Évaluation conjointe

n° 70
Avril 2018

exPost

Évaluation de l'aide au développement de la France au Vietnam (2005-2015)

Synthèse du rapport

Auteurs : Jacques CARRILLO, Hugo THENINT (EDATER) et Eric BAYE (LECES – Groupe LHP)

Direction Innovation, Recherche et Savoirs
Département Évaluation et Apprentissage (EVA)

Agence Française de Développement
5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France
www.afd.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Auteurs : Jacques CARRILLO, Hugo THENINT (EDATER) et Eric BAYE (LECES – Groupe LHP)
Coordination : Karen ROUSSEAU (AFD)

Cette évaluation ainsi que le rapport complet et ses annexes sont téléchargeables sur Internet à l'adresse :
http://editions.afd.fr

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Rémy Rioux
Directeur de la rédaction : Nathalie Le Denmat
ISSN : 1962-9761
Dépôt légal : 2e trimestre 2018

Photo de couverture : Jean-Claude Pirès

Mise en page : Ferrari/Corporate – Tél.: 33 (1) 42 96 05 50 – J. Rouy/Coquelicot

SOMMAIRE

Introduction 3

1. Contexte et bilan 6

1.1. Trajectoire socioéconomique du Vietnam depuis le début des années 2000 6

1.2. Évolution de l'Aide publique au développement au Vietnam 6

1.3. Bilan de l'intervention de la France (pour les projets rentrant dans le périmètre de l'évaluation) 7

2. Réponses aux questions évaluatives 9

2.1. Quelle est la pertinence du positionnement stratégique et des choix effectués au regard des besoins du pays ? 9

2.2. Quelle est la pertinence de l'offre d'aide au développement de la France au regard de celle des autres bailleurs de fonds internationaux ? 10

2.3. Les interventions ont-elles rempli les conditions nécessaires à l'efficacité de l'aide ? 11

2.4. Quel est l'impact des opérations sur le développement soutenable et la durabilité des investissements (eau, énergie, transports) ? 12

2.5. Dans quelle mesure les synergies et complémentarités entre les acteurs français de l'aide au développement sont-elles favorisées lors des interventions ? 13

2.6. Quelles synergies existe-t-il avec les interventions de l'Union européenne ? 14

2.7. Dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre des interventions françaises au Vietnam ont-elles facilité la réalisation des objectifs poursuivis ? 14

2.8. La contribution de l'aide au développement au Vietnam à l'objectif d'influence économique française 15

3. Conclusions et enseignements 17

4. Enjeux prospectifs 19

4.1. Pour le Vietnam, plusieurs besoins et enjeux pourraient influencer la mobilisation de l'APD 19

4.2. Des enjeux spécifiques au déploiement de l'aide au développement de la France 20

5. Recommandations 21

Liste des sigles et abréviations 23

Introduction

Objectifs

L'évaluation de l'aide au développement de la France au Vietnam entre 2005 et 2015 a été réalisée à la demande du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), de la Direction générale du Trésor (DG Trésor) et de l'Agence Française de Développement (AFD). L'objectif de cette étude était de rendre compte de l'implication française, de tirer des enseignements de la stratégie d'intervention française sur cette période et de proposer des pistes de recommandations pour le futur. Les quatre principales dimensions évaluatives ont été traitées, à savoir : la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience[1] des interventions. Une réflexion spécifique, à caractère exploratoire, a par ailleurs été menée sur l'influence économique française au Vietnam.

Champs de l'évaluation

Le périmètre de l'étude est plus restreint que l'ensemble des financements français comptabilisés sur la période comme Aide publique au développement (APD) selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'évaluation cible les interventions bilatérales de développement mises en œuvre par la DG Trésor, le MEAE et l'AFD au Vietnam, principaux acteurs publics français de l'aide au développement :

• la DG Trésor déploie une « aide liée[2] » à travers deux instruments au Vietnam : les Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) et les prêts du Trésor concessionnels, anciennement nommés « Réserve pays émergents » (RPE) ;

• le MEAE intervient au Vietnam essentiellement en subventions, sous forme d'appui d'expertise ou de financements de projets dans les domaines institutionnel, social, culturel et de la recherche *via* le Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Les actions du MEAE relevant de la diplomatie culturelle et d'influence (valorisation du patrimoine culturel, bourses d'étude, francophonie, etc.), bien que comptabilisées comme APD, sont exclues du périmètre de la présente évaluation ;

• l'AFD au Vietnam a pour objectif de promouvoir un « *développement durable et inclusif, préservant l'environnement et veillant à l'équité sociale dans l'accès aux fruits de la croissance*[3] ». Pour cela, elle intervient sous forme de financements « déliés » à travers trois instruments principaux : *(i)* des prêts souverains concessionnels, *(ii)* des subventions, et (iii) des prêts non souverains concessionnels.

[1] L'analyse de l'efficience a consisté dans l'examen des modalités de mise en œuvre et l'appréciation de leur effectivité et leur adéquation au contexte. Conformément au cahier des charges, elle n'a pas visé à réaliser une analyse monétaire (coût/efficacité, retour sur investissements, etc.).

[2] « *L'aide liée désigne les dons ou prêts du secteur public pour lesquels les marchés sont limités à des entreprises du pays donneur ou d'un petit groupe de pays.*» http://www.oecd.org/fr/developpement/ledeliementdelaideledroitdechoisir.htm

[3] Cf. AFD, fiche pays Vietnam 2015.

Au-delà de ces acteurs et dispositifs, sans en faire une analyse approfondie, l'étude tient compte d'autres interventions françaises afin de prendre en considération la complémentarité de ces financements :

• les appuis à la coopération décentralisée, ainsi que les appuis aux projets portés par les organisations non gouvernementales (ONG) ;

• la contribution française aux programmes multilatéraux (notamment dans le domaine de la santé).

Tableau 1. Champ de l'analyse en nombre d'interventions et de montants (en millions d'euros)

Période évaluée : 2005-2015					
Champ de l'évaluation	Champ principal			Champ périphérique	
	AFD	DG Trésor	MEAE	Projets ONG	Coopération décentralisée
Nombre de projets octroyés	51 projets	12 projets FASEP 8 projets RPE	41 projets	10 projets MEAE 7 projets AFD (+16 projets multi-pays)	24 projets
Montants engagés	1 205,68 MEUR	494,56 MEUR	sans objet	2,90 MEUR (MEAE) 3,04 MEUR AFD (24,7 MEUR)	1,16 MEUR
Montants versés	749 MEUR	182,16 MEUR	9,67 MEUR	2,90 MEUR (MEAE) ND	ND

Production EDATER – Sources : fichiers et répertoires de l'AFD, de la DG Trésor et du MEAE.
ND : non déterminé.

Méthode

L'évaluation s'est notamment appuyée sur :

• une revue documentaire (document stratégique, évaluations, dossiers projets…) et l'analyse de bases de données des projets ;

• une vingtaine d'entretiens réalisés auprès de responsables des trois organismes financeurs français ;

• deux missions de terrain réalisées au Vietnam : une mission exploratoire en janvier 2017 et une mission destinée à nourrir des études de cas dans quatre domaines (distribution d'eau potable, gestion de bassin, énergie, transports en commun) en juin 2017 ; ces deux missions ont permis de conduire une quarantaine d'entretiens auprès de responsables vietnamiens, acteurs de terrain et autres bailleurs de fonds internationaux (bilatéraux et multilatéraux) présents au Vietnam ;

• une enquête auprès de 52 entreprises et organismes français, bénéficiaires directs ou indirects de l'aide au développement de la France sur la période considérée (dont 42 % ont bien voulu répondre) et l'organisation à Hanoï d'un *focus group* avec un échantillon de dix entreprises et organismes implantés localement ;

• plusieurs réunions du groupe de référence et du groupe technique restreint de l'évaluation à Paris.

La réalisation de cette évaluation a été confrontée à différentes difficultés ou limites techniques, notamment liées à l'indisponibilité de statistiques sectorielles vietnamiennes suffisamment précises et récentes (au regard de la réalisation tardive de nombreux projets étudiés) et à l'évolution des contextes et stratégies d'intervention. Elles sont exposées plus en détail dans le rapport final.

1. Contexte et bilan

1.1. Trajectoire socioéconomique du Vietnam depuis le début des années 2000

L'intervention française sur la période 2005-2015 s'inscrit dans un contexte de fortes évolutions du Vietnam, tant au plan économique, social, environnemental qu'institutionnel.

Alors que le Vietnam a connu une croissance soutenue entre 2000 et 2005 (atteignant un taux de 7,2 % en 2005), le pays a été confronté à deux fortes chutes (taux de croissance de 5 % « *seulement* » en 2009 et 2012) et à une crise de plusieurs grandes entreprises d'État et du système bancaire en 2010-2011. Ces évolutions économiques se sont combinées avec le dérapage de l'endettement dans les années 2000, ce qui a mis sous contrainte les budgets publics vietnamiens. Pour autant, la croissance économique sur la période évaluée s'est poursuivie à un rythme de +6 % en moyenne. Elle a contribué à faire décroître le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté (soit de 58 % en 1993 à 14,5 % en 2008). Ces dynamiques ont permis au pays de passer en 2010 de la catégorie des pays à faible revenu (PFR) à celle des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI), selon la classification des pays de la Banque mondiale (BM). Au cours de la période sous revue, les investissements directs étrangers (IDE) se sont accrus dans le secteur productif, émanant notamment d'autres pays d'Asie (Japon, Corée du Sud, République populaire de Chine, et Taïwan) dans une logique d'insertion régionale.

Mais cette dynamique a aussi généré des effets négatifs : l'urbanisation est croissante et l'exode rural s'est traduit par une croissance démographique des deux métropoles (Hanoï et Hô-Chi-Minh-Ville), ainsi que des capitales provinciales, notamment celles bordant le littoral. Les disparités sociales s'accroissent dans les villes, et la trajectoire économique génère des externalités environnementales négatives considérables (pollutions, utilisation mal contrôlée des ressources naturelles…). Malgré une prise de conscience et une médiatisation de ces enjeux durant ladite période, les mesures réglementaires correctives adoptées, quoique nombreuses, peinent toutefois dans leur application.

1.2. Évolution de l'Aide publique au développement au Vietnam

Au plan réglementaire, il est tout d'abord important de souligner que le Vietnam utilise une définition propre de l'APD s'avérant plus restrictive que celle retenue par le CAD de l'OCDE. L'APD est ainsi encadrée sur la période par trois décrets nationaux (2001, 2006 et 2013) qui ont fait évoluer sa stratégie de mise en œuvre, notamment en matière de champ d'intervention, de gestion plus rigoureuse de la dette et de responsabilisation financière des acteurs locaux.

Malgré le passage en 2010 de la catégorie des PFR à celle des PRITI, le Vietnam reste un pays bénéficiant d'importants financements en matière d'aide au développement : l'APD, au sens de l'OCDE (CAD), représente encore aujourd'hui 50 % environ du financement des investissements de l'État vietnamien. En 2015, le Vietnam comptait parmi les trois plus gros pays bénéficiaires de l'APD mondiale (en termes de versements), se classant après l'Afghanistan et l'Inde. Si les volumes restent im-

portants, ce financement contient une part en don qui décline cependant sur la période. Ainsi, le changement de statut du Vietnam n'a pas été sans conséquences. En effet, certains pays européens se sont désengagés[4], notamment ceux dont l'aide était consentie sous forme de subvention. La Banque mondiale (BM) et la Banque asiatique de développement (BAsD) ont continué à accorder des prêts très concessionnels sur toute la période. L'AFD a accompagné la baisse observée sur les taux d'intérêt d'une réduction de la concessionnalité de ses crédits, tout en demeurant bonifiés et satisfaisant aux critères d'éligibilité de l'APD.

La France est un bailleur important, présent en continu sur la période 2005-2015[5]. La France se place ainsi comme le quatrième pourvoyeur d'APD au Vietnam sur la période avec près de 6 % des versements totaux d'APD au Vietnam. Le Japon reste de loin le premier acteur bilatéral du Vietnam[6], et la République de Corée (Corée du Sud) est passée devant la France en termes d'engagements depuis 2007 (et depuis 2012 concernant les versements). La contribution de la France perd ainsi en poids relatif sur la période, mais cette baisse provient davantage d'une hausse des interventions de la part des organismes multilatéraux (BM, BAsD) et surtout des pays asiatiques que de la baisse de ses propres interventions.

1.3. Bilan de l'intervention de la France (pour les projets rentrant dans le périmètre de l'évaluation)

La politique de développement de la France au Vietnam, sur la période 2005-2015, s'inscrit dans le cadre général de l'aide française, guidée par les principes de la diplomatie élargie, définie par le ministère des Affaires étrangères[7]. Pour la période 2006-2010, les priorités d'intervention pour le Vietnam ont été fixées dans le Document cadre de partenariat (DCP), élaboré à l'initiative de la France, qui arrête les principaux objectifs et domaines d'intervention de l'aide française (tous instruments confondus) dans le pays. En 2013, une déclaration commune de partenariat stratégique est signée entre la France et le Vietnam intégrant certaines lignes stratégiques sur le déploiement de l'aide au développement. Cette stratégie est précisée dans les différents Plans d'action de l'ambassade de France au Vietnam, parallèlement dans les CIP[8] pour l'AFD ou encore dans la lettre d'instruction de la DG Trésor au chef du service économique de l'ambassade. À noter que ces documents n'ont pas le même niveau de précision, ni les mêmes temporalités (calendrier d'adoption et durée d'application).

Les engagements en volumes financiers de l'aide au développement française apparaissent relativement stables sur la période. En revanche, le nombre de projets engagés baisse significativement pour se concentrer sur des projets plus importants, passant d'un montant moyen de 13 MEUR avant 2010 à 22,5 MEUR entre 2011 et 2015. Ceci peut s'expliquer par le déploiement d'interventions de nature différente (appui budgétaire, abondement de fonds d'investissement urbains) et par une baisse des interventions dans des domaines plus traditionnels du développement (gouvernance, éducation, agriculture…).

[4] Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.

[5] À noter toutefois une baisse significative des versements constatée en 2015, dont il faudra vérifier l'évolution sur ces dernières années (2016-2017).

[6] Le Japon a versé plus de 11 milliards USD (dollars américains) entre 2005 et 2015.

[7] Cf. Stratégie d'intervention de 2005, document cadre sur la politique de coopération et de développement de la France de 2011, loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI).

[8] Cadre d'intervention pays.

Près des trois quarts des versements correspondent à des prêts souverains concessionnels (AFD et DG Trésor). Le nombre de subventions octroyées (représentant sur la période 3,3 % des montants versés) semble baisser à partir de l'année 2010. On relève également l'apparition d'un nouvel instrument financier, à savoir les prêts concessionnels non souverains, proposés par l'AFD. L'aide au développement de la France au Vietnam (en versements) se traduit à hauteur de 65 % par des projets d'investissement ciblés. Les appuis budgétaires représentent 25 % des versements, et les lignes de crédit environ 7 % (fonds d'investissements urbains notamment). Ces deux types d'interventions ont eu tendance à se développer sur la période.

Concernant les domaines d'intervention, les opérations contribuant à la lutte contre le changement climatique et au développement durable[9] représentent près des trois quarts des financements sur la période. Le bilan des interventions révèle une hausse significative entre 2005 et 2015 des engagements dans le domaine de la lutte contre le changement climatique (SP-RCC[10]), dans la gestion hydraulique (infrastructures contre les risques naturels) et dans le développement urbain durable. Cette évolution thématique contribue inévitablement à une relative concentration des engagements français, en volume, sur Hanoï et dans le sud du Vietnam (Hô-Chi-Minh-Ville et Delta du Mékong), mais dans une moindre mesure que ce qui est observé chez d'autres bailleurs de fonds. La France a en effet continué à financer des projets sur d'autres territoires, villes moyennes et zones rurales, dans les domaines de l'agriculture, de la formation ou encore de l'accès à l'eau potable.

L'appui à la coopération décentralisée et aux projets portés par des ONG se caractérise par des investissements significatifs dans les domaines de l'enseignement, de la formation, du développement urbain (ou rural) et de la protection de l'environnement. Si la dynamique de projets portés par les ONG est stable sur la période évaluée, la coopération décentralisée montre de sérieux signes d'essoufflement depuis 2011.

[9] Intégrant notamment les domaines de l'énergie, de la gestion de l'eau, de la protection de la biodiversité ou encore des transports en commun.

[10] Le SP-RCC *(Support Program to Respond to Climate Change)* est un appui budgétaire spécifique financé par plusieurs bailleurs de fonds, dont l'AFD, visant à améliorer la politique vietnamienne de lutte contre le changement climatique.

2. Réponses aux questions évaluatives

2.1. Quelle est la pertinence du positionnement stratégique et des choix effectués au regard des besoins du pays ?

La stratégie d'intervention française observée sur la période 2005-2015 peut être qualifiée de pertinente. Dans un contexte en forte évolution, ses objectifs ont su progressivement s'adapter passant d'objectifs liés aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)[11] à des objectifs de croissance verte et solidaire. Cette évolution résulte en partie de la transformation du pays et de son changement de statut (de PFR à PRITI en 2010), mais également de la réorientation stratégique nationale française, pour ce pays, vers la lutte contre le changement climatique. Le Vietnam figurant parmi les pays les plus vulnérables au changement climatique, ce besoin important exprimé dans les documents stratégiques vietnamiens[12], apparaît comme particulièrement bien couvert par l'offre française. La mobilisation d'une palette adaptée d'instruments et de modalités d'intervention est également à souligner, reposant principalement sur des aides projets *via* l'offre française de prêts souverains concessionnels (le pays privilégie encore les relations bilatérales « État à État ») tout en cherchant à déployer, *via* l'AFD, de nouvelles approches mieux adaptées aux enjeux thématiques émergents et au contexte financier et institutionnel du Vietnam[13] (appui budgétaire en soutien à l'adaptation au changement climatique, financement des fonds d'investissements locaux, prêts non souverains, etc.).

Sur la première sous-période (2005-2010), l'offre française de soutien au développement apparaît globalement pertinente au regard des objectifs stratégiques français exprimés pour le Vietnam dans le DCP 2006-2010. Après 2010, en l'absence d'un nouveau DCP, la stratégie française au Vietnam a manqué de précision. En effet, le partenariat stratégique France-Vietnam de 2013 reste vague sur les objectifs poursuivis et les priorités d'intervention, et partant ne permet pas d'apprécier globalement la pertinence de la contribution de la France au développement du pays. C'est plutôt à l'aune de la déclinaison de la stratégie par chacune des trois institutions (AFD, DG Trésor, MEAE) que la pertinence des interventions françaises peut s'apprécier.

Durant la période plus récente, les domaines du développement rural et de la lutte contre la pauvreté font encore l'objet d'une demande forte de la part des autorités vietnamiennes, alors que de nombreux bailleurs ont abandonné ces thématiques. Différentes interventions françaises spécifiques ont, de leur côté, bien traité ces enjeux, mais les moyens financiers engagés sont restés limités et n'ont pas fait l'objet d'une stratégie clairement définie. Un cadre d'intervention plus précis aurait sans doute donné plus de visibilité à l'intervention française et contribué à renforcer la cohérence d'actions entre bailleurs, y compris multilatéraux.

En conclusion, les financements d'aide au développement de la France au Vietnam ont bien ciblé les objectifs stratégiques français et les besoins du pays, notamment en matière de lutte contre le changement climatique, tout en conservant une flexibilité d'intervention propre à cette période de transition, permettant également de répondre à certains besoins spécifiques exprimés par le Vietnam dans la mesure où ceux-ci s'inscrivaient dans le cadre des mandats généraux des trois institutions françaises.

[11] Notamment les domaines suivants : transports, secteur productif, énergie, agriculture et gestion de l'eau. Le domaine de la santé est principalement couvert *via* le canal multilatéral au travers du financement français de fonds dédiés (GAVI Alliance ; UNITAID ; Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme).

[12] Documents cadres vietnamiens sur 2010-2015 : SEDS 2001-2010 ; SEDP 2006-2011 ; SEDS 2011-2020 ; SEDP 2011-2015.

[13] Niveau d'endettement public et responsabilisation financière des entreprises publiques et des autorités locales en particulier.

2.2. Quelle est la pertinence de l'offre d'aide au développement de la France au regard de celle des autres bailleurs de fonds internationaux ?

La France est restée active malgré un contexte marqué par une attitude plus sélective des autorités vietnamiennes – notamment concernant les conditions financières de l'aide –, et une montée en puissance de la présence des bailleurs de fonds asiatiques. Elle reste, en fin de période, le quatrième bailleur en montants engagés annuellement (place qu'elle occupait en 2005), et le deuxième bailleur bilatéral après le Japon. Le maintien, sur la période, d'un volume d'engagements important de l'aide française suggère que les conditions financières des prêts ont peu impacté, ou seulement dans des cas précis, l'attractivité de l'aide française.

La variété et la pertinence des instruments proposés (lignes de crédit, appui budgétaire, etc.) effectivement déployés sur la décennie 2005-2015, ainsi que l'ingénierie technique et financière mise à disposition, constituent un vrai atout de l'offre française. Une certaine souplesse de mise en œuvre facilitée par la présence significative de l'AFD sur place (agence de Hanoï) a également contribué à cette adaptation. Finalement, durant la période considérée, la « compétitivité hors-prix » de l'offre française a compensé sa plus faible attractivité financière.

Le positionnement de la France apparaît à la fois ancré sur ses domaines d'excellence (agriculture, transports en site propre, électricité) et globalement cohérent avec l'action des autres bailleurs de fonds, même si une certaine concurrence est parfois discernable (eau urbaine et gestion de bassin, par exemple). Alors que les bailleurs asiatiques concentrent fortement leurs interventions sur les infrastructures économiques (y compris le transport routier ou les énergies fossiles), la France a cherché à construire, dans l'un des pays les plus vulnérables aux effets du changement climatique, un positionnement où la thématique « climat » tend à devenir un « fil rouge » de trois secteurs traditionnellement importants dans l'aide française – à savoir le développement urbain et la gestion de l'eau, la protection de l'environnement, et l'agriculture/irrigation –, chapeauté par une intervention plus transversale *via* un appui budgétaire (SP-RCC).

En matière de recherche de synergies, la France a pu, notamment à partir de la fin des années 2000, s'engager dans une dynamique partenariale active avec d'autres bailleurs sur des instruments comme les prêts souverains (fonds urbains, prêts projets), en particulier avec la BAsD et *via* l'appui budgétaire climat. En revanche, la France n'est pas parvenue, ou n'a pas cherché, à construire un partenariat significatif avec les autres financeurs européens (UE – Union européenne et Allemagne), ou les bailleurs asiatiques dominants (Japon) ou devenus très actifs plus récemment (République de Corée, voire la Chine). Il faut ici souligner que la complexité des procédures vietnamiennes en matière d'instructions et l'organisation des ministères vietnamiens en directions géographiques peuvent rendre fastidieuse la mise sur pied d'un réel partenariat (contenu, budget, planning) entre bailleurs sur un même dossier, même lorsqu'il s'agit d'un montant de financement limité.

2.3. Les interventions ont-elles rempli les conditions nécessaires à l'efficacité de l'aide ?

En matière de respect des cinq principes d'efficacité de l'aide définis par la Déclaration de Paris, l'évaluation s'avère globalement positive, surtout en matière d'alignement de l'aide française sur les pratiques vietnamiennes et en matière d'harmonisation et de simplification des procédures, notamment s'agissant de l'AFD.

L'appropriation de l'aide par la partie vietnamienne est conforme à l'engagement de la France, mais s'explique également par la volonté du Vietnam de renforcer sa maîtrise des dispositifs d'aide. L'appropriation au niveau central s'est traduite par une bonne correspondance entre les interventions françaises et les priorités fixées par les documents nationaux (SEDP, SEDS[14]), mais également par un véritable dialogue avec les principaux ministères vietnamiens concernés. En outre, afin d'assurer la prise en compte effective des besoins locaux ou sectoriels, la mobilisation d'autres acteurs (provinces, entreprises publiques, etc.) est apparue nécessaire dans un contexte de responsabilisation financière des bénéficiaires directs. Cette prise en compte des besoins des bénéficiaires est plus ou moins assurée, selon le type d'instrument déployé. Sur ce point, les instruments de type « Fonds d'investissements locaux » proposés par l'AFD garantissent une pleine appropriation.

De même, en ce qui concerne l'alignement et l'harmonisation, l'AFD se plie aux procédures vietnamiennes, en dépit du fait que celles-ci soient longues et parfois complexes. Ses interventions en partenariat avec la BAsD ou encore l'appui budgétaire sont par ailleurs vectrices d'harmonisation avec les pratiques d'autres bailleurs de fonds internationaux. En revanche, la nature de l'instrument RPE, reposant principalement sur une négociation d'État à État et l'absence de mise en concurrence, permet difficilement de respecter les engagements en matière d'appropriation au niveau local, d'alignement et d'harmonisation des procédures, même si les autorités vietnamiennes sont associées aux principales étapes des projets RPE.

La mise en pratique par l'aide française de la gestion axée sur les résultats, comparée par exemple à la BM ou à la BAsD, reste limitée, même si ce constat s'explique lui aussi par les difficultés du Vietnam à progresser lui-même dans la satisfaction à ce critère. Une meilleure utilisation de l'outil du cadre logique pour le pilotage et le bilan des projets semble nécessaire ainsi qu'un meilleur suivi des résultats.

De même, l'analyse de la responsabilité mutuelle, ici entendue sous l'angle de la redevabilité, met en évidence l'existence de marges de progression possibles, là encore partiellement liées au rythme d'évolution des pratiques vietnamiennes.

[14] SEDP : *Socio-Economic Development Plan* ; SEDS : *Socio-Economic Development Strategy.*

2.4. Quel est l'impact des opérations sur le développement soutenable et la durabilité des investissements (eau, énergie, transports) ?

Le secteur de l'énergie représente plus de 150 MEUR de décaissements sur la période 2005-2015 (AFD principalement), notamment autour du secteur des « réseaux de transmission » et de l'énergie hydro-électrique. Les financements français dans le secteur des énergies renouvelables restent embryonnaires sur la période, mais l'appui budgétaire de lutte contre le changement climatique (SP-RCC) contribue à l'objectif de promouvoir les énergies renouvelables dans une logique prescriptive et normative. L'information disponible et l'étude de cas réalisée sur un important projet de réseau de transmission dans le Nord du Vietnam révèlent la pertinence et l'efficacité de ce type d'opération. Les évaluations disponibles sur d'autres projets soulignent également les bons résultats issus des interventions françaises (projet d'électrification des zones rurales dans le Sud du Vietnam notamment). Les résultats observables des projets financés par la France convergent avec ceux observés au niveau national sur ces dix dernières années en matière d'amélioration de l'accès à l'énergie électrique pour l'usager, de réduction des pertes en ligne et du nombre de coupures d'électricité dans les zones visées par les investissements, soulignant ainsi la contribution de ces interventions, même s'il faut souligner certaines limites au regard de l'explosion de la demande énergétique qui demanderait davantage d'actions dans le domaine de la maîtrise de l'énergie.

L'aide française engagée spécifiquement sur le secteur de l'eau potable et de l'assainissement en milieu urbain représente, hors fonds d'investissements urbains, un montant estimé à près de 30 MEUR pour l'AFD sur la période se conjuguant avec plusieurs projets soutenus par la DG Trésor, notamment dans l'assainissement. Elle s'est largement orientée vers des petites et moyennes villes du Sud et du Centre du pays, et s'avère souvent marquée par un souci d'une meilleure performance de l'exploitation. Les résultats économiques, sociaux et environnementaux observables sont directement liés aux investissements réalisés : augmentation des capacités de production totale d'eau potable, extension du service vers des zones urbaines en croissance et amélioration du service aux abonnés déjà connectés, ou encore adaptation aux conditions spécifiques d'accès local à la ressource en eau.

En matière d'aménagement hydraulique et de gestion intégrée de la ressource en eau, les engagements concernent l'accès à la ressource en eau douce, la lutte contre les risques d'inondations ainsi que la gestion concertée du littoral en toute fin de période. Les engagements représentent plus de 300 MEUR en prenant en compte les projets hydro-agricoles, de protection de l'environnement et de protection de la biodiversité, et les investissements pour une meilleure résilience des exploitations aux sécheresses. La plupart des projets visant la construction d'infrastructures ont globalement atteint leurs objectifs [15] et présentent des résultats potentiels intéressants, même s'il est souvent difficile d'en apprécier l'impact réel. Ces projets sont cependant positifs pour les populations qui ont bénéficié directement des ouvrages construits, visant à réduire les surfaces exposées aux inondations ou à améliorer les conditions de production agricole. Les aspects plus en lien avec la planification et le renforcement des capacités (notamment pour l'exploitation des ouvrages par les compagnies provinciales d'irrigation) comme les assistances techniques ou les FASEP relatifs à la gestion intégrée des ressources en eau dans le bassin du Dong Nai, n'ont pour l'instant pas donné lieu à des résultats manifestes, se heurtant à des problèmes institutionnels et politiques internes et mettant en avant une certaine dispersion des interventions françaises sur ce sujet (multiples opérations de court terme).

[15] Exemples : 25 000 hectares de surfaces irriguées, 100 000 bénéficiaires directs pour les deux projets d'aménagement des ressources en eau de Phuoc Hoa ; 5 500 ha protégés et 28 700 ménages bénéficiaires pour le projet de lutte contre les inondations en aval de la rivière Sai Gon.

Concernant le secteur des transports, les transports en commun en site propre (métro, ferroviaire et lignes d'autobus y compris *via* les fonds d'investissement urbains) représentent une part majeure des engagements français depuis 2005 : plus de 600 MEUR, soit plus d'un tiers des engagements totaux. Mais il demeure difficile d'apprécier les effets de ces projets de transports, les réalisations étant récentes ou encore inachevées. À plus long terme, l'aide de la France aux transports collectifs au Vietnam reste confrontée au développement exponentiel du transport routier, même si cela n'affecte pas la pertinence de cette aide au regard des objectifs de développement durable. Au-delà du développement des lignes de transport public, les changements de comportement (mobilité) et le développement des interconnexions (intermodalité incluse) demeurent des enjeux clés.

2.5. Dans quelle mesure les synergies et complémentarités entre les acteurs français de l'aide au développement sont-elles favorisées lors des interventions ?

La complémentarité entre les différents acteurs français (AFD, DG Trésor, MEAE, collectivités territoriales, ONG, etc.) de l'aide au développement au Vietnam est portée par une stratégie nationale de la France (2005 et 2011 pour le champ de la présente évaluation). Ce cadre, très large, donne certes des orientations générales, mais n'entre pas dans le détail des aspects opérationnels (notamment le document de partenariat stratégique de 2011). Par ailleurs, malgré l'existence d'un cadre règlementaire français encourageant une coordination des interventions, les stratégies, mandats et missions propres à chaque acteur restent déterminants dans les logiques d'actions et de décisions respectives.

Ce contexte n'a pas facilité la mise en place de référentiels opérationnels partagés entre les bailleurs français au Vietnam, ni contribué à une meilleure visibilité de certaines interventions (FASEP, par exemple). Par ailleurs, il a vraisemblablement diminué les possibilités de convergence entre les interventions du MEAE, de la DG Trésor et de l'AFD sur certains sujets clés : par exemple, en ne permettant pas un chaînage complet et optimal d'interventions (appui à la gouvernance/planification, puis faisabilité et démonstration, enfin investissements dans les infrastructures). Les limites rencontrées en matière du développement de la gestion hydraulique en constituent un bon exemple.

Les interventions de la DG Trésor et du MEAE ont plus souvent suivi une logique d'essaimage et de programmation au fil de l'eau qu'une recherche de continuité d'actions entre acteurs ou de synergies avec les autres interventions (hors sous-secteur du métro). On note également des échanges limités du MEAE avec l'AFD sur les thématiques du périmètre de cette évaluation. Les interactions opérationnelles entre l'AFD et la DG Trésor sont plus manifestes, bien qu'au cas par cas et reposant sur des échanges entre chefs de projet.

Les projets menés par les ONG et la coopération décentralisée, ciblant également les secteurs du développement urbain, de l'environnement ou encore de l'enseignement et de la recherche, présentent un potentiel de complémentarité certain avec les interventions portées par le MEAE, l'AFD et la DG Trésor, notamment sur l'identification et l'amorçage de projets ou pour assurer un accompagnement dans la durée. Mais le nombre de ces projets s'infléchit au Vietnam, notamment dans le cas de la coopération décentralisée, du fait des difficultés budgétaires rencontrées et des arbitrages réalisés par les collectivités territoriales françaises.

2.6. Quelles synergies existe-t-il avec les interventions de l'Union européenne ?

L'analyse menée met en exergue deux constats principaux : *(i)* une certaine complémentarité sur les domaines d'intervention mais historiquement peu de synergies entre les financements ; *(ii)* des opportunités, bien que récentes, à exploiter.

Le manque de synergie observée entre opérations françaises et européennes s'explique par une faible convergence des domaines d'intervention (jusqu'en 2013), la stratégie de l'UE étant focalisée durant cette période sur la santé et la lutte contre l'exclusion. Cette recherche de convergence a été également limitée par des relations historiques de nature plutôt bilatérale de la France avec le Vietnam par rapport à d'autres pays européens. Des décalages de calendrier et un manque de coordination apparaissent également entre interventions françaises et européennes, au niveau du dialogue politique et des projets sur la période évaluée.

Mais les analyses soulignent des enjeux de coopération future entre la France et l'UE. Le programme multi-annuel 2014-2020 de l'UE au Vietnam constitue une vraie rupture, et les thèmes d'intervention sont désormais plus proches des secteurs d'intervention potentiels des bailleurs français, avec une forte concentration du programme sur la problématique énergétique. Par ailleurs, le « *blending* » (mixage de prêts nationaux avec des dons de l'UE *via* l'AIF – *Asia Investment Facility*) constitue une véritable opportunité de complémentarité et d'effet de levier.

Pour autant, les projets d'intervention français devront répondre aux exigences de l'UE, tant en termes de recherche d'additionnalité que de garanties proposées, la DG DEVCO[16] se montrant de plus en plus exigeante à l'égard de ses engagements, en particulier au Vietnam.

2.7. Dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre des interventions françaises au Vietnam ont-elles facilité la réalisation des objectifs poursuivis ?

En matière d'efficience, rappelons tout d'abord que les problèmes de délais de mise en œuvre et de décaissement au Vietnam sont communs à tous les bailleurs de fonds et ne sont donc pas spécifiques à l'intervention française. L'organisation institutionnelle et la réglementation vietnamienne sont particulièrement complexes et centralisées, induisant des lourdeurs en matière de processus décisionnel et de validation. À cela s'ajoute un environnement des affaires jugé parfois peu propice. Le renforcement progressif du pouvoir décisionnaire du ministère des Finances (MOF – *Ministry of Finance*) découlant de la volonté du gouvernement vietnamien de limiter son endettement, a fortement impacté, sur la période récente, la mise en œuvre de certaines opérations du fait de blocages de paiements et d'arbitrages budgétaires non prévisibles.

Malgré ce contexte, les interventions suffisamment matures se concrétisent avec plus d'efficience, comme l'atteste l'étude du cas conduite sur l'énergie. Les modalités de mise en œuvre de l'AFD semblent par ailleurs bénéficier de moyens humains et organisationnels de qualité, permettant le déploiement réel de savoir-faire

[16] Direction générale de la coopération internationale et du développement, service de la Commission européenne chargé de la politique de l'UE dans le domaine du développement et de l'aide internationale.

(financier et approche métier) et une proximité opérationnelle avec le bénéficiaire du financement. La plus forte appropriation et mobilisation de l'ensemble des parties prenantes vietnamiennes (au-delà des autorités nationales) se révèle également être un facteur d'efficacité de mise en œuvre des projets.

A contrario, la préparation insuffisante de certains projets a pu provoquer d'importants retards, voire des blocages de projets. Elle a pu se traduire par une multiplication de clauses restrictives, de remises en cause de choix techniques par le bénéficiaire durant l'opération, de révisions de contrats, de blocages de paiements, etc., aggravés par la complexité du système décisionnel vietnamien. Les témoignages des bailleurs de fonds internationaux sont relativement unanimes sur l'effort substantiel à fournir au Vietnam, par rapport à d'autres pays, lors du montage et du démarrage des projets afin d'assurer leur réalisation dans les meilleures conditions, et d'éviter ainsi des surcoûts parfois significatifs.

2.8. La contribution de l'aide au développement au Vietnam à l'objectif d'influence économique française

En complément des questions évaluatives classiques traitées ci-devant, l'évaluation a tenté de mener une première appréciation des retombées potentielles des interventions françaises pour les intérêts économiques français.

En préambule, il faut souligner que les mandats des trois institutions françaises (AFD, DG Trésor, MEAE) en matière d'influence économique ne sont pas identiques :

(i) pour la DG Trésor, l'objectif central est de soutenir les entreprises françaises en leur assurant des retombées directes en matière d'exportations, avec une obligation de résultats[17] et une logique de vitrine technologique ;

(ii) les interventions du MEAE intègrent également un objectif d'influence économique fort et historique, relevant de la « diplomatie économique », bien que plus indirect par rapport à la DG Trésor et dans une logique de « *soft power* »[18] ;

(iii) l'AFD n'a reçu un mandat d'influence économique qu'en 2013, décliné dans une feuille de route se concentrant sur des objectifs de moyens[19], visant la possibilité pour des entreprises françaises de se positionner sur les marchés financés par l'AFD, l'amélioration de l'environnement des affaires et la promotion des savoir-faire français.

De manière générale, les objectifs d'influence économique convergent avec les objectifs de développement au Vietnam, notamment dans le domaine du développement urbain durable qui constitue une priorité dans la stratégie pour le commerce extérieur de la France au Vietnam[20]. Ces projets urbains représentent un engagement cumulé de 662 MEUR, soit près de 40 % des montants engagés français totaux sur la période 2005-2015. Le seul sujet ayant présenté un conflit potentiel entre les deux objectifs, porte sur l'aide au développement de certains secteurs productifs d'exportation ou de substitution aux importations (filière lait/viande, par exemple), jugés par le service économique de l'ambassade de France comme étant susceptibles d'impacter la balance commerciale entre la France et le Vietnam.

Les retombées des prêts RPE de la DG Trésor sont incontestables : leur retour direct pour l'économie française s'élève potentiellement à 130 MEUR sur la période, et

[17] Pour les prêts concessionnels, une fraction de 70 % de la valeur ajoutée d'un contrat doit être réalisée sur le territoire français (85 % pour le FASEP).
[18] Diffusion de normes, promotion de modèles de gouvernance, sécurisation du marché, éducation, etc.
[19] Dans le respect des principes généraux de déliement de l'aide et du secret bancaire.
[20] Étude menée par la DG Trésor en 2012 sur les couples « pays-secteurs » les plus porteurs pour le commerce extérieur de la France qui a arrêté une liste de 50 pays prioritaires.

celles-ci ont également permis à des entreprises françaises d'acquérir une première référence au Vietnam. Ces retombées sont aussi significatives pour les interventions financées par l'AFD qui ont permis un positionnement effectif des entreprises françaises sur les appels d'offres internationaux. Ces retombées directes concernent toutefois principalement des bureaux d'études et d'ingénierie. Par ailleurs, certaines modalités d'intervention ne permettent pas d'assurer le lancement de marchés publics internationaux[21].

Les marchés financés par l'aide au développement française au Vietnam ont également permis aux entreprises retenues, notamment pour les grandes entreprises françaises actives en Asie du Sud-Est, d'obtenir des références utiles dans l'accès à d'autres marchés (futurs appels d'offres internationaux). En revanche, même s'il n'a pas été possible de mesurer l'impact positif de l'aide au développement française sur la diffusion de normes et de modèles français, on peut raisonnablement présumer que cet impact reste limité sur la période étudiée. L'éclatement des interventions des trois institutions françaises dans ce domaine (notamment concernant le secteur de l'eau), la forte concurrence internationale et des financements sur dons de plus en plus limités, représentent autant d'obstacles à la promotion des approches françaises.

Une autre interrogation, plus spécifique, porte sur les retombées de l'aide pour les petites et moyennes entreprises (PME) françaises, les instruments n'étant pas nécessairement adaptés, et surtout les lenteurs de décaissement et de paiement étant susceptibles d'impacter négativement leurs conditions d'exploitation. À cela s'ajoutent des difficultés à opérer sur le marché vietnamien (réglementation, fiscalité, etc.) sans accompagnement spécifique. Or, l'articulation entre ce type d'accompagnement et les projets d'aide au développement reste limitée, ou partielle, au Vietnam. On note aussi que le suivi et la valorisation du positionnement des entreprises françaises au Vietnam grâce aux projets de développement présentent encore certaines limites.

[21] Approche programme avec un partenaire d'intermédiation, fonds d'investissements locaux, etc.

3. Conclusions et enseignements

L'évaluation conduite a porté sur une période spécifique, à la fois pour le Vietnam et pour la France. La forte croissance économique du Vietnam et son passage dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire (PRI) ont impacté ses enjeux de développement et ses attentes en matière d'aide. De son côté, l'agenda français a fortement évolué depuis 2005, en termes d'objectifs d'aide au développement et de coopération internationale en lien avec le passage des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) aux Objectifs de développement durable (ODD).

Le travail d'évaluation conclut à une pertinence globale du positionnement de l'aide française et à une adaptation réussie de sa stratégie d'intervention, marquée par une convergence progressive des opérations autour de la thématique centrale de la lutte contre le changement climatique, notamment en matière d'adaptation et de meilleure résilience aux effets induits, auxquels le Vietnam est particulièrement exposé. La réorientation de l'aide de la France au Vietnam est conforme à sa stratégie de promouvoir un développement plus durable et de mieux lutter contre le changement climatique dans le monde. Les domaines visés par les interventions de l'aide permettent de mettre en valeur différents savoir-faire et technologies français. Pour autant, la promotion d'un développement plus équitable sur laquelle des interventions françaises spécifiques ont été mises en œuvre, a certainement manqué de moyens financiers pour répondre aux besoins exprimés.

Le manque de stratégie formalisée et partagée entre acteurs français et vietnamiens soulève la question de la visibilité et de l'effet levier des interventions. En effet, le partenariat stratégique signé en 2013 ne fournit pas de lignes directrices précises sur la mobilisation des différents instruments français garantissant *ex ante* une bonne synergie des interventions françaises. Une coordination renforcée des acteurs pour la mise en œuvre des différents projets semble être assurée, mais davantage au cas par cas que dans une logique d'interventions concertées et planifiées. Certaines interventions semblent ainsi plus relever de la logique d'essaimage et ont d'autant plus perdu en visibilité et en potentiel de synergie avec les autres interventions françaises.

La complémentarité entre interventions françaises et celles d'autres pays ou institutions multilatérales a été relativement réussie en termes de couverture thématique des besoins du Vietnam. La France se distingue du fait de son intervention intégrant de manière transversale et quasi-systématique le développement durable et la lutte contre le changement climatique par rapport à de nombreux bailleurs de fonds privilégiant d'autres aspects. Sur la période évaluée, l'aide de la France s'est déployée de manière assez significative dans le Nord du pays par rapport aux autres pays membres du CAD, et elle propose des outils diversifiés et novateurs d'une utilisation relativement flexible, qui compensent, semble-t-il, une moindre attractivité financière relative aux instruments (notamment de la part de l'AFD). Toutefois, certains domaines, comme celui de l'eau, ont pu mettre en situation de concurrence de fait plusieurs bailleurs bilatéraux et multilatéraux. On note également une coordination effective limitée entre l'aide française et celle émanant d'autres bailleurs européens.

La coordination entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux, notamment *via* le groupe des six banques de développement auquel participe l'AFD[22], constitue un facteur clé pour assurer une cohérence globale des interventions dans le pays et pour négocier certains sujets clés avec le gouvernement vietnamien, afin d'éviter le cloisonnement de l'utilisation de ces différents canaux de financement et les obstacles aux cofinancements.

[22] Groupe des six banques, constitué par l'AFD, la BAsD, la BM, la JICA – *Japan International Cooperation Agency* (agence japonaise de coopération internationale), Korea Eximbank et la KfW – *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (institution allemande pour l'aide au développement).

La revue de bilans d'interventions, d'évaluations *ex post* et les études de cas spécifiques sur quatre secteurs, révèlent un niveau satisfaisant d'efficacité au regard des résultats obtenus. Ces derniers restent néanmoins difficiles à apprécier précisément et quantitativement, du fait d'un défaut de suivi systématique des résultats et d'une relative faible valorisation des expériences.

L'efficacité dans la réalisation des projets est démontrée pour la plupart des opérations présentant un bon niveau de préparation, d'appropriation et d'alignement avec les procédures vietnamiennes. *A contrario,* les conditions de réalisation se sont souvent détériorées pour les projets insuffisamment préparés, en particulier dans les domaines d'intervention présentant une plus faible maturité au Vietnam[23]. Par ailleurs, un instrument tel que la RPE peut parfois avoir créé, côté vietnamien, un sentiment de désappropriation : par exemple, lorsque le maître d'ouvrage n'a pas été impliqué suffisamment tôt dans le montage de l'opération. Cet effort dans la préparation de projet est d'autant plus crucial que les processus décisionnels au Vietnam restent encadrés par une organisation complexe et centralisée rendant difficile toute modification en cours de réalisation des opérations.

[23] Mauvaise planification ou quantification des besoins, faible niveau d'expertise de la maîtrise d'ouvrage, divergence d'intérêts entre les acteurs locaux, etc.

4. Enjeux prospectifs

4.1. Pour le Vietnam, plusieurs besoins et enjeux pourraient influencer la mobilisation de l'APD

Le Vietnam est susceptible de faire face à un nombre croissant d'événements climatiques et de catastrophes naturelles dans les années à venir. Cette vulnérabilité est de nature à conduire à des déplacements de populations, à accroître aussi l'exposition aux risques sanitaires (dengue, malaria, maladies pulmonaires…) et économiques (coûts des destructions pour les plus pauvres), et à l'obligation de réaffecter l'usage de certaines terres arables en vue d'assurer une meilleure sécurité alimentaire. La problématique de la résilience des territoires et de leur économie constitue ainsi un sujet stratégique majeur pour le Vietnam, pays où les mécanismes assurantiels sont encore peu utilisés par la population.

La croissance économique s'est accompagnée également d'une explosion de la demande énergétique dans un pays encore très dépendant des énergies fossiles, dont l'exploitation et l'utilisation génèrent des externalités environnementales négatives fortes. Bien qu'il fût jusqu'ici difficile de concrétiser de nombreux projets de développement dans ce domaine, les réponses à ces enjeux seront autant de nature technologique et technique que sociétale (utilisation et comportements, gestion de la demande, utilisation des transports collectifs). Le renforcement de son système productif afin de maintenir et de maîtriser sa croissance économique est une priorité pour le Vietnam. L'enjeu est notamment de confirmer le passage à une croissance plus intensive, davantage orientée vers la qualité des productions, l'appropriation des nouvelles technologies et l'efficience des ressources naturelles utilisées. Dans ce contexte, l'évolution du modèle économique et le ralentissement de l'utilisation massive d'une main-d'œuvre non qualifiée est susceptible d'avoir un impact social important, en accentuant la marginalisation de certaines catégories de population si elles ne sont pas formées. L'intégration économique régionale, qui motive d'ambitieux plans de transports notamment soutenus par le Japon, doit également éviter de se traduire par des déséquilibres entre les territoires et doit pouvoir être vue comme un levier de désenclavement de certains d'entre eux.

Au regard de l'aide au développement, la gestion de la dette publique restera une problématique importante pour le pays. Le contrôle et la gestion de la dette publique a conduit à la mise en œuvre de plafonds de tirages qui impactent actuellement la réalisation des opérations (gels de dépenses, blocages de visas de paiement, révision à la baisse des plans de financement). Cette question aura une influence à l'avenir sur les conditions d'utilisation de l'APD : ainsi, le Vietnam aura le souci d'obtenir les meilleures conditions d'emprunt, de responsabiliser les bénéficiaires sur leur propre endettement (conditions de rétrocession) et d'améliorer les décaissements.

4.2. Des enjeux spécifiques au déploiement de l'aide au développement de la France

La France a confirmé ces dernières années sa volonté de leadership sur les questions de développement durable et de lutte contre le changement climatique. Le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris sur le climat et ses conséquences financières – par exemple, sur le financement du *Fonds vert pour le climat* – renforcent la position potentielle de la France sur ce sujet.

Le maintien de montants élevés d'engagements en aide au développement et d'un certain niveau de concessionnalité reste pertinent pour le Vietnam, mais méritera d'être mieux justifié au regard de son changement de statut et de sa trajectoire socioéconomique. Sur le même registre, la poursuite des objectifs de croissance solidaire et de réduction des inégalités nécessitera également d'être précisée.

Il faut aussi souligner la réduction des capacités d'octroi de subventions de la France au Vietnam. Les opérations financées sur dons se révèlent pourtant essentielles pour assurer la durabilité des projets d'investissement (amélioration de la gouvernance et de l'acceptabilité du projet par les bénéficiaires finaux, renforcement des capacités, etc.), alors même que l'État vietnamien refuse généralement de financer ce type d'opérations sur prêt.

Concernant les conditions de mise en œuvre des interventions, le processus de responsabilisation financière des acteurs locaux, impulsé par le gouvernement vietnamien, devrait pouvoir être accompagné afin d'assurer une pleine appropriation et adhésion au projet des opérateurs et bénéficiaires. Ces difficultés impactent tout autant la maîtrise d'ouvrage vietnamienne que les entreprises adjudicataires, et plaident pour le déploiement d'instruments alternatifs en vue d'une plus forte sécurisation en amont des opérations (planification, faisabilité et garanties financières), et d'une meilleure implication et d'un meilleur partage d'informations entre l'ensemble des acteurs concernés.

La période qui s'ouvre devrait accentuer un mouvement généralisé de diminution progressive de l'aide internationale, comme ce fut le cas en Thaïlande ou en Malaisie dans le passé, plusieurs bailleurs ayant programmé leur désengagement. Si l'aide française, dont les moyens restent limités, s'est relativement bien adaptée au contexte vietnamien au tournant de la décennie 2005-2015, elle n'a peut-être pas encore épuisé toutes les modalités possibles de construction d'un partenariat dans un pays dont les performances économiques se conjuguent aussi avec de réels enjeux sociaux et environnementaux.

5. Recommandations

Trois groupes principaux de recommandations ressortent au terme de l'évaluation.

Recommandation 1 – Consolider le positionnement stratégique et la visibilité de l'intervention française dans une double perspective : *(i)* l'affirmation d'une spécificité française, et *(ii)* la justification d'un maintien d'engagements d'aide au développement encore importants au Vietnam.

Au plan des thématiques d'intervention, l'ingénierie et les secteurs d'excellence français sont bien identifiés sur les enjeux climatiques et certains sous-secteurs de l'énergie. Ceci suggère :

• un positionnement renforcé sur l'adaptation au changement climatique et la résilience des territoires et des populations ;

• une stratégie d'intervention française reprécisée sur les secteurs traitant de la question énergétique au regard de sa valeur ajoutée potentielle ;

• un *focus* donné au développement du secteur productif et de la formation en vue d'assurer une croissance équitable et solidaire.

Au plan de la mise en œuvre, deux pistes de réflexion sont suggérées :

• identifier les points de convergence entre les trois acteurs publics de l'APD française (AFD, DG Trésor, MEAE), afin de renforcer l'identité de la coopération française au Vietnam et de favoriser la cohérence de l'intervention française ;

• renforcer la visibilité et le ciblage des interventions françaises *via* des actions de communication et, si besoin, des appels à manifestation d'intérêt (AMI) sur des sujets stratégiques (pour les FASEP, FEXTE[24] ou encore l'appui à la coopération décentralisée).

Recommandation 2 – Optimiser et valoriser la spécificité et la complémentarité des instruments entre acteurs français.

Cette recommandation s'organise autour de deux types d'action.

D'une part, optimiser la mobilisation des instruments français :

• renforcer l'usage des instruments de l'AFD répondant à l'enjeu de limitation de la dette souveraine et assurer une forte appropriation de la part des Vietnamiens, y compris au niveau déconcentré (prêts non souverains, lignes de crédit ou encore actes de rétrocession) ;

• restreindre le champ de mobilisation des prêts du Trésor français aux projets portés par les autorités nationales vietnamiennes ou adossés à des contractualisations préalables claires[25] entre l'État vietnamien et les organismes emprunteurs et présentant une dimension technologiquement innovante forte ou répondant à un besoin de « premier positionnement » ;

• poursuivre les efforts déjà engagés pour développer les partenariats public-privé (PPP), en particulier pour renforcer les capacités d'exploitation et les capacités en management[26] ;

• soutenir et articuler les appuis à la coopération décentralisée et aux ONG avec les interventions bilatérales françaises de manière bien ajustée aux contraintes financières croissantes de ces acteurs.

[24] Le Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE) finance des programmes de coopération technique dans les PRI.
[25] Conditions de rétrocession du prêt, processus de dialogue et de validation des choix techniques, etc.
[26] Par exemple, les initiatives de PPP sans financement privé comme les *Design Build and Operate* assortis de critères de performance de l'exploitation.

D'autre part, des pistes d'action visant une optimisation entre instruments français et instruments internationaux :

• participer à la consolidation de la coopération entre les six banques de développement (AFD, BAsD, BM, JICA, Korea Eximbank, KfW) pour renforcer la complémentarité des interventions entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux, et contribuer à accompagner l'adaptation du système institutionnel et réglementaire vietnamien[27] ;

• explorer le potentiel en matière de coopération déléguée de l'UE dans le domaine de l'énergie et favoriser les financements communs UE, France et autres États membres (Allemagne notamment) ;

• mobiliser le mixage prêts-dons pour renforcer la réponse française aux besoins vietnamiens, notamment en assurant l'additionnalité des ressources[28].

Recommandation 3 – Améliorer les conditions de mise en œuvre et de suivi des projets au regard des enjeux de court et de moyen termes.

Concernant la préparation des projets et l'assistance technique en amont des projets :

• promouvoir la mobilisation de l'ensemble des acteurs vietnamiens (autorités locales, personnels, entreprises, société civile) lors de la préparation des projets, et pour le suivi des résultats (et de la redevabilité) ;

• anticiper et renforcer la coordination entre acteurs français sur place au Vietnam ;

• systématiser des diagnostics « risques »[29] très en amont, notamment pour les prêts du Trésor français, en vue d'établir des plans de gestion des risques projets et d'intégrer (ou non) de l'assistance technique (AT)[30].

L'accompagnement et la sécurisation des opérations à faciliter :

• engager avec Business France, Expertise France, les conseillers du Commerce extérieur français, Bpifrance, les principales associations professionnelles (la Fédération Syntec, par exemple) et les trois institutions bailleurs (AFD, DG Trésor, MEAE), une réflexion sur le renforcement des modalités d'information amont et d'accompagnement des entreprises, notamment les PME, dans les marchés financés par l'APD au Vietnam[31].

Concernant le renforcement du suivi et de la valorisation des projets :

• encourager un suivi plus systématique des réalisations (au-delà des aspects financiers) et des résultats des projets soutenus par les acteurs français, et définir un référentiel commun pour faciliter leur consolidation au niveau national ;

• partager plus systématiquement les évaluations entre bailleurs, voire réaliser des évaluations communes sur des grappes de projets, et y associer plus étroitement la partie vietnamienne ;

• renforcer les opérations de valorisation au niveau local des projets, lorsque cela est possible pour un ensemble d'interventions sur un secteur ou sur un territoire considéré.

[27] Incitation à une gestion intégrée de l'aide ; évolution réglementaire sur l'APD ; encourager les autorités vietnamiennes à s'engager sur la réalisation de grands objectifs et sur la planification de leurs engagements budgétaires sur plusieurs années ; mécanismes de suivi et compensation budgétaire/réserves, etc.

[28] Permettant, par exemple, de renforcer l'assistance et l'appui technique lors d'une opération pour assurer la réalisation des investissements et une exploitation durable des équipements…

[29] Conditions de réalisation futures, contexte institutionnel, capacité de la maîtrise d'ouvrage, etc.

[30] Le travail sur des grappes d'opérations peut permettre d'optimiser les coûts de gestion et la mise en œuvre de l'assistance technique, voire de bénéficier d'une approche en cofinancement(s) avec d'autres bailleurs de fonds (en désignant un chef de file).

[31] Contexte fiscal et douanier ; validation de paiement au Vietnam ; mécanismes de conciliation et de gestion des conflits entre maîtrise d'ouvrage et prestataires…

Liste des sigles et abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AIF	*Asia Investment Facility*
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BAsD	Banque asiatique de développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CIP	Cadre d'intervention pays (AFD)
DCP	Document cadre de partenariat
DG Trésor	Direction générale du Trésor
EUR	Euro
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (DG Trésor)
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
FSP	Fonds de solidarité prioritaire (MEAE)
GAVI Alliance	*Global Alliance for Vaccines and Immunization* *(Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation)*
IDE	Investissements directs étrangers
JICA	*Japan International Cooperation Agency* (agence japonaise de coopération internationale)
KfW	*Kreditanstalt für Wiederaufbau* (institution allemande pour l'aide au développement)
LOP-DSI	Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

M	Million
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MAEDI – Ministère des Affaires étrangères et du Développement international avant mai 2017)
MOF	*Ministry of Finance* (Vietnam)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable (Nations unies)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement (Nations unies)
ONG	Organisation non gouvernementale
PFR	Pays à faible revenu (Banque mondiale)
PME	Petite et moyenne entreprise
PPP	Partenariat public-privé
PRI	Pays à revenu intermédiaire (Banque mondiale)
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (Banque mondiale)
RPE	Réserve pays émergents (DG Trésor)
SEDP	*Socio-Economic Development Plan* (document cadre vietnamien)
SEDS	*Socio-Economic Development Strategy* (document cadre vietnamien)
SP-RCC	*Support Program to Respond to Climate Change* (Programme de lutte contre le changement climatique)
UE	Union européenne
USD	Dollar américain

Dernières publications de la série

Les numéros antérieurs sont consultables sur le site : http://editions.afd.fr

Previous publications can be consulted online at: http://editions.afd.fr

N° 69 Évaluation du CIS Énergie 2012-2016

N° 68 Améliorer la compétitivité des exploitations familiales au Cameroun : quels impacts ?

N° 67 Évaluation et capitalisation transversale de la FISONG Biodiversité et Développement

N° 66 Impact du forfait obstétrical en Mauritanie

N° 65 Évaluation des projets agricoles financés par l'AFD en Afghanistan (2005-2014)
AFD Agriculture Programs in Afghanistan (2005-2014)

N° 64 Évaluation du cadre d'intervention sectoriel (CIS) sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne 2013-2016 de l'AFD

N° 63 Comment contribuer au renforcement des droits de l'homme ?

N° 62 Évaluation du cadre d'intervention sectoriel (CIS) éducation, formation et emploi 2013-2015
Evaluation of AFD's Sectoral Intervention Framework (SIF) on Education, Training and Employment, 2013-2015

N° 61 Évaluation du projet de développement du Parc national du Limpopo
Limpopo National Park Development Project

N° 60 Evaluation du Programme national de développement participatif (PNDP) – C2D Cameroun

N° 59 Contribution de l'AFD au Fonds de partenariat pour les écosystèmes critiques (CEPF)

N° 58 Agroécologie : évaluation de 15 ans d'actions d'accompagnement de l'AFD
Agroecology: Evaluation of 15 years of AFD Support

N° 57 Évaluation des interventions de l'AFD dans les secteurs sanitaire et médico-social en Outre-mer

N° 56 Évaluation des activités de Coordination SUD dans le cadre de la convention AFD/CSUD 2010-2012

N° 55 Étude d'évaluation et d'impact du Programme d'appui à la résorption de l'habitat insalubre et des bidonvilles au Maroc

N° 54 Refining AFD's Interventions in the Palestinian Territories: Increasing Resilience in Area C

N° 53 Évaluation des lignes de crédit de l'AFD octroyées à la Banque Ouest Africaine de Développement (2000-2010)

N° 52 Évaluation stratégique de projets ONG dans le domaine de la santé

N° 51 L'hydraulique pastorale au Tchad

N° 50 Réhabilitation des marchés centraux

N° 49 Bilan des évaluations décentralisées réalisées par l'AFD en 2010 et 2011

N° 48 Étude sur la facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (FISONG)

N° 47 Cartographie des prêts budgétaires climat de l'AFD

N° 46 Méta-évaluation des projets « lignes de crédit »

N° 45 Bilan des évaluations de projets réalisées par l'AFD entre 2007 et 2009

N° 44 Impacts des projets menés dans le secteur de la pêche artisanale au Sénégal

N° 43 L'assistance technique résidente – Enseignements tirés d'un appui au secteur de l'éducation en Mauritanie

N° 42 Évaluation partenariale des projets d'appui à la gestion des parcs nationaux au Maroc

N° 41 AFD Municipal Development Project in the Palestinian Territories

N° 40 Évaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar

N° 39 Analyse croisée de vingt-huit évaluations décentralisées sur le thème transversal du renforcement des capacités

N° 38 Étude des interventions post-catastrophe de l'AFD

N° 37 La coopération française dans le secteur forestier du Bassin du Congo sur la période 1990-2010

N° 36 Suivi de la réalisation des objectifs des projets de l'AFD : état des lieux

N° 35 Cartographie des engagements de l'AFD dans les fonds fiduciaires sur la période 2004-2010

N° 34 Addressing Development Challenges in Emerging Asia: A Strategic Review of the AFD-ADB Partnership
Final Report, Period covered: 1997-2009

N° 33 Capitalisation des démarches pour la mise en oeuvre des projets de formation professionnelle :
cas de la Tunisie et du Maroc