et la Grande Bretagne que soit respectée une claire séparation des fonctions entre ce qui relève 1/ de la stratégie et du pilotage, 2/ ce qui relève du financement et 3/ enfin ce qui relève de l'opérationnel et de l'assistance technique. En France ce n'est pas le cas !

Le premier pilier – le stratégique - est en France fragile. De fait, comme plusieurs rapports le soulignent et comme la pratique le démontre, il n'est pas incarné par un ministère du Développement stratégique, parfaitement identifié, qualifié, mobilisateur de l'offre française et proactif. Le rapport mis sur la création d'un Conseil de développement sous l'autorité du Président et d'une conférence de pilotage. Que deviendra le CNDSI ?

*Le deuxième pilier – le financier - est représenté par l'Agence française de développement (AFD). Sa tendance est à la concentration boulimique des moyens. Plutôt que de faire faire, d'élargir la contribution des acteurs professionnels déjà en place, sa réaction spontanée à l'augmentation des moyens a été de privilégier ses recrutements. Faut-il le rappeler : l'AFD n'est pas un « opérateur », mais une institution financière donc un « intermédiaire ». Elle doit donc non pas faire mais aider à faire. Il est indispensable que l'augmentation considérable de ses moyens financiers annoncés pour 2019 la conduisent à raisonner en « croissance externe », en prenant enfin en compte comme une donnée fondamentale les compétences des **OSI** françaises comme des bureaux d'études, des entreprises, des collectivités, des agences publiques et des institutions de recherche, plutôt que de raisonner en croissance interne.*

Le risque est grand avec l'absorption d'Expertise France (500 salariés, 500 projets) par l'AFD. *Il faudra veiller à ce que ce rapprochement ne crée pas une relation exclusive entre l'AFD et EF afin de ne pas assécher les ressources destinées à l'expertise et à l'ingénierie de projets des professionnels du secteur associatif et des bureaux d'études. L'objectif du gouvernement d'élargir et d'étoffer l'offre française serait alors totalement annihilé. Les dangers sont de trois ordres : 1. un travail en vase clos du groupe AFD ; 2. des conflits d'intérêt sur les dossiers où l'AFD proposera à ses partenaires un financement couplé avec de l'assistance technique interne ou détrimement d'une AT recrutée sur appel d'offre, 3. Une concurrence déloyale vis-à-vis de tiers (UE, etc) : possibilité pour l'AFD de baisser les coûts artificiellement en subventionnant Expertise France et ainsi de tronquer la compétitivité de leurs offres sur marché concurrentiel, possibilité de s'auto-octroyer du cofinancement pour remporter des marchés.*

2. Il faut créer de nouvelles modalités du dialogue partenariale

L'agenda 2030 pose désormais le principe de la mise en place de « partenariats stratégiques de territoire à territoire autour d'enjeux communs ». La concentration géographique de l'APD sur un nombre restreint de pays prioritaires (19 depuis le CICID de février 2018), comme la recherche d'une plus grande efficacité et d'une plus grande proximité, deux objectifs recherchés par la France (discours de Ouagadougou du Chef de l'État le 28 novembre 2017), impliquent qu'une concertation renforcée s'établisse avec les bénéficiaires, à l'instar de ce qui existait autrefois avec une certaine efficience (commission mixte, puis cadre de partenariat).

Dans cet esprit il est proposé que la nouvelle Loi intègre deux éléments de caractère institutionnel :

- *Afin de renforcer la concertation bilatérale et de mieux territorialiser la coopération avec les pays prioritaires de la coopération française, un **cadre de partenariat renforcé** de concertation et de programmation indicative devrait être créé avec chacun des 19 pays prioritaires. Prenant la forme d'une commission mixte, il impliquera de part et d'autre les représentants de toutes les parties prenantes (pouvoirs publics, secteur privé, associations, collectivités locales, recherche). Il se réunirait sur une base annuelle à un niveau ministériel. Ce cadre pourrait d'abord être créé dans les pays du G5 Sahel avant d'être élargi aux autres pays prioritaires.*
- *Pour être proche des préoccupations du terrain et comprendre/analyser les mutations en cours, souvent rapides, dans les pays de partenariat, il devrait être créé au sein des services de l'État français dans les pays prioritaires un **pôle de compétence placé sous la tutelle de l'ambassadeur** et animé par le conseiller de coopération et d'action culturelle, une fonction qui doit retrouver sa place centrale, avec les moyens nécessaires. Il serait notamment chargé de suivre, de mobiliser et d'animer le réseau des acteurs de la société civile et des collectivités locales impliqué dans la coopération. Il suivrait en particulier les conditions d'exercice des ONG locales. Il ferait des propositions pour renforcer la coopération décentralisée et celle des organisations de solidarité internationale. Il devrait être en mesure de mobiliser des moyens propres (à l'image de ce que fut le Fonds social de développement pendant 10 ans.*