

# Évaluation des activités de développement - 2009/5 Evaluation of development activities - 2009/5

DGTPE

EXECUTIVE SUMMARY/SYNTHÈSE



Évaluation de la coopération française avec l'Indonésie  
Evaluation of Franco-Indonesian cooperation

1998-2007

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI  
DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

MINISTRY FOR THE ECONOMY, INDUSTRY AND EMPLOYMENT  
TREASURY AND ECONOMIC POLICY GENERAL DIRECTORATE

MINISTRY FOR FOREIGN AND EUROPEAN AFFAIRS  
DIRECTORATE GENERAL FOR GLOBAL AFFAIRS, DEVELOPMENT AND PARTNERSHIPS

## ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE AVEC L'INDONÉSIE

### EVALUATION OF FRANCO-INDONESIAN COOPERATION

1998 - 2007

### SYNTHÈSE EXECUTIVE SUMMARY

*Évaluation réalisée par*  
*Evaluation realized by*

*ERNST & YOUNG*

*Juin 2009*

*June 2009*

Les évaluations des activités d'aide au développement produites par le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ont pour objectif de concourir à l'amélioration de leur efficacité et d'en rendre compte avec impartialité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Elles adhèrent également à la Charte de la Société française d'évaluation.

En conséquence, les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente synthèse du rapport d'évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement les vues du Ministère.

The purpose of the evaluations of the development aid activities rolled out by the Ministry of the Economy, Industry, and Employment (MINEIE) is to improve the effectiveness of its activities and report impartially on the said activities. The evaluations are conducted in accordance with the OECD Development Assistance Committee (DAC). They also comply with the Charter of the société française d'évaluation (SFE, French evaluation society).

Consequently, the appreciations, observations, and recommandations expressed in this report are the sole responsibility of the consultants who authored this paper and do not necessarily reflect the opinions of the Ministry.



## Avant propos

Cette évaluation a été lancée à la double initiative du Ministère des Affaires étrangères et européennes et du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi. La particularité de la coopération de la France avec l'Indonésie est en effet liée aux caractéristiques de ce pays qui sont à la fois celles d'un pays en développement mais également celles d'un pays émergent en termes de croissance et d'ouverture économique. De ce fait, les relations de coopération entre la France et l'Indonésie couvrent les domaines traditionnels de la coopération technique, universitaire et de la recherche, une coopération culturelle, une coopération économique et financière au travers des instruments FASEP et RPE du MEIE, complétées par l'implantation récente d'une agence de l'AFD dont les activités ont débuté en 2007.

Quatrième pays du monde par sa population, l'Indonésie est la 15<sup>e</sup> économie mondiale par son PIB. Parallèlement, son PIB/habitant (1 800 US\$ en 2007) la classe en 115<sup>e</sup> position pour cet indicateur. Au cours de la dernière décennie, l'Indonésie a été marquée par les séquelles de la crise financière asiatique de 1997, mais également par plusieurs catastrophes naturelles, au premier rang desquelles le tsunami de décembre 2004, qui ont affecté durement son économie.

Cette évaluation avait pour objectif l'analyse rétrospective de la coopération française sur les dix dernières années, notamment en termes de cohérence et d'efficacité, afin d'en tirer des enseignements pour l'amélioration de nos instruments et de la qualité de notre partenariat dans nos actions de coopération.

Cette évaluation a été confiée à un cabinet de consultants, le cabinet Ernst & Young, qui s'est adjoint la collaboration de Channel Research. Le travail, réalisé au second semestre 2008, a été piloté par un comité constitué de représentants des différentes administrations et agences concernées et de personnalités extérieures compétentes.

Entre 1998 et 2007, les objectifs de la coopération française en Indonésie ont répondu à deux priorités : contribuer au développement durable du pays et l'accompagner dans son émergence. Au début des années 2000, l'aide française s'est également fortement engagée dans le processus d'effacement de la dette, ainsi qu'en matière d'aide d'urgence et d'aide à la reconstruction, dans le cadre de son action post-tsunami. Elle s'est enfin attachée à développer le rayonnement et l'influence de la France au travers de ses grands axes d'actions traditionnels, en dépit des contraintes liées à la situation financière de l'Indonésie.

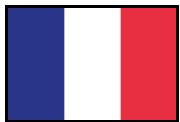
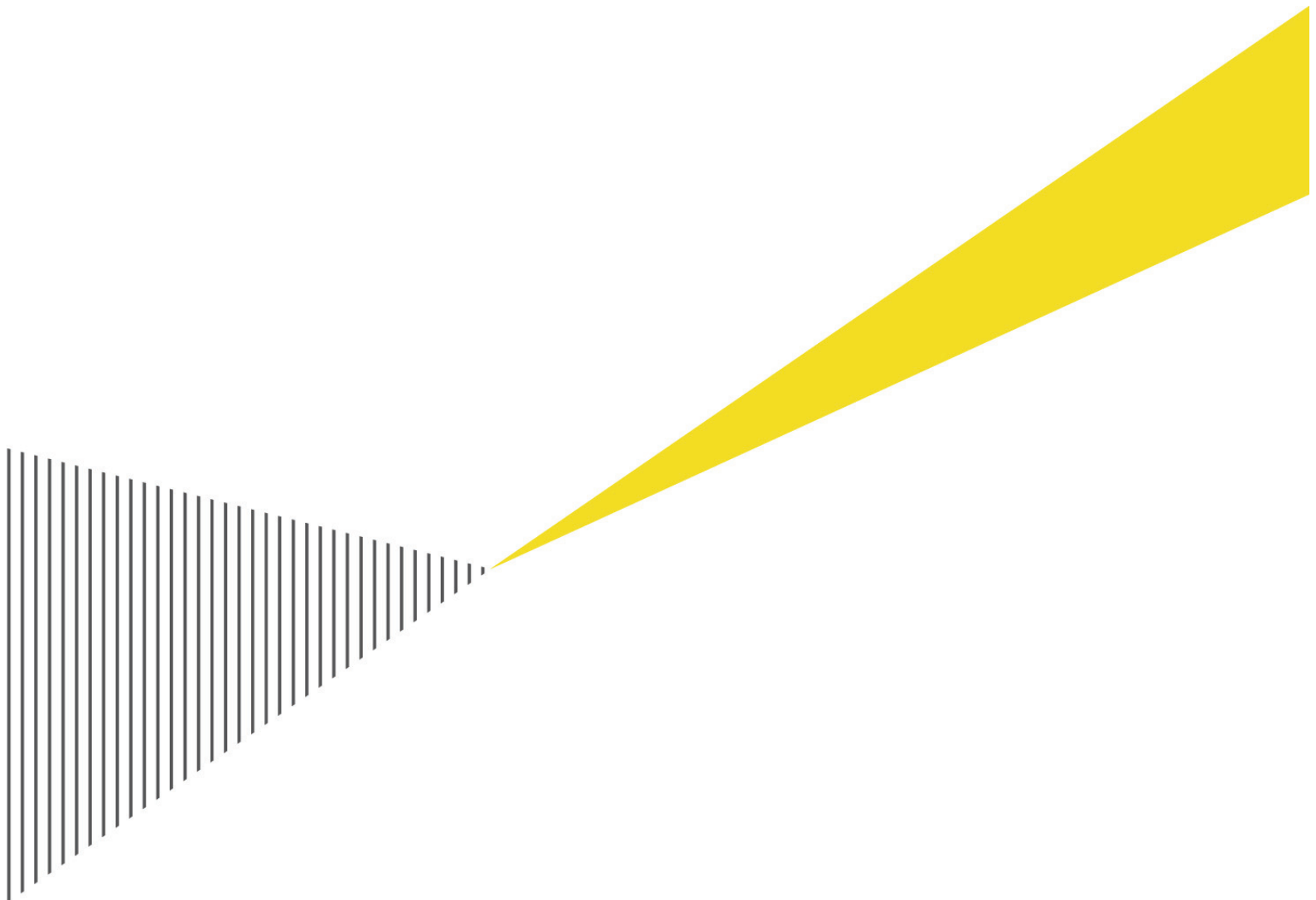
Les actions de la France ont pu concourir de manière directe ou indirecte à certains des résultats notables enregistrés par l'Indonésie sur ces dernières années : le poids extérieur de la dette de l'Etat a fortement diminué sur la période étudiée ; la croissance a été vigoureuse permettant au PIB indonésien de tripler sur la période ; la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté a diminué de manière significative.

Toutefois, si de nombreux résultats positifs ont été atteints, leur régularité et leur champ n'ont pas été suffisamment stable sur la période. L'évaluation met ainsi en avant l'intérêt et la pertinence de porter plus d'attention à la poursuite d'un partenariat franco-indonésien de qualité.

Dans cet esprit, l'effort financier significatif consenti par l'Agence française de développement à la fin 2008 ou la mise en place d'une coprésidence franco-indonésienne du groupe de travail relative aux banques multilatérales de développement dans le cadre des travaux du G20 constituent des avancées positives.

L'élaboration d'un document cadre d'action à moyen terme, la recherche de cofinancements dans une démarche partenariale avec les Indonésiens, le développement de la concertation et de la coordination entre bailleurs sont autant de pistes de réflexion soulignées dans ce rapport qui méritent d'être approfondies.

Edouard SICAT  
Président du comité de pilotage



**DGCID - DGTPE**

**Évaluation de la coopération française avec l'Indonésie 1998-2007**  
**Synthèse**

Mars 2009

Ernst & Young et Associés

Sur la période 1998-2007, le contexte indonésien est spécifique à bien des égards. Il est à la fois en rupture avec l'histoire récente du pays sur les trente années qui ont précédé la période évaluée, et est également caractérisé par de nombreux changements tant économiques que politiques. De fait, la coopération française s'inscrit dans un contexte indonésien marqué par différents événements non linéaires, tandis qu'elle fait suite à plus de trente années de relations étroites, fondées sur un partenariat dynamique sur les plans économiques, universitaires, scientifiques et culturels, et supportées par des montants financiers substantiels.

## 1 La coopération française en Indonésie de 1998 à 2007

### 1.1 Objectifs de la coopération française en Indonésie sur la période

Entre 1998 et 2007, la coopération française en Indonésie s'est fixée pour objectif de contribuer au développement durable du pays et l'accompagner dans son émergence. Au début des années 2000, elle s'est également caractérisée par sa forte réactivité aux événements exogènes auxquels le pays a été confronté et un fort engagement tant en matière d'effacement de la dette, qu'en matière d'aide d'urgence et d'aide à la reconstruction, dans le cadre de son action post-tsunami. Elle s'est enfin attachée à développer le rayonnement et l'influence de la France au travers de ses grands axes d'actions traditionnels.

L'action de la coopération française en Indonésie a plus particulièrement visé :

- Le développement du capital humain et le renforcement de la démocratie au travers des coopérations universitaire, scientifique, technique et culturelle ;
- Une politique de partenariat et d'influence dans le pays, au travers de sa politique de bourses, de stages et de formation, en particulier des élites ;
- La promotion des savoir-faire des entreprises françaises.

Sur cette période, l'intervention de la France a anticipé l'existence d'une stratégie française de coopération avec les pays émergents, dont les grandes lignes n'ont été formalisées et articulées que sur ces dernières années : accompagner le pays «dans sa transition en soutenant son développement économique et humain», et renforcer l'attractivité du territoire français en mettant en œuvre des actions de coopération sur les plans technique, culturel, universitaire et scientifique<sup>1</sup>.

### 1.2 Contexte et enjeux de la coopération française en Indonésie sur la période

Dans les faits, les acteurs de la coopération française en Indonésie ont, sur la période, été confrontés à un ensemble de facteurs qui ont fortement influencé la mise en œuvre de leurs actions. Les résultats de la coopération française en Indonésie ne peuvent pas de ce fait se comprendre sans prendre en considération ces éléments de contexte.

#### ***L'évolution de la situation politique, économique et sociale de l'Indonésie***

L'Indonésie a été traversée par une grave crise financière, politique, économique et sociale qui a marqué la fin du régime de Suharto et a fortement déstabilisé le pays. Si, à l'issue de cette crise, le pays est sur la voie de la reconstruction démocratique, l'économie indonésienne a été fortement fragilisée, les tensions sociales se sont accrues, les disparités régionales restent marquées et le climat des affaires reste encore, malgré les efforts en cours, peu attractif pour les investissements étrangers.

---

<sup>1</sup> Projet de Loi de Finances pour 2008. Document de politique transversale « Politique française en faveur du développement »



Sur la période évaluée, le pays a toutefois vu ses principaux indicateurs de développement évoluer de manière favorable, permettant à l'Indonésie de prétendre se hisser pour certaines caractéristiques au rang de pays émergent. Notamment :

- Le PIB (converti en dollars courants) a été multiplié par plus de 3 entre 1999 et 2007 ;
- L'indice de développement humain a progressé de 0,681 à 0,728, se positionnant au 107ème rang mondial en 2005, ce qui place le pays certes encore en dessous du Brésil (0,80) ou de la Thaïlande (0,781), mais dans la catégorie des pays développés (0,691<) ;
- La part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée de 27% en 1999 à 17% en 2004 ;
- L'Indonésie est, d'après le dernier rapport du PNUD, en mesure d'atteindre une grande partie de ses objectifs de développement du millénaire, même si des efforts doivent encore être fournis dans les prochaines années notamment en matière de lutte contre la pauvreté extrême et de santé.

A partir de 1998, le pays s'est également engagé dans une politique de réduction de sa dette extérieure, limitant son recours à l'endettement jusqu'en 2002. Ceci a permis de faire passer le poids de la dette extérieure de 45% du total de ses dépenses en 1998 à environ 10% en 2006.

Ces évolutions positives ne doivent néanmoins pas occulter les fortes disparités régionales (la région Ouest de l'Indonésie génère environ 83% du PIB contre 17% pour la région Est) et un taux de chômage qui restait, en 2006, l'un des plus élevés en Asie (10,3%).

### **Les relations avec la communauté financière internationale et l'aide extérieure**

Les relations de l'Indonésie avec la communauté internationale des bailleurs, très encadrées depuis la fin des années 60, se sont distendues avec la crise. Pour les bailleurs, la crise a eu pour conséquence des changements significatifs dans la manière d'appréhender la coopération internationale, l'arrivée de nouvelles personnes aux postes clés des administrations, et donc la nécessité de reconstruire les relations avec ces nouveaux partenaires. La crise a également entraîné, côté indonésien, une difficulté à définir les besoins, à fixer les priorités et à piloter l'aide internationale.

Enfin, le tsunami de décembre 2004 a à la fois interrompu l'élan de reconstruction du pays, et occasionné un afflux de dons de la part de la communauté internationale, dont la gestion a monopolisé les énergies des indonésiens mais également de la communauté de bailleurs.

#### **Évolution de l'aide publique internationale en Indonésie 1998-2006 :**

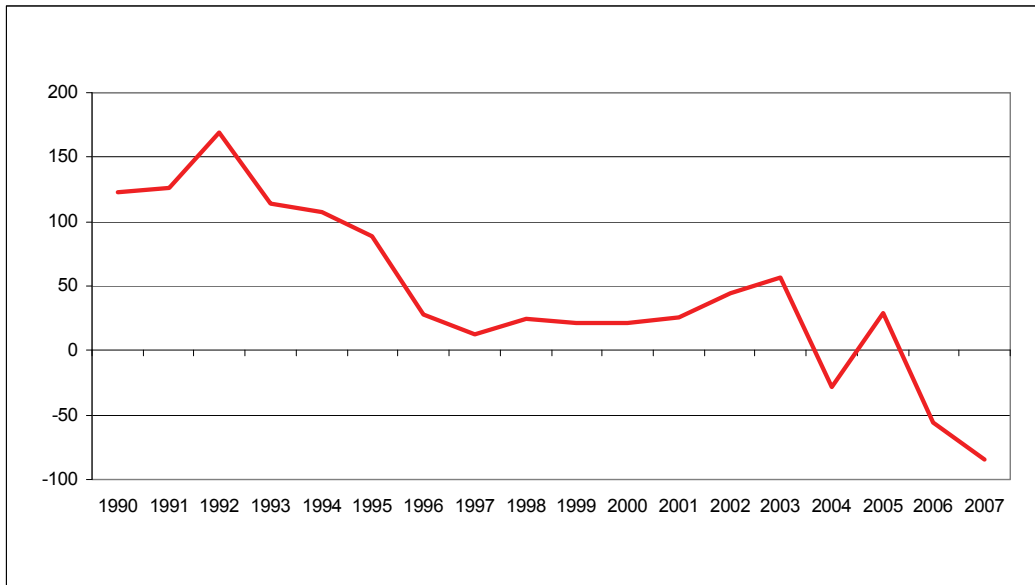
<i>en millions USD</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Japon	828	1.606	970	860	538	1.142	-319	1.223	-90	6.759
Etats-Unis	37	207	174	141	226	211	69	156	190	1.410
Australie	74	72	72	59	71	87	106	185	310	1.036
Pays-Bas	-45	72	144	120	127	77	-1	176	76	746
Allemagne	213	-19	6	30	78	-91	-9	165	50	423
Royaume-Uni	40	41	34	23	32	37	37	24	102	370
<b>France</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>45</b>	<b>57</b>	<b>-28</b>	<b>29</b>	<b>-56</b>	<b>141</b>
<i>Autres</i>	66	84	126	109	59	91	46	330	136	1.047
<b>Total bilatéraux</b>	<b>1.238</b>	<b>2.084</b>	<b>1.548</b>	<b>1.368</b>	<b>1.177</b>	<b>1.611</b>	<b>-97</b>	<b>2.288</b>	<b>718</b>	<b>11.933</b>
IDA	-21	-12	33	12	60	64	95	40	288	559
EC	15	29	38	28	24	28	43	72	137	414
AsDF (Asian Dev. Fund)	-1	0	18	11	8	37	38	48	88	246
Global Fund	0	0	0	0	0	6	18	23	35	82
<i>Autres</i>	34	24	17	40	30	32	25	36	102	339
<b>Total multilatéraux</b>	<b>26</b>	<b>40</b>	<b>106</b>	<b>91</b>	<b>121</b>	<b>166</b>	<b>218</b>	<b>219</b>	<b>651</b>	<b>1.639</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.264</b>	<b>2.124</b>	<b>1.654</b>	<b>1.460</b>	<b>1.298</b>	<b>1.777</b>	<b>121</b>	<b>2.506</b>	<b>1.369</b>	<b>13.572</b>

Source : OCDE

## Les relations économiques et de coopération avec la France

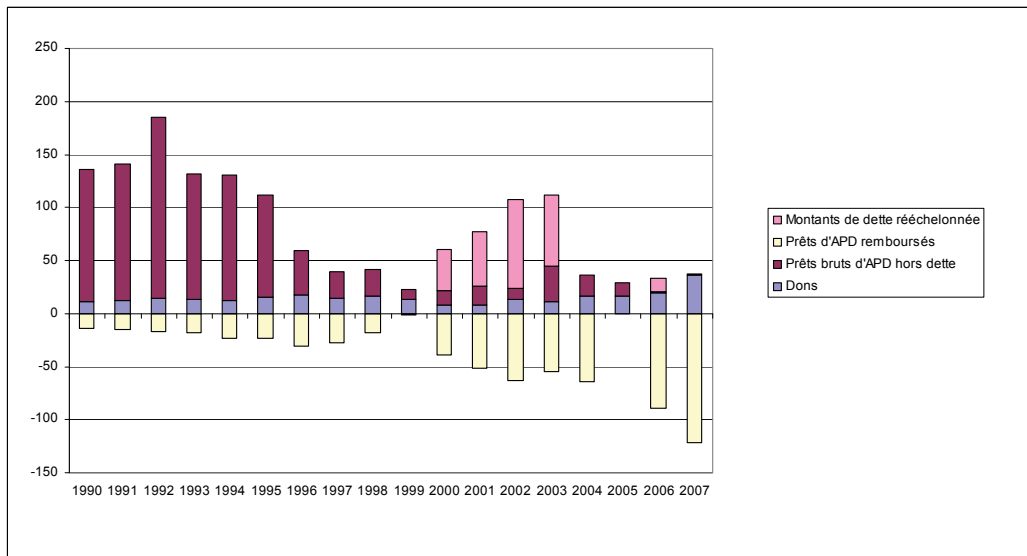
Les acteurs de la coopération française en Indonésie ont été fortement troublés par les événements, et leur engagement, s'il a été continu dans les faits, ne s'est pas intégré dans une stratégie spécifique au pays. La coopération française a pris du recul afin d'appréhender les changements liés à la fin du régime de Suharto. Dans le contexte du début des années 2000, notamment avec la crise du Timor Est, les relations bilatérales avec la France ont marqué un temps d'arrêt et les engagements de la France auprès de ses partenaires indonésiens en ont subi le contre-coup. Sur cette période, l'Indonésie n'a pas été considérée comme un pays prioritaire dans l'action de la coopération française ; le nombre de visites officielles entre les deux pays est sur cette période à l'image de leurs relations.

Évolution de l'APD nette française en Indonésie 1990 – 2007 - vue globale (en millions de dollars courants) :



Source : OCDE

Évolution de l'APD française en Indonésie 1990 – 2007 - vue par instrument (en millions de dollars courants) :



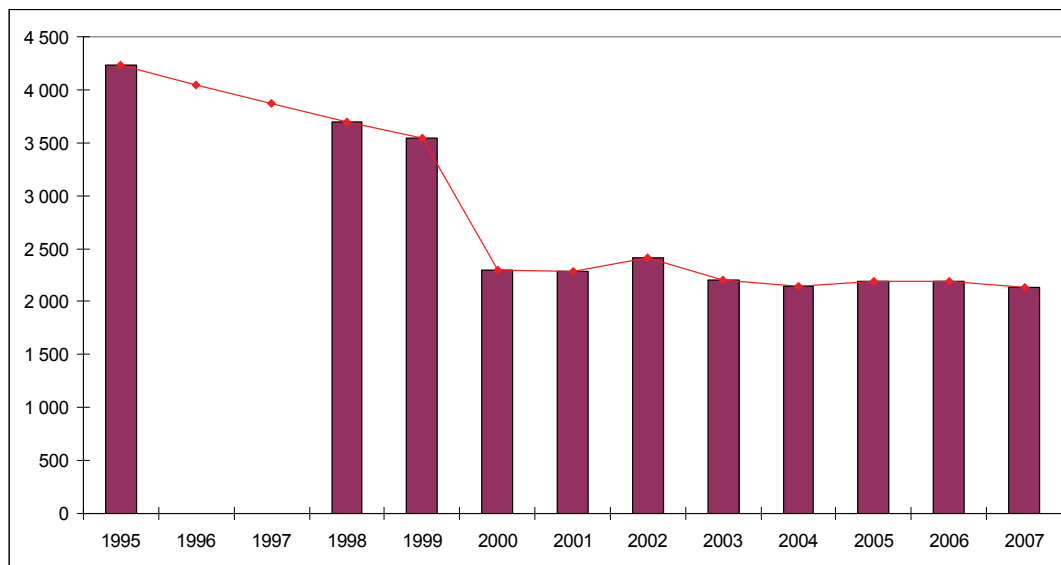
Source : OCDE

Malgré un certain nombre de missions de la DGCID (évaluations, notes d'orientation), et de missions d'inspections dressant des constats et recommandant de réorienter l'intervention française en Indonésie, et ceci dès l'année 2000 (par exemple, le renforcement des liens avec la délégation européenne, la réorientation de sa coopération universitaire vers la formation des élites nouvelles, une meilleure prise en compte des priorités du pays ou le besoin d'amélioration de la visibilité de l'intervention française), la coopération française en Indonésie a marqué le pas.

L'action de la Mission économique a été fortement contrainte par la situation ; l'Indonésie n'a plus été éligible au dispositif RPE jusqu'en 2004, limitant de facto les opportunités de coopération économique. Les moyens financiers mis en œuvre par le MINEFE se sont toutefois élevés à 23,2 millions d'euros sur la période concernée.

La fin des années 90 a également vu une réorientation de la politique de coopération française en Asie, avec une forte concentration de l'intérêt sur les pays de la péninsule Indochinoise ainsi que sur la Chine. Les crédits d'intervention du MAEE en Indonésie<sup>2</sup>, bien en dessous de ceux des périodes précédentes, se sont élevés à 25 millions d'euros sur la période concernée. Ces crédits sont par ailleurs restés relativement stables depuis 2000, comme le montre le graphique ci-dessous, avec une moyenne de 2,2 millions d'euros par an.

#### Évolution des crédits d'intervention du MAEE 1995 – 2007 (en milliers d'euros) :



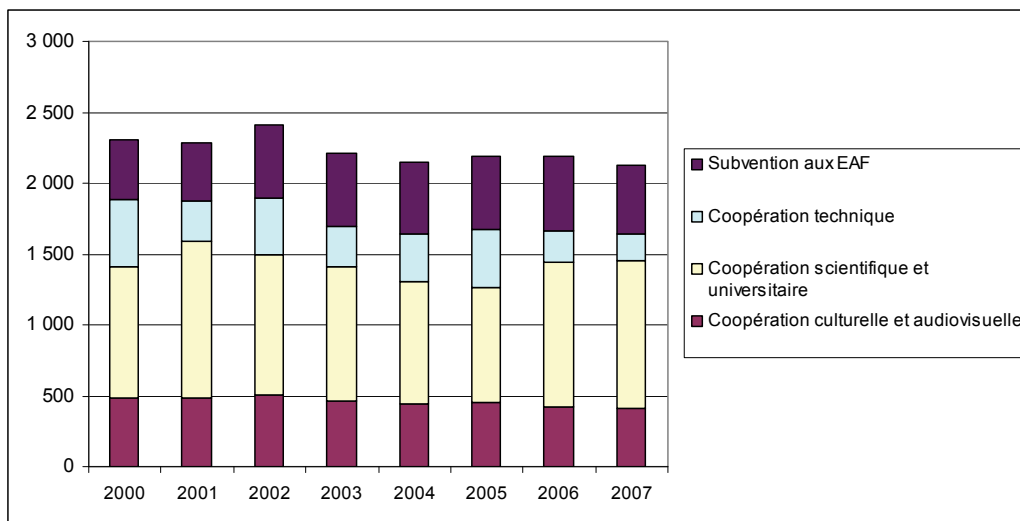
Source : MAEE

<sup>2</sup> Source : DGCID, Programmes approuvés

### 1.3 Principales réalisations entre 1998 et 2007

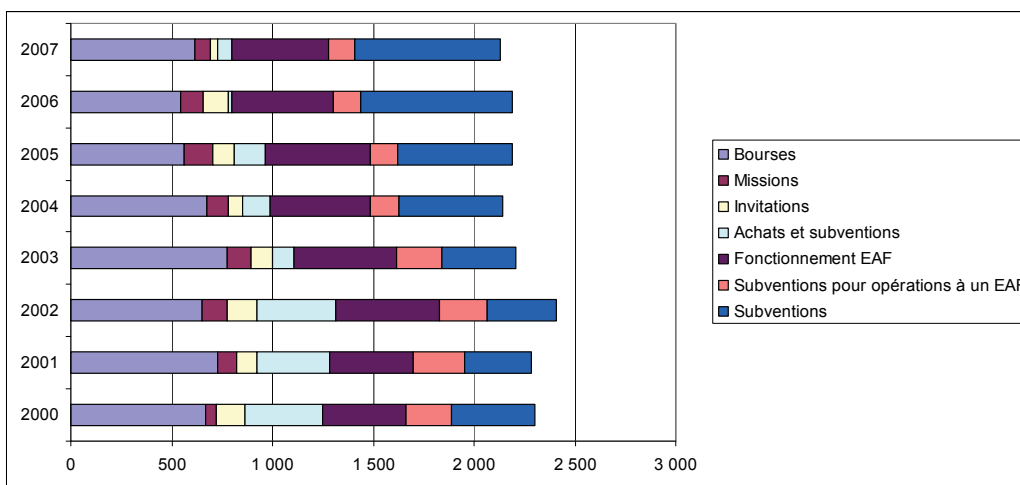
- Entre 1998 et 2007, les financements du MAEE en Indonésie ont touché la majorité des secteurs d'intervention de l'aide française, avec une priorité donnée à la coopération universitaire et scientifique. L'ensemble des instruments à disposition des acteurs de la coopération a été utilisé, avec une priorité toutefois donnée aux bourses et aux subventions aux établissements à autonomie financière (EAF, fonctionnement et opérations).

Évolution des crédits du MAEE par domaine d'intervention (en milliers d'euros) :



Source : MAEE

Évolution des crédits du SCAC par outils (en milliers d'euros) :



Source : MAEE

- La France a démontré sa volonté de redevenir un partenaire clé du développement de l'Indonésie en s'engageant dès l'année 2000 dans le rééchelonnement de la dette du pays.
- Elle a également démontré son engagement au travers de l'action post-tsunami pour laquelle elle est intervenue tant au niveau de l'aide d'urgence que de l'aide à la reconstruction. Dans ces circonstances, la coopération française a su agir de manière rapide et coordonnée avec les autres bailleurs, bilatéralement et multilatéralement. Les projets menés sont reconnus comme étant pertinents et ciblés, même si leur mise en œuvre a rencontré des difficultés, notamment du fait du manque de capacités des partenaires locaux dans les régions concernées.
- Sur la période, la contribution de la France à l'aide internationale en Indonésie reste limitée et pèse financièrement peu sur les thèmes essentiels au développement du pays au regard des volumes d'aide apportés par la communauté des bailleurs (les flux d'APD nette de la France représentent moins de 1% de l'aide totale reçue par l'Indonésie entre 1998 et 2006). Elle s'est néanmoins concentrée sur l'une des préoccupations clés de l'Indonésie, en sa qualité de pays émergent, à savoir le développement de son capital humain. Avec 424 bourses d'études et de stages attribuées à des indonésiens pour venir étudier en France entre 1997 et 2007 (pour un montant total de 7 millions d'euros), la France a apporté une contribution significative à la formation de cadres du pays. Par ailleurs, ces actions ont permis à la France de consolider son réseau.
- L'intervention de la coopération française en Indonésie a contribué au développement de la démocratie (ex : promotion de la culture et du débat d'idées) et, de façon progressive à partir de 2002, au renforcement de la gouvernance (ex : formation de fonctionnaires).
- La présence physique française a été maintenue et demeure relativement importante dans l'archipel, avec un réseau de quatre CCF, sept Alliances françaises, une Maison du français, trois écoles et lycées français et trois centres de recherche français.
- Sur les dernières années, la Mission économique a su renouer les liens avec ses partenaires indonésiens afin de poser les bases d'un renouveau pour la coopération économique et financière, avec l'identification de nouveaux projets potentiels, notamment dans le secteur des transports.
- Enfin, l'ensemble du réseau est, depuis 2007, renforcé par l'arrivée de l'AFD. Son action devrait permettre de donner plus d'envergure à la coopération française en Indonésie, comme en témoigne l'aide programme de 200 millions d'euros accordée par l'AFD en 2008. L'objectif de ce prêt est de soutenir le « Programme de lutte contre le changement climatique » et notamment la mise en œuvre d'un plan d'actions échelonné sur trois ans (Policy Matrix).

## 2 Principales observations et perspectives

### 2.1 Synthèse des évaluations sectorielles

#### ***Le redémarrage progressif d'une coopération économique et financière suspendue jusqu'en 2004***

Entre 1998 et 2007, le MINEFE a accordé à l'Indonésie une aide financière de 23,2 millions d'euros, dont 18,8 millions d'euros sous forme de prêts et 4,4 millions d'euros sous forme de dons.

Au cours de cette décennie, les relations entre la France et l'Indonésie en matière de coopération économique et financière ont été contraintes par le contexte spécifique de la période. Du fait de la crise financière, la France a retiré l'Indonésie de la liste des pays éligibles à l'outil RPE entre 1998 et 2004. De plus, la poursuite d'une politique de désendettement stricte du gouvernement indonésien a mené à un arrêt, certes provisoire, des grands projets d'infrastructures, cibles stratégiques de la coopération française.

Si les indicateurs économiques et financiers du pays ont été fortement éprouvés par la crise de 1998,

- la croissance économique est depuis 2004 de l'ordre de 5,5% par an environ et a atteint les 6,3% en 2007 ;
- le solde de l'investissement étranger direct est redevenu positif en 2004, démontrant que le pays a retrouvé de l'attrait auprès des investisseurs étrangers ;
- l'amélioration des indicateurs de gestion des principales banques du pays devrait faciliter le financement des investissements nécessaires au développement du pays.

S'agissant de la coopération française, un certain nombre de projets de petite envergure et répondant aux besoins immédiats de l'Indonésie dans des secteurs prioritaires pour le pays (santé, agriculture) ont à nouveau été financés par RPE dès 2004. Pendant les cinq années de suspension des protocoles financiers, les contacts se sont néanmoins distendus, les interlocuteurs ont changé et la visibilité de l'offre française en matière de coopération économique a diminué, du point de vue des acteurs interrogés, au profit d'autres acteurs de la coopération internationale, notamment régionaux (Japon, Australie).

Malgré les difficultés propres à cette période, la coopération économique et financière a atteint des résultats bénéficiant tant à la partie française qu'à la partie indonésienne. Les projets RPE comme FASEP ont ainsi globalement eu des retombées positives :

- Le projet RPE visant à la mise en place d'un système de surveillance des flottes de pêche a particulièrement répondu aux besoins exprimés par l'Indonésie. Il a notamment permis un transfert de technologie et de savoir-faire, apporté un appui institutionnel et contribué à l'organisation du secteur ainsi qu'à la lutte pour la préservation de l'environnement. Il a également directement contribué à l'implantation en Indonésie de l'entreprise française concernée. Il a enfin généré un effet de levier en permettant à celle-ci de mettre son expertise technique en matière de satellite au service d'un pays où la protection des ressources maritimes constitue un enjeu majeur.
- Dans des domaines aussi divers que la santé la pêche et la riziculture les projets financés sur RPE ont apporté une aide localement importante pour le développement des régions concernées (modernisation d'hôpitaux sur l'île de Java, mise en place d'une rizerie pilote à Java Ouest, construction d'un centre aquacole à Batam). La dimension « transfert de savoir-faire » et l'accompagnement des bénéficiaires au-delà de la période du projet auraient sans doute pu être renforcés pour assurer une relève efficace de la part des indonésiens. Ces projets ont par ailleurs permis d'améliorer la visibilité des entreprises françaises concernées sur le marché indonésien, voire régional.
- S'agissant des projets FASEP, ils ont apporté un soutien direct aux Indonésiens dans la préparation de certains investissements grâce aux études de faisabilité réalisées (ex : l'alimentation en eau de Surabaya dont les travaux ont débuté, la réhabilitation prévue du West Tarum Canal, la possible rénovation du centre de contrôle aérien de l'aéroport de Jakarta, ou encore le développement du réseau ferroviaire à Surabaya). S'ils n'ont pu déboucher sur des contrats au bénéfice d'entreprises françaises, les FASEP ont néanmoins permis de renforcer la présence des entreprises d'ingénierie françaises ayant réalisé les travaux d'étude. En outre, l'aide FASEP de 1,5 millions d'euros spécifiquement apportée dans le cadre de la reconstruction post-tsunami a permis la mise à disposition d'une équipe d'assistance technique auprès du BRR.

## **Une coopération universitaire maintenue grâce à un investissement financier relativement important**

Entre 1998 et 2007, la France a consacré à la coopération universitaire un budget estimé à 8 millions d'euros, soit une moyenne annuelle de 800 000 euros, représentant 30% de l'enveloppe totale du MAEE sur la période<sup>3</sup>.

La coopération dans le domaine universitaire est l'un des axes majeurs de la coopération française en Indonésie tant sur le plan des actions que des budgets alloués. Cette coopération s'inscrit dans le cadre d'un partenariat durable entre la France et l'Indonésie, qui remonte aux années 1960. C'est également l'un des outils de la formation des élites du pays et de la promotion des savoir-faire français.

D'une envergure significative jusque dans les années 1990, elle avait permis de développer un réseau de dirigeants francophiles et francophones dans les plus hautes sphères de l'administration indonésienne. Elle permettait alors de financer les études en France de jeunes indonésiens à fort potentiel, et ceci sur des périodes souvent conséquentes (5 à 6 ans). Pour ce faire, elle s'était en partie appuyée sur les grands programmes de coopération dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche des principaux bailleurs multilatéraux, comme la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. Ces programmes ont pris fin au début des années 1990.

Sur les dix dernières années, cette coopération s'est concentrée sur le maintien de programmes de bourses ciblant en priorité les masters et doctorats. Elle a également contribué à la mise en place (ou à la reconstruction) d'une quinzaine de partenariats entre universités actifs à l'automne 2008, initié un programme de double diplôme, et permis la formation de fonctionnaires occupant des postes clés au sein de l'administration indonésienne (cf. fonctionnaires du Bappenas dans le cadre de la coopération en matière de gouvernance).

Ces actions sont adaptées aux besoins du pays qui ambitionne de développer son capital humain, même si le renforcement de la coopération universitaire est handicapé par les différences significatives entre les deux systèmes éducatifs (une spécialisation très forte et précoce du côté indonésien, une éducation plus généraliste côté français), et par l'absence de cours en langue anglaise dans les universités françaises (plus répandus dans d'autres pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas).

D'après le récent rapport du PNUD<sup>4</sup>, l'Indonésie devrait atteindre les objectifs du millénaire en matière d'éducation, avec des taux de scolarisation en forte hausse et un taux d'alphabétisation dépassant les 99% pour les 15-24 ans en 2007. De plus, les dépenses publiques en matière d'éducation ont fortement progressé, passant de 2,5% du PIB en 2001 à un peu moins de 4% en 2006. En matière d'enseignement supérieur, la croissance du nombre d'étudiants, passé de 1,5 millions en 1990 à 2,6 millions en 2005 est remarquable ; soit 1,23% de la population indonésienne, contre 0,77% en 1990.

Si les résultats atteints par la coopération française dans ce domaine sont concrets, trois questions se posent :

- Le ciblage : la politique menée par la coopération française sur ces dernières années a davantage visé la quantité que la qualité, malgré son orientation vers les masters et les doctorats. Elle n'a pas spécifiquement cherché à cibler des secteurs prioritaires, ni ne s'est véritablement engagé dans une politique de formation des élites indonésiennes. Par exemple, la sélection des étudiants boursiers n'a pas reposé sur des critères définis préalablement et les profils des boursiers indonésiens ayant étudié en France sont très diversifiés.

---

<sup>3</sup> Source : programmations SCAC Jakarta - Budget

<sup>4</sup> Source : Report on the Achievement of Millennium Development Goals Indonesia 2007

- Les modalités de financement de ces actions : contrainte par le manque de budget, la coopération française s'est efforcée d'engager ses partenaires indonésiens dans des logiques de financement à coût partagé (ex : programmes de double diplôme, octroi de bourses limitées à la prise en charge des frais de sécurité sociale). Toutefois les montants alloués par la coopération française à ce domaine sont encore très importants au regard du budget total du poste (en moyenne un tiers du budget total) et les efforts doivent se poursuivre pour le renforcement des cofinancements, la promotion des études en France auprès d'étudiants indonésiens solvables et le recentrage de l'attribution des bourses du gouvernement français.
- Enfin, malgré des efforts certains pour animer le réseau d'anciens boursiers (ex : publication de l'annuaire des étudiants indonésiens ayant séjourné en France), la coopération française a trop peu tiré partie de sa politique de bourses. L'animation du réseau reste peu dynamique et les anciens boursiers s'estiment trop rarement impliqués dans les réflexions et actions de la coopération française.

### ***Une coopération culturelle et audiovisuelle relativement visible, mais des efforts nécessaires de mise en cohérence et de coordination***

Entre 1998 et 2007, le MAEE a consacré à la coopération culturelle et audiovisuelle un budget total estimé à 8,8 millions d'euros, soit en moyenne 30,5% de son enveloppe annuelle, dont 7,3 millions d'euros (soit 25%) destinés à la coopération culturelle, et 1,5 millions d'euros à la coopération audiovisuelle<sup>5</sup>. Ce budget a subi de fortes variations sur la période évaluée, notamment en 2004 et 2005.

L'objectif de la coopération culturelle a été d'améliorer le rayonnement de la France en Indonésie au travers de la promotion de la culture française, de la participation de la France au débat d'idées et du développement de la présence des œuvres et des artistes français dans le pays.

En 2007, elle repose principalement sur un réseau de quatre CCF, sept Alliances françaises (onze en 2000) et une Maison de la France.

L'action culturelle française en Indonésie se caractérise notamment par un réseau ancien (en termes d'implantation mais aussi d'infrastructures), une baisse constante des dotations (-20% entre 1999 et 2007), et une concentration des crédits, depuis 2005, sur l'événement régional qu'est le Printemps français. Elle se base également sur la reconnaissance de la légitimité de la présence culturelle française, l'existence d'une demande du public indonésien en matière de création, et sur un environnement culturel indonésien aux caractéristiques propres.

L'action culturelle a toute sa place dans une politique de coopération. Ses enjeux et ses objectifs doivent cependant être clairement identifiés et elle doit avoir les moyens de ses actions. Or, entre 1998 et 2007 la coopération culturelle française en Indonésie n'est pas apparue prioritaire, et a reçu des signaux contradictoires. D'un côté, l'action culturelle reste un objectif important de la coopération française, elle est pourvue de personnels reconnus par le réseau culturel français, et devrait bénéficier à l'avenir de l'inscription de l'ambassade de France comme ambassade prioritaire. D'un autre côté les crédits alloués sur les dix dernières années ont été irréguliers, les perspectives de développement restent limitées (prévision d'une baisse de crédits de -15% en 2009) et il demeure de fortes interrogations françaises sur la place de la coopération culturelle (au-delà du cas indonésien).

Trois questions clés n'ont pour l'instant pas été traitées dans le fond, et rendent l'évaluation de la pertinence et de l'efficacité de l'action de la coopération culturelle difficile :

- L'image que veut donner la France d'elle-même et de sa culture en Indonésie ;
- La pertinence de la logique d'établissement par rapport aux objectifs fixés (ou à fixer) ;
- Les conditions de visibilité et de lisibilité du réseau.

---

<sup>5</sup> Source : programmations SCAC Jakarta - Budget



La concentration de l'action culturelle et cinématographique depuis plus de dix ans autour d'un événement, le festival du film français d'abord, puis le Printemps français à partir de 2005, souligne la recherche d'efficacité et le souci d'éviter « l'émiettement », dans un contexte de forte variation des crédits disponibles. Aujourd'hui on pourrait en revanche remettre en question la pertinence stratégique de ce choix, à la vue des retombées d'un tel événement (notamment économiques), qui par exemple n'a pu véritablement enrayer la baisse des achats de films français par des distributeurs indonésiens (-80% en 8 ans).

S'agissant des partenariats culturels et financiers, la coopération avec l'ensemble du réseau est favorisée (sur le territoire indonésien mais également au niveau régional) pour une meilleure diffusion de la programmation, une meilleure visibilité et un partage des coûts. La recherche de cofinancements, déjà d'actualité, va être de plus en plus décisive à l'avenir, via le mécénat et la mobilisation du secteur privé.

S'agissant enfin de la coopération avec les autres représentations culturelles des États membres de l'Union européenne, elle a été relativement peu développée sur la période 1998-2007. Elle semblerait pourtant pertinente au regard de l'importance de l'impact politique et économique des coopérations européennes auprès des institutions, fondations et mécènes indonésiens, et du potentiel de visibilité d'événements communs et de mutualisation des moyens.

### ***Une coopération pour le français relativement stable, mais un public à mieux cibler***

Entre 1998 et 2007, la France a consacré un budget total estimé à 2,9 millions d'euros à la coopération pour le français, soit en moyenne 10% de l'enveloppe annuelle de coopération du ministère des Affaires étrangères<sup>6</sup>.

La présence du français en Indonésie est historique, mais elle est fortement concurrencée par les autres langues étrangères, notamment régionales, depuis 1996 (date de la suppression du français en tant que langue obligatoire dans l'enseignement secondaire). De plus, si la promotion de la langue française reste un outil d'influence, notamment en combinaison avec la coopération universitaire, la pertinence de la coopération pour le français est depuis plusieurs années remise en question.

Avec des objectifs relativement ambitieux, la coopération pour le français a réussi à maintenir une offre de français, en concentrant son action sur la formation continue des professeurs de français. Cela a notamment été possible grâce à un soutien continu aux départements de français des universités, à l'utilisation du réseau dans la mise à disposition de l'offre de français, sa diffusion et sa promotion, ainsi qu'à l'effort continu afin d'assurer la gestion des examens (DALF/DELF).

Le bilan est plus mitigé concernant l'accroissement de la demande. La coopération française a en effet eu des difficultés à développer l'intérêt des indonésiens pour la langue française (notamment des élites indonésiennes), et à la faire percevoir par les indonésiens comme une langue qui servirait leur développement social et professionnel ; contrairement à des langues comme l'anglais ou le chinois.

De plus, la contribution du réseau, si elle est bien réelle, reste inégale :

- Les CCF se positionnent comme des acteurs à part entière de la coopération pour le français, notamment au travers de leur offre de cours de français, de leurs médiathèques et de leur soutien à l'organisation des concours DELF/DALF.
- La contribution des Alliances françaises est très variable d'un établissement à l'autre. En 2007 ce sont avant tout les Alliances françaises de Bali et Balikpapan qui affirment de réelles ambitions de contribuer à la promotion du français.
- Si les écoles françaises ambitionnent de participer au dispositif de coopération éducative et linguistique, elles accueillent cependant principalement les élèves français, binationaux ou francophones expatriés, et très peu les élèves indonésiens.

---

<sup>6</sup> Source : programmations SCAC Jakarta - Budget

Enfin, s'agissant de la durabilité des interventions, les acteurs français ont essayé de s'appuyer autant que possible sur des réseaux locaux (notamment l'APFI) et d'améliorer la rentabilité financière de leurs actions. Cependant on peut regretter que le soutien à la formation continue des professeurs de français, principal axe d'intervention du SCAC sur la période évaluée, ne se soit pas suffisamment inscrit dans une logique de transfert de connaissances et de cofinancement, voire d'autofinancement à moyen terme : responsabilisation des départements de français des universités pour décupler les actions, logique de sélection des professeurs pour la participation aux stages et séminaires afin d'en faire des formateurs de formateurs, suivi régulier et dans le temps de l'évolution des compétences des professeurs ayant bénéficié du soutien français, etc.

### ***Une coopération scientifique appuyée sur la présence des organismes de recherche français***

Entre 1998 et 2007, la coopération du Ministère des affaires étrangères a consacré un budget total estimé à 3,7 millions d'euros à la coopération scientifique, soit en moyenne 15% de son enveloppe annuelle<sup>7</sup>.

Sur la période évaluée, l'Indonésie s'est efforcée d'ajuster et de réorienter sa politique en matière de recherche. La définition d'une stratégie nationale en deux temps<sup>8</sup> a eu pour principal objectif de replacer la recherche au service des besoins fondamentaux et du développement du pays. Pour la période 2005-2009, le pays a affiché de nouvelles ambitions avec un rôle plus fort du ministère de la Recherche et de la technologie (RISTEK) et un recentrage des priorités sur six grandes thématiques : agriculture et alimentation, santé et production pharmaceutique, transport, énergie, information et télécommunication, et défense.

La coopération scientifique se caractérise par des relations anciennes entre la France et l'Indonésie, par le biais des organismes français présents pour la plupart depuis la fin des années 1970. L'action du MAEE a consisté en un support financier aux organismes de recherche français déjà présents en Indonésie (CIRAD, IRD et EFEO) ou menant des programmes de recherche pilotés depuis la France (CNRS, IGPG, ENS et MNHN), généralement dans une logique de transfert de connaissances. Elle a également visé la promotion de la recherche française.

Les subventions aux organismes de recherche se sont concentrées sur des thèmes en lien avec les problématiques de développement durable (agronomie, ressources forestières et marines), ainsi que sur les domaines de la volcanologie et de l'archéologie. Ces projets d'envergure limitée, mais pertinents pour le partenaire indonésien, ont débouché sur des résultats concrets. On peut cependant remettre en question la récurrence des financements au profit des centres de recherches français, et souligner le manque d'effet de levier aussi bien par rapport aux autres domaines d'intervention de la coopération française qu'en termes d'ouverture et d'incitation à la construction de nouveaux réseaux scientifiques d'échanges franco-indonésiens. A cet égard, la coopération française est restée peu apparente au niveau des établissements d'enseignement ou de recherche. La mise en place récente du partenariat Hubert-Curien (PHC), qui cible des priorités partagées par la France et l'Indonésie, donne en ce sens de nouvelles perspectives à la collaboration franco-indonésienne, plus encadrée et ouverte à de nouveaux partenariats potentiels.

---

<sup>7</sup> Source : programmations SCAC Jakarta - Budget

<sup>8</sup> La stratégie initiale adoptée par un décret daté du 15 février 2000 pour la période 2000-2004 (*Strategic Policy of National Science and technology development*), a été complétée en 2001 par un nouveau texte portant sur la période 2001-2005 (*Major National Priority Areas of Research and technology*)

## ***Une coopération technique redéployée, bien que de manière assez tardive***

Entre 1998 et 2007, la France a consacré un budget total estimé à 2,2 millions d'euros à la coopération technique, soit en moyenne 9% de l'enveloppe annuelle de la coopération du ministère des Affaires étrangères<sup>9</sup>.

La coopération technique englobe différentes actions dont la mise en œuvre peut être distinguée dans le temps. Une coopération "pour le développement industriel et les infrastructures" a d'abord été menée jusqu'en 2000 avec la mise à disposition de conseillers techniques auprès de ministères indonésiens. Héritée des actions lancées à l'époque du régime de Suharto, elle poursuivait le double objectif de conseiller les ministères indonésiens, et de promouvoir les intérêts économiques français. Une nouvelle coopération s'est ensuite progressivement développée à partir de 2002 dans les domaines de la gouvernance, des droits de l'homme, et de la sécurité intérieure (à compter de l'ouverture du SCTIP en 2004).

A partir de 2004, la coopération dans le domaine administratif et des droits de l'homme a contribué, avec une envergure limitée, à apporter des réponses à plusieurs problématiques clés pour le pays (administration publique, aménagement du territoire, renforcement de l'État de droit, etc.). Ces actions sont cofinancées par la partie indonésienne, avec laquelle plusieurs accords de formation ont été formalisés. Les actions de coopération proposées par le SCTIP apportent un soutien concret au renforcement des capacités indonésiennes dans la lutte contre le terrorisme, la corruption, et le trafic des êtres humains, domaines dans lesquels l'expertise française est particulièrement reconnue. Cette coopération démontre la capacité de la coopération française à mettre en valeur ses compétences et à capter des financements internationaux.

## ***Une coopération française efficace et visible dans son aide apportée après la catastrophe du tsunami***

La contribution de la coopération française en Indonésie dans le cadre de l'action post-tsunami s'est articulée autour de deux grands types d'actions : l'aide humanitaire et l'aide d'urgence d'une part, et l'aide à la reconstruction d'autre part.

L'action humanitaire et d'urgence s'est caractérisée par une réaction rapide et une réponse pertinente des acteurs français. Elle a également donné la priorité à des projets à court terme, afin de répondre rapidement à des besoins concrets de la population touchée. Si le bilan de ces actions est positif, aussi bien dans les réalisations que dans la perception qu'en ont gardé les partenaires indonésiens, leur réalisation a mis en lumière les difficultés suivantes :

- D'une part, la difficulté pour le SCAC de gérer les nombreux projets qui lui étaient soumis, du fait de ses capacités limitées. Cette période a nécessité un engagement très intense de ses personnels et des choix quant aux priorités d'action ;
- D'autre part, la capacité d'action limitée des ONG locales, notamment en termes de compétences et d'expérience de tels projets.

S'agissant de l'aide à la reconstruction, un prêt concessionnel de 36,8 millions d'euros a été accordé en décembre 2007 par l'AFD à l'État indonésien pour la réhabilitation du système de drainage urbain de Banda Aceh. Cet accord conclu récemment n'a pu être pris en compte dans nos travaux d'évaluation.

---

<sup>9</sup>Source : programmations SCAC Jakarta - Budget

## 2.2 Synthèse des réponses aux critères d'évaluation

### ***Une intervention conforme aux objectifs de la politique française de coopération répondant bien à des besoins cruciaux pour l'Indonésie***

Sur la période 1998-2007, les lignes directrices de l'intervention française en Indonésie sont conformes aux objectifs généraux de la politique française de coopération et anticipent la position prise par la France à partir de 2006 concernant sa politique de coopération avec les pays émergents.

En l'absence d'un cadre stratégique spécifique au pays, la coopération française a adopté une démarche pragmatique qui lui a permis de garder une certaine flexibilité par rapport aux partenaires indonésiens. Cette approche n'a cependant pas favorisé la lisibilité de l'intervention française en Indonésie, ni la coordination des différents acteurs (par exemple, la définition transversale de secteurs prioritaires pour l'ensemble des acteurs, la hiérarchisation des priorités, et la recherche de complémentarités et d'effets de levier).

Sur cette période et à son échelle, l'intervention de la coopération française a ciblé et a contribué à répondre à des besoins cruciaux pour un pays en reconstruction et en voie de démocratisation : développement du capital humain (support des étudiants boursiers, formation continue des professeurs de français), renforcement de la gouvernance et de l'État de droit (coopération technique), développement de la culture de la démocratie (participation au débat d'idée, soutien du développement culturel), rééchelonnement de la dette, et enfin attribution d'une aide d'urgence et d'une aide à la reconstruction à la suite de la catastrophe du tsunami.

L'aide française s'est inscrite dans un contexte particulièrement mouvementé, auquel elle a essayé de s'adapter de la manière la plus efficace possible et dans la limite de ses moyens (avec une enveloppe budgétaire stable mais limitée par rapport à d'autres bailleurs). Elle a par ailleurs rencontré des difficultés pour mettre en œuvre un certain nombre d'actions découlant des constats pertinents, tirés dès le début des années 2000, par exemple la réorientation de sa coopération universitaire vers la formation des élites nouvelles, une meilleure prise en compte des priorités du pays ou le besoin d'améliorer la visibilité de l'intervention française en Indonésie. Elle n'a enfin pas suffisamment proposé de perspectives de partenariat avec l'Indonésie à moyen terme.

### ***Une coopération française singulière dans son positionnement, mais insuffisamment concertée avec les autres bailleurs***

Le positionnement de la coopération française en Indonésie est, au premier abord, relativement distinct de celui des autres bailleurs présents dans le pays. Alors qu'une majorité des partenaires internationaux concentrent leur action sur l'aide au développement au sens des objectifs du millénaire et de la lutte contre la pauvreté, la coopération française cible son action sur des secteurs cruciaux pour le développement d'un pays émergent (enseignement supérieur, recherche scientifique, gouvernance, culture et débat d'idées). De plus, la faible convergence apparente des priorités, les différences de moyens financiers et humains et la volonté de la France d'être visible, ont éloigné la coopération française du reste de la communauté de bailleurs. Cela n'a pas favorisé la recherche de synergies avec l'action des autres partenaires de l'Indonésie.

Ce positionnement spécifique, qui aurait pu être un atout pour le partenariat franco-indonésien, en soulignant sa complémentarité avec les autres bailleurs, ne lui a pas permis de mettre en valeur ses actions et sa spécificité.

S'agissant plus précisément de la concertation avec les autres pays européens, les initiatives prises par la France afin de rassembler ses partenaires et trouver des synergies d'action (par exemple lors de sa présidence de l'Union européenne en 2000 ou dans le cadre de la francophonie) se sont révélées peu concluantes. Il y aurait pourtant matière à réfléchir à des actions conjointes ou concertées par exemple dans les domaines de la coopération universitaire (promotion des études en Europe, programme de bourses européen) ou culturelle (coopération culturelle européenne).

Enfin, les échanges avec la coopération française au plan régional sont restés limités sur la période. En 1993, une note posait pourtant la question de la pertinence de traiter la coopération pour le français ainsi que la coopération universitaire et scientifique de manière régionale. Les interactions avec le poste de coopération régionale basé à Bangkok sont restées ponctuelles et guidées par les opportunités, alors que des réalisations au plan régional sont pourtant à souligner : support financier à des projets régionaux dans le domaine de la recherche et des sciences, organisation d'un cours de français à l'école des diplomates de Singapour, concours régional de la francophonie.

### ***Une mise en œuvre marquée par un effort d'efficience, mais un pilotage et un suivi des actions insuffisants***

Recherchant l'efficience de son action, la coopération française s'est efforcée de concentrer l'allocation de ses crédits autour d'un nombre limité d'actions, dans chacun de ses domaines d'intervention : soutien aux organismes de recherche français pour l'action scientifique, concentration des crédits sur un événement culturel en matière de coopération culturelle, priorité donnée à la formation continue des professeurs de français dans le cadre de sa politique de promotion du français, etc. Le SCAC a également concentré l'utilisation de ses moyens financiers sur deux grands instruments : les bourses et les dotations aux CCF. Ils ont représenté respectivement 27% et 30% des budgets annuels du poste sur la période 1998-2007.

Il faut donc souligner le souci de la coopération française de limiter la dilution des interventions au sein de chaque secteur, même si certaines des orientations prises peuvent et doivent aujourd'hui être remises en question du fait de l'évolution du contexte indonésien. Cela est notamment déjà le cas pour la coopération scientifique avec la remise en question des financements récurrents apportés aux organismes de recherche français en Indonésie et la mise en œuvre du PHC à partir de 2008.

Cette recherche d'efficience n'a cependant pas été suffisamment supportée par un suivi systématique des actions mises en œuvre, au risque, pour la coopération française, de ne pas pouvoir capitaliser ni construire sur les actions et l'expérience passées. Si cette caractéristique ne semble pas être propre à l'action française en Indonésie, elle a limité, dans le contexte de la période évaluée, i) la disponibilité d'informations clés qui auraient été nécessaires à la réorientation des actions, ii) la capacité à redéfinir ou affiner les modes opératoires (ex : sélection des financements, sélection des boursiers) et iii) la capacité à assurer le transfert de connaissances lors de la rotation des équipes (notamment du SCAC).

Enfin, la coopération française n'a sans doute pas optimisé l'interaction de ses différents services. D'un point de vue plus général, trop peu d'actions concertées sur les réseaux de personnes d'influence francophones ou francophiles ont été menées. Ce constat est également valable en ce qui concerne les relations avec la communauté internationale de bailleurs, notamment les bailleurs européens. Il est enfin valable au regard des relais français en Indonésie (solicitation et/ou échanges limités avec la communauté de français en Indonésie), ou du réseau régional, voire mondial, de la coopération française (manque d'échanges organisés d'expérience et de bonnes pratiques).

## **Des résultats positifs, dont l'impact reste limité**

La coopération française avec l'Indonésie au cours des dix dernières années ne peut être évaluée simplement. De nombreuses actions ont été mises en œuvre avec des résultats contrastés mais globalement positifs, dans un contexte national indonésien mouvementé. Ces actions ont d'ailleurs souvent trouvé un écho favorable auprès des partenaires indonésiens.

Au-delà du bilan sectoriel abordé dans la partie précédente, l'intervention française a contribué à la diffusion du savoir-faire français et à la formation des élites, notamment au travers de son action en matière de coopération universitaire et de gouvernance. A travers sa coopération scientifique et culturelle, la coopération française a également participé à la mise en valeur des compétences françaises et de certains de ses domaines d'excellence, même si l'on peut regretter que ces actions concernent souvent un public restreint limitant de ce fait l'impact de son action (cela a été par exemple le cas de la coopération scientifique trop souvent réservée aux mêmes réseaux de chercheurs spécialisés sur des thématiques pointues). Son action post-tsunami a démontré l'engagement de la France comme partenaire de l'Indonésie. De leur côté, les actions visant le soutien et le développement du partenariat économique franco-indonésien, principalement soutenues par les instruments de la Mission économique, n'ont pu véritablement atteindre leurs objectifs sur la période, du fait du contexte national indonésien.

Enfin, la coopération française doit s'inscrire plus fortement dans une logique de durabilité. Si la recherche de cofinancement a été fortement restreinte par le manque de moyens financiers des partenaires indonésiens sur la période évaluée, les conditions de durabilité des actions entreprises n'ont pas été recherchées de manière systématique (responsabilisation des partenaires, recherche d'effets multiplicateurs, perspectives d'autofinancement à moyen terme).

## 2.3 Perspectives

Nos travaux d'évaluation nous mènent à tirer un bilan positif quoique contrasté de l'intervention de la coopération française en Indonésie. Sur la période 1998-2007, certaines réussites marquantes ont côtoyé quelques échecs dont les raisons tiennent aussi au contexte particulier de l'Indonésie sur cette période.

Sur la période évaluée, la France qui n'est pas un partenaire de premier rang, n'a pas su apparaître suffisamment visible ni être une force de propositions ; de leur côté, les partenaires indonésiens n'ont pas été en mesure de formuler leurs propres besoins et attentes de manière claire et coordonnée. Les échanges entre la coopération française et les interlocuteurs indonésiens ont donc sur cette période souffert d'un manque de perspectives dans le partenariat.

Cependant, au travers de ses trois grands objectifs généraux (contribuer à la croissance durable, soutenir le rayonnement de la France, promouvoir le développement au travers des idées et du savoir-faire), l'intervention française s'est efforcée de jeter les bases d'une coopération spécifique avec un pays émergent en intervenant sur les trois piliers du développement durable : social et sociétal (actions du SCAC en matière de coopération culturelle, universitaire et technique), environnemental (action du SCAC en matière de coopération scientifique et intervention récente de l'AFD) et économique (action de la Mission économique et de l'AFD).

L'entrée en scène de l'AFD en 2005, dans le cadre du mandat spécifique et ponctuel d'aide à la reconstruction post-tsunami, puis en tant qu'agence de plein exercice à compter de 2007, marque la volonté française de relancer les relations franco-indonésiennes et d'en accroître l'envergure. Elle constitue également une opportunité prometteuse de renforcer significativement la visibilité de l'aide française.

Le principal enjeu des différents acteurs de la coopération française en Indonésie est aujourd'hui de consolider leur positionnement respectif et de redéfinir leurs modalités d'interactions (entre eux et avec leur environnement), tout en considérant leurs contraintes, notamment en termes de ressources. Pour ce faire, ils devront considérer l'opportunité de :

- Développer le cofinancement des projets, notamment en renforçant les partenariats avec les indonésiens ;
- Renforcer le pilotage des actions sur le territoire Indonésien, mais également au niveau régional, et mieux les mettre en valeur ;
- Mieux utiliser leur réseau et leurs relais ;
- Inscrire leurs actions dans le temps, dans le cadre d'une stratégie de coopération française en Indonésie.
- Clarifier le concept d'influence française et sa pertinence pour le cas de l'Indonésie ;
- Redimensionner et restructurer les actions de la coopération française en Indonésie en ciblant les priorités des différents acteurs sur la base de leurs intérêts communs, ainsi qu'en développant la coordination et la concertation, notamment avec la communauté internationale des bailleurs ;

### 3 Principales recommandations

La présente section a pour objectif de présenter les principales recommandations stratégiques. Elles sont suivies par un résumé des principales recommandations opérationnelles. Des recommandations plus spécifiques aux secteurs évalués sont détaillées dans le rapport d'évaluation et doivent être considérées, pour la plupart d'entre elles, comme complémentaires aux recommandations stratégiques et transversales développées ci-après.

#### ***Principales recommandations d'ordre stratégique et transversal***

##### **► Inscrire notre intervention dans un cadre d'action à moyen terme**

L'une des caractéristiques de la coopération française en Indonésie ces dix dernières années a été sa position pragmatique. Dans un environnement tumultueux, cette position a permis de garder une certaine flexibilité d'actions, sans s'engager sur des objectifs spécifiques auprès des partenaires indonésiens. On peut cependant penser que l'Indonésie est aujourd'hui engagée sur la voie du développement économique et de la stabilité politique et sociale, même si les risques pesant sur le pays sont réels (notamment une forte vulnérabilité aux risques de catastrophes naturelles). L'Indonésie est un pays émergent qui s'affirme comme tel, représente un enjeu économique régional vis-à-vis des pays développés, et se positionne en tant que partenaire.

Afin que la coopération française soit en mesure d'être force de propositions, son intervention devrait s'inscrire dans un Document cadre d'action à moyen terme dont la révision pourrait se faire sur une base triennale. Ce document pourrait être élaboré à partir d'un processus de réflexion complet et concerté entre les différents acteurs de la coopération. Cette réflexion devrait aussi être l'occasion de solliciter les réseaux français et indonésiens : opérateurs, instituts de recherche, entreprises, Think tank, mécènes, universités, etc.

Ce document cadre d'action devrait être discuté avec les principaux partenaires indonésiens, puis servir de base aux relations entre la coopération française et ses homologues indonésiens, ainsi qu'avec la communauté de bailleurs.

##### **► Concentrer l'action de la coopération française autour d'intérêts communs à l'ensemble des acteurs français et s'assurer de la cohérence et de la complémentarité entre leurs actions**

Le contexte actuel de RGPP ne permet pas d'envisager une évolution favorable des budgets dans les prochaines années. La coopération française en Indonésie devrait donc tendre vers une plus grande concentration de ses différentes interventions, en s'assurant qu'elles visent des objectifs communs à l'ensemble de ses acteurs. Cette concentration devrait passer par la définition de priorités claires, tant

en termes de domaines d'interventions que d'instruments utilisés, et un ciblage des partenaires indonésiens.

### ► **Développer la concertation et la coordination**

#### **Avec la communauté internationale de bailleurs**

Au niveau de ses secteurs d'intervention, la coopération française devrait s'efforcer de renforcer ses liens avec la communauté internationale de bailleurs et leurs réseaux. Elle devrait notamment identifier les domaines où des actions communes pourraient être engagées, et renforcer sa présence dans les groupes de travail mis en place par certains bailleurs bi- ou multilatéraux. Ceci est particulièrement vrai avec le groupe «Union européenne» (Commission européenne et États membres), au sein duquel une meilleure concertation pourrait renforcer le positionnement et la capacité d'action de chacun des membres. En l'absence d'une telle dynamique actuellement, la coopération française pourrait s'appuyer sur les efforts de la Commission européenne en matière de coordination de l'aide internationale pour ses secteurs prioritaires (éducation et promotion des universités européennes, gouvernance, gestion des ressources naturelles). La Commission est en effet dotée d'une forte capacité d'analyse et de suivi et a pour ambition de jouer un rôle clé de coordination entre les bailleurs et le gouvernement indonésien pour ses secteurs prioritaires.

#### **Avec la coopération française au plan régional**

Il s'agit ici de renforcer les échanges avec la coopération régionale en recherchant :

- L'identification de priorités stratégiques autour d'objectifs communs de la coopération française dans la région (par ex. protection de l'environnement, stabilité et paix, développement des capacités).
- Les synergies au niveau des instruments et la capitalisation des expériences dans des pays qui, même s'ils sont très divers, font face à des enjeux communs ou similaires (cf. coopération scientifique, coopération technique, coopération pour le français). L'expérience de la coopération régionale en matière de coopération trilatérale pourrait à moyen terme également être utilisée à l'attention de l'Indonésie (cf. partenariats avec la Thaïlande et Singapour dans le cadre de coopération en pays tiers).

Enfin, la question de l'opportunité d'une approche stratégique française régionale pourrait, à terme, également être posée, dans le cadre d'une discussion plus large au sein du MAEE.

### ► **Rechercher des cofinancements dans une démarche partenariale avec les acteurs indonésiens**

La coopération française devrait renforcer la recherche de cofinancements dans le cadre de ses interventions.

Le cofinancement, s'il est un moyen de répondre aux contraintes imposées par les restrictions d'ordre budgétaire, est aussi et surtout un moyen de garantir un positionnement sur des actions présentant un intérêt partagé avec la partie indonésienne. La coopération française pourrait ainsi s'appuyer sur les récents messages du gouvernement indonésien qui s'affirme en tant que pays émergent, et des acteurs institutionnels qui se disent prêts à contribuer financièrement à tout projet qui se révèle crucial pour le pays et qui s'inspire à cet égard d'une logique gagnant - gagnant.

### ***Recommandations opérationnelles accompagnant la mise en œuvre des recommandations stratégiques***

En complément des recommandations d'ordre stratégique et transversal, un certain nombre de recommandations opérationnelles sont présentées dans le rapport d'évaluation ; elles visent à renforcer la pertinence et l'efficacité de l'intervention française ainsi que sa visibilité.



Les grands axes de ces recommandations sont :

- Un renforcement des capacités de pilotage au niveau du poste diplomatique ;
- Un renforcement de la visibilité de l'intervention française en Indonésie et une meilleure mise en valeur des actions ;
- La promotion de l'échange d'expériences et de bonnes pratiques au sein du réseau à un niveau régional, et central (entre pays de profils comparables) ;
- Le renforcement des capacités de gestion du SCAC.

## GRILLE d'APPRECIATION DES TRAVAUX DES CONSULTANTS

### Evaluation de la coopération de la France en Indonésie

#### Synthèse des appréciations

<b>1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation</b>	--	-	=	+	++
--	----	---	---	---	----

Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre. **Note de synthèse : 3.9**

<b>2. Le champ de l'évaluation</b>	--	-	=	+	++
------------------------------------	----	---	---	---	----

Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constatations à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du CAD sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées. **Note de synthèse 3.3**

<b>3. Contexte</b>	--	-	=	+	++
--------------------	----	---	---	---	----

La politique du donateur et celle du partenaire sont exposés, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte sur le plan institutionnel et sociaux-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention. **Note de synthèse : 3.5. Des appréciations assez divergentes ont été portées entre les membres du comité de pilotage, entre les services d'un même ministère notamment entre le siège et le terrain.**

<b>4. Méthodologie</b>	--	-	=	+	++
------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés. **Note de synthèse : 3.9**

<b>5. Sources d'information</b>	--	-	=	+	++
---------------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité. **Note de synthèse : 3.2. Les consultants auraient pu notamment mener davantage d'entretiens sur place mais il est à noter que l'interaction avec les services n'a pas toujours été aisée.**

<b>6. Indépendance</b>	--	-	=	+	++
------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles. **Note de synthèse : 3.5. Du fait d'un champ large de l'évaluation, les consultants ne semblaient pas toujours sûrs de leur jugement et à ce titre ont parfois pu éprouver des difficultés à développer une analyse réellement indépendante et pertinente sur tous les aspects (notamment rôle du français et audiovisuel).**

<b>7. Éthique</b>	--	-	=	+	++
-------------------	----	---	---	---	----

L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intègre, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés. **Note de synthèse : 3.7. Cette moyenne résulte d'une appréciation globalement positive mais qui a été tempérée par deux services d'un même ministère plus critiques.**

<b>8. Garantie de la qualité</b>	--	-	=	+	++
----------------------------------	----	---	---	---	----

Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation. **Note de synthèse : 3.7. Des efforts visant à toujours améliorer le produit et à écouter les avis des différents interlocuteurs est à souligner.**

<b>9. Pertinence des résultats de l'évaluation</b>	--	-	=	+	++
--	----	---	---	---	----

Les constatations et les enseignements tirés sont pertinents au regard des objectifs de l'évaluation. Tout décalage étant expliqué. L'évaluation est conduite dans les limites de temps et de budget prévus au départ. **Note de synthèse : 3.4. Le résultat final ouvre des perspectives intéressantes et souligne des marges de progrès. Les appréciations sont globalement positives mais la moyenne souffre d'une évaluation négative de certains services.**

<b>10. Exhaustivité</b>	--	-	=	+	++
-------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport d'évaluation traite de toutes les questions posées. Il comporte une synthèse. Les conclusions, recommandations et enseignements tirés sont exposés de manière logique, clairement et sont étayés par des constatations et des analyses, présentées de manière logique. **Note de synthèse : 3.5.**

### **Composition des membres du comité de pilotage :**

- Elodie Chabert, Bureau nouveaux publics pour le Français, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Benoît Chervalier, Unité d'évaluation des activités de développement, DGTPE (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)
- Hervé Jean de la Batie, Inspection des affaires étrangères (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Michel Drobniak, Mission économique de Jakarta, (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)
- Anne-Sophie Ducreux, Bureau du pilotage de l'aide, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Stéphane Foin, SCAC, Ambassade de France à Jakarta (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Olivier Jacquot, Bureau coopération universitaire et formation professionnelle, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Carole Maisonneuve, bureau Asie-Océanie (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Stéphanie Picart, Département géographie Asie (Agence Française de Développement)
- Raphaël Pont, Bureau politique artistique et établissements culturels, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Nicolas Prego, Bureau Finenter2, DGTPE (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)
- Veronika Zenk, Bureau Asie, Bilat2, DGTPE (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)
- Daniel Voizot, Bureau évaluation, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)

Présidence : Edouard Sicat, Inspection générale des services extérieurs, DGTPE (Ministère de l'économie de l'industrie et de l'emploi)

## Foreword

This evaluation was launched at the initiative of both the French Ministry for Foreign and European Affairs and the French Ministry for the Economy, Industry and Employment (MINEIE). The specificity of France's cooperation with Indonesia is linked to the characteristics of this country, which are both those of a developing country and also those of an emerging country, in terms of growth and economic openings. As a result, cooperation relations between France and Indonesia cover the traditional areas of technical, university and research cooperation, cultural cooperation, economic and financial cooperation through the MINEIE's FASEP (private sector aid fund) facility and RPE loan instruments, completed by the recent setting up of a French Development Agency (Agence française de développement, AFD) office, for which the activities started in early 2007.

Indonesia has the fourth-largest population in the world and its GDP is 15<sup>th</sup> in worldwide economic rankings. At the same time, Indonesia's GDP/inhabitant indicator ranks 115<sup>th</sup> (USD 1,800 in 2007). During the last decade, Indonesia was also marked by the scars of the Asian financial crisis of 1997, as well as those of several natural disasters, the worst of which was the tsunami of December 2004, which had a lasting impact on its economy.

The aim of this evaluation was to perform a retrospective review of French cooperation over the last ten years, in particular in terms of coherence and efficiency, in order to learn lessons, and improve our instruments and the quality of our partnership in our cooperation actions.

This evaluation was entrusted to a firm of consultants, Ernst & Young, which worked in association with Channel Research. The work, which was performed during the second half of 2008, was steered by a committee made up of representatives of the various administrations and agencies involved and of outside experts.

Between 1998 and 2007, French cooperation in Indonesia had two goals: contribute to the country's sustainable development and assist Indonesia in its emergence. At the start of the 2000s, French aid was also strongly committed to the debt eradication process, as well as to emergency aid and reconstruction aid, as part of its post-tsunami action. French cooperation also sought to increase France's visibility and influence through its traditional main areas of action, in spite of the constraints linked to Indonesia's financial situation.

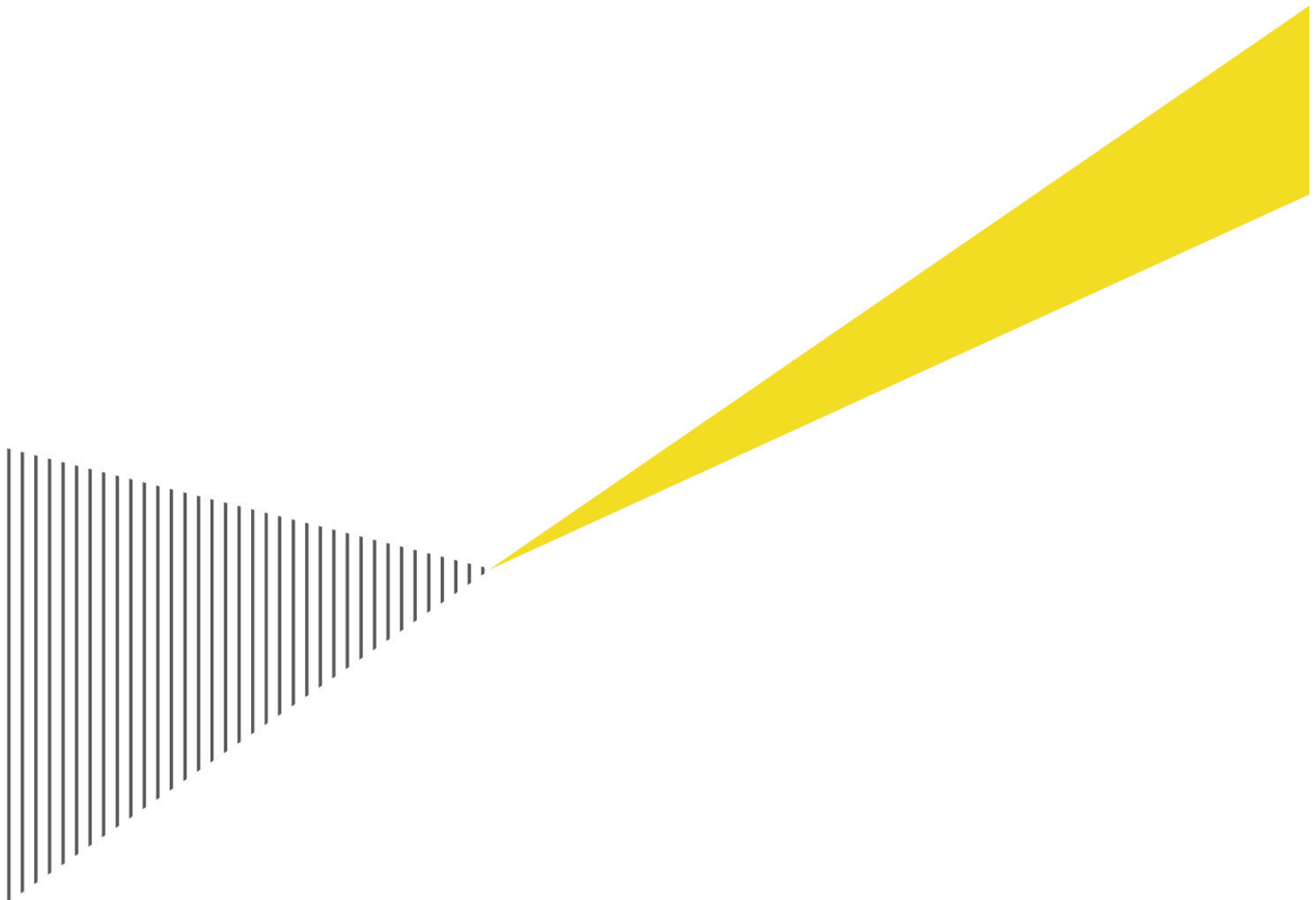
France's actions were able to make a direct or indirect contribution to some of Indonesia's noteworthy results in recent years: the foreign portion of Indonesian national debt decreased sharply over the period reviewed; growth was vigorous, which allowed the Indonesian GDP to triple over the period and the percentage of the population who live below the poverty threshold declined significantly.

However, while there were numerous positive results, their regularity and the areas in which they were achieved were not sufficiently stable over the period. The evaluation therefore emphasises the interest and relevance of paying more attention to achieving a quality Franco-Indonesian partnership.

With this in mind, the significant financial effort made by the AFD at the end of 2008 and the implementation of a joint Franco-Indonesian chair for the working group on multilateral development banks as part of the work of the G20, constitute positive moves forward.

Drafting a framework document for medium-term action, seeking joint financing in a partnership-based approach with the Indonesians, developing concerted action and increasing coordination between donors are all matters for consideration that are emphasised in this report and that warrant more in-depth research.

Edouard Sicat  
Chairman of the Steering Committee



**DGCID (International Cooperation and Development General Directorate) – DGTPE (Treasury and Economic Policy General Directorate)**

**Evaluation of Franco-Indonesian cooperation 1998-2007  
Summary**

March 2009

Ernst & Young et Associés

Over the period 1998-2007, the context in Indonesia was specific for many reasons. It broke with the country's recent history (the thirty years prior to the period under review) and was also characterised by numerous economic and political changes. Events show that French cooperation was part of an Indonesian context marked by various, non-linear events, whereas it followed more than thirty years of close relations, based on a thriving partnership in the fields of economics, universities, science and culture, supported by significant amounts of financing.

## 1 French cooperation in Indonesia from 1998 to 2007

### 1.1 Objectives of French cooperation in Indonesia over the period

Between 1998 and 2007, the aim of French cooperation in Indonesia was to contribute to the country's sustainable development and accompany its emergence. At the start of the 2000s, this cooperation was also characterised by its ability to react quickly to exogenous events with which Indonesia was confronted, as well as by a firm commitment to both debt eradication and to emergency and reconstruction aid, as part of its post-tsunami relief efforts. Furthermore, the cooperation also sought to raise France's profile and influence, through its traditional areas of action.

French cooperation in Indonesia particularly targeted:

- The development of human capital and the strengthening of democracy, through university, scientific, technological and cultural cooperation;
- A policy of partnership and influence in Indonesia, through its programme of scholarships, internships and training, in particular for elite students;
- The promotion of the know-how of French businesses.

Over this period, France's intervention was a precursor for a French strategy of cooperation with emerging countries, for which the major characteristics were only formalised and detailed in recent years: accompany the country "in its transition, by supporting its economic and human development", and increase the attractiveness of French territory, by implementing cooperation initiatives in the areas of technology, culture, universities and science<sup>1</sup>.

### 1.2 French cooperation in Indonesia over the period: context and strategic issues

In practice, those involved in French cooperation in Indonesia were confronted with a set of factors during the period under review, which strongly influenced how their actions were implemented. The results of French cooperation in Indonesia cannot, as a result, be understood without taking into account these contextual details.

#### ***Change in Indonesia's political, economic and social situation***

The end of Suharto's regime was marked by a serious financial, political, economic and social crisis, which swept through Indonesia and severely destabilised the country. Although, in the aftermath of this crisis, the country is in the process of democratic reconstruction, the Indonesian economy has been badly weakened, social tensions are still running high, regional disparities remain marked and the business climate, despite ongoing efforts, is still relatively unattractive for foreign investors.

---

<sup>1</sup> Draft Budget Act for 2008. Transverse policy document "French Pro-Development Policy"

Over the period under review, Indonesia did, however, see its main development indicators change for the better, thereby enabling the country to lay claim to some of its characteristics being on par with those of an emerging country. In particular:

- The GDP (converted into current dollars) more than tripled between 1999 and 2007;
- The human development index moved up from 0.681 to 0.728, placing Indonesia 107<sup>th</sup> in world rankings in 2005, which while still below Brazil (0.80) or Thailand (0.781), still places Indonesia in the category of developed countries (0.691<);
- The percentage of the population living below the poverty threshold fell from 27% in 1999 to 17% in 2004;
- According to the latest United Nations Development Programme (UNDP) report, Indonesia is in a position to achieve the majority of its millennium development goals, even if efforts must still be made in the coming years, in particular in the fight against extreme poverty and in the area of health.

Starting in 1998, the country also initiated a policy to reduce its foreign debt, and limited its use of borrowing until 2002. This made it possible to reduce the weight of foreign debt from 45% of its total expenditure in 1998, to around 10% in 2006.

These positive changes should nevertheless not overshadow the strong regional disparities (the West of Indonesia generates around 83% of the GDP, compared to 17% in the East). In 2006, the rate of unemployment in Indonesia was one of the highest in Asia (10.3%).

### ***Relations with the international financial community and foreign aid***

Indonesia's relations with the international community of donors, which have been strictly regulated since the end of the sixties, became less close during the crisis. For the donors, the crisis resulted in significant changes in how international cooperation is perceived, the arrival of new persons at key positions in the administrations, and therefore the need to rebuild relations with these new partners. For Indonesia, the crisis also meant that it was difficult to define requirements, set priorities and steer international aid.

Lastly, the tsunami of December 2004 both halted the momentum of the efforts to rebuild the country and caused an influx of donations from the international community. Managing these donations monopolised the Indonesians' resources and also those of the community of donors.

#### **Change in international public aid to Indonesia 1998-2006:**

<i>in USD million</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
Japan	828	1,606	970	860	538	1,142	-319	1,223	-90	6,759
USA	37	207	174	141	226	211	69	156	190	1,410
Australia	74	72	72	59	71	87	106	185	310	1,036
The Netherlands	-45	72	144	120	127	77	-1	176	76	746
Germany	213	-19	6	30	78	-91	-9	165	50	423
United Kingdom	40	41	34	23	32	37	37	24	102	370
<b>France</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>45</b>	<b>57</b>	<b>-28</b>	<b>29</b>	<b>-56</b>	<b>141</b>
<i>Others</i>	66	84	128	109	59	91	46	330	136	1,047
<b>Bilateral total</b>	<b>1,238</b>	<b>2,084</b>	<b>1,548</b>	<b>1,368</b>	<b>1,177</b>	<b>1,611</b>	<b>-97</b>	<b>2,288</b>	<b>718</b>	<b>11,933</b>
IDA	-21	-12	33	12	60	64	95	40	288	559
EC	15	29	38	28	24	28	43	72	137	414
AsDF (Asian Dev. Fund)	-1	0	18	11	8	37	38	48	88	246
Global Fund	0	0	0	0	0	6	18	23	35	82
<i>Others</i>	34	24	17	40	30	32	25	36	102	339
<b>Multilateral total</b>	<b>26</b>	<b>40</b>	<b>106</b>	<b>91</b>	<b>121</b>	<b>166</b>	<b>218</b>	<b>219</b>	<b>651</b>	<b>1,639</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,264</b>	<b>2,124</b>	<b>1,654</b>	<b>1,460</b>	<b>1,298</b>	<b>1,777</b>	<b>121</b>	<b>2,506</b>	<b>1,369</b>	<b>13,572</b>

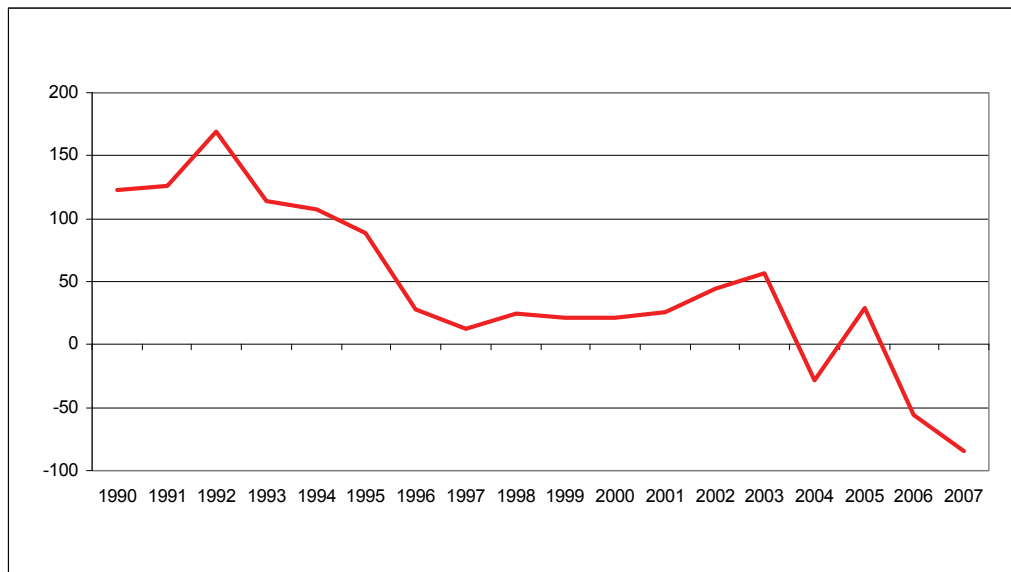
(source: OECD)



## Economic relations and cooperation with France

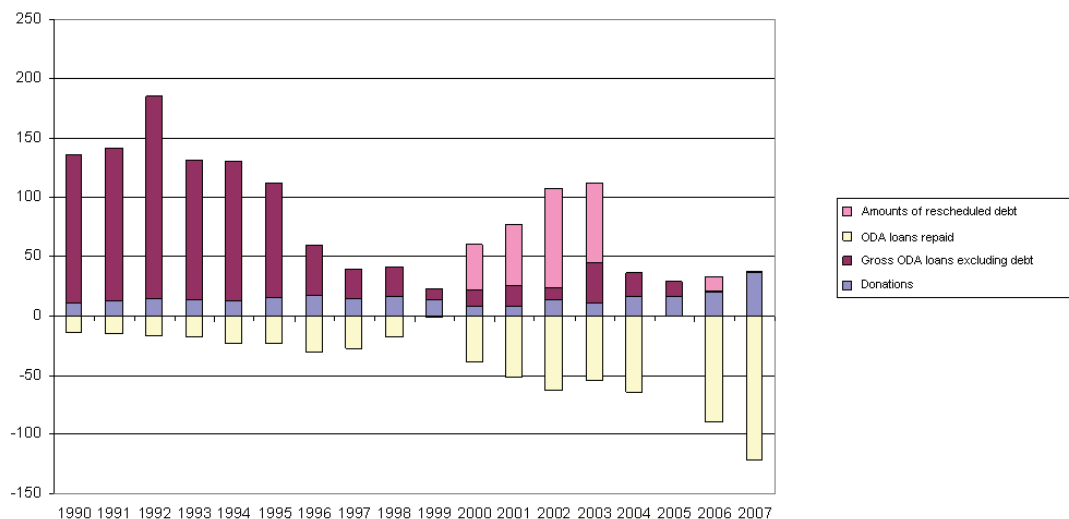
Those involved in French cooperation with Indonesia were deeply unsettled by the events, and while their efforts still continued in practice, they were not part of a country-specific strategy. French cooperation took a step back in order to assess the changes linked to the end of the Suharto regime. In the context of the start of the 2000s, in particular with the crisis in East Timor, bilateral relations with France were put on hold and France's commitment to its Indonesian partners suffered from the knock-on effect. During this period, Indonesia was not considered a priority country in terms of receiving French cooperation; the number of official visits between the two countries is an accurate reflection of their relations over this period.

**Change in net French Official Development Assistance (ODA) in Indonesia 1990 – 2007 - overview (in millions of current dollars):**



Source: OECD

**Change in French ODA in Indonesia 1990 – 2007 – view by instrument (in millions of current dollars):**



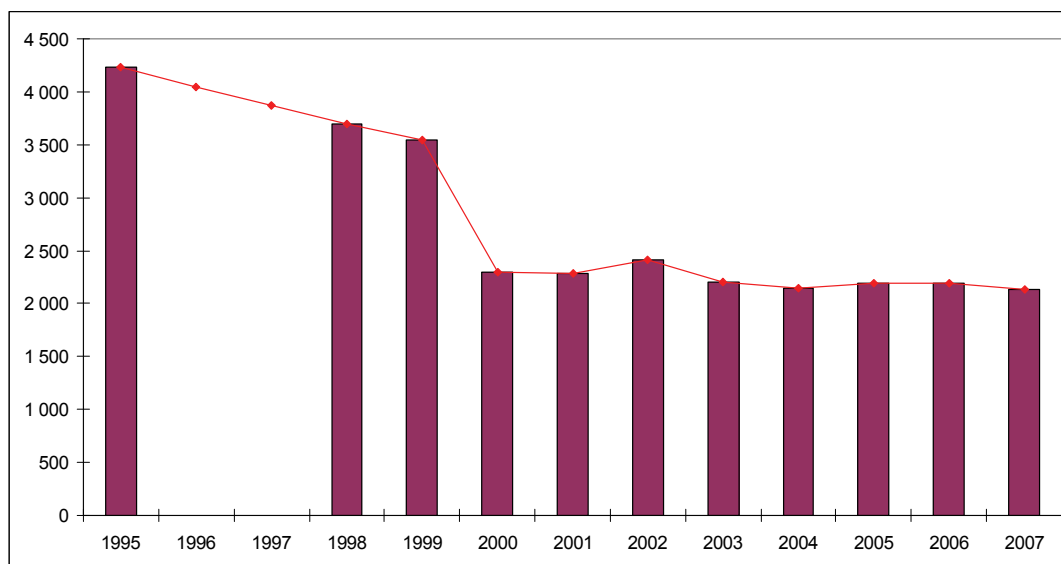
Source: OECD

Despite a certain number of tasks performed by the DGCID (evaluations and policy memoranda), and inspection missions that made observations and recommended reorienting the French intervention in Indonesia as early as 2000 (for example, strengthening links with the European delegation, reorienting its university cooperation towards the training of new elites, paying more heed to the country's priorities or the need to improve the visibility of French intervention), French cooperation in Indonesia was reduced.

Efforts by the Economic Mission have been severely hampered by the situation; Indonesia was no longer eligible for the Emerging Countries Facility (RPE) loan system until 2004, which in practice limited the opportunities for economic cooperation. The financial resources implemented by the French Ministry for Economy and Finance did however reach 23.2 million over the period in question.

The end of the nineties also saw a reorientation of French cooperation in Asia, with strong focus of interest on countries in the Indo-Chinese peninsula and on China. The appropriations for operations in Indonesia<sup>2</sup>, which were well below those for previous periods, reached EUR 25 million over the period concerned. These appropriations have also remained relatively stable since 2000, as shown in the diagram below, with an average of EUR 2.2 million per year.

**Change in appropriations for operations by the French Ministry of Foreign and European Affairs (MAEE) 1995 – 2007 (in EUR thousand):**



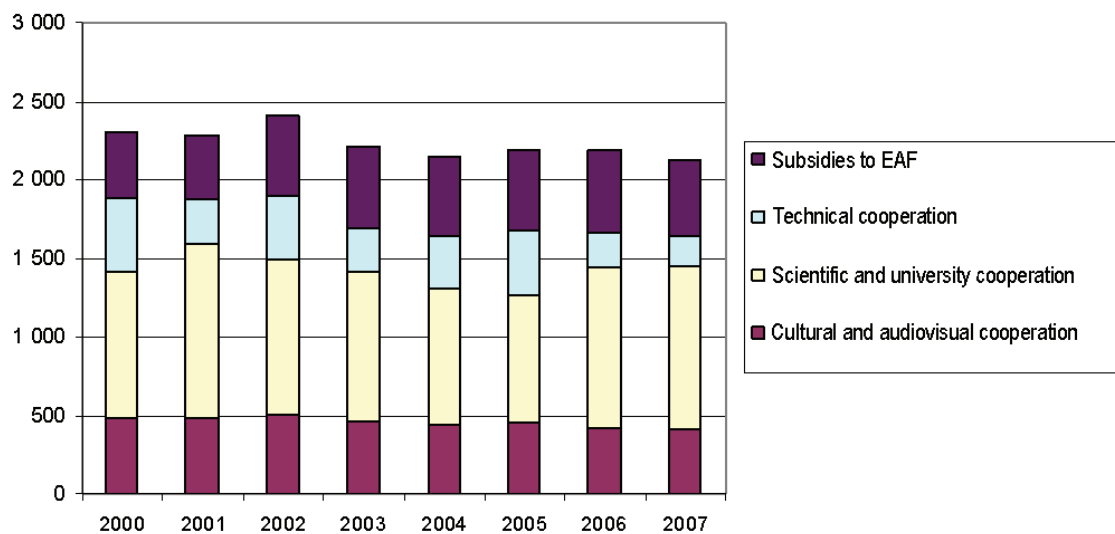
Source: MAEE

<sup>2</sup> Source: DGCID, Approved Programming

### 1.3 Main achievements between 1998 and 2007

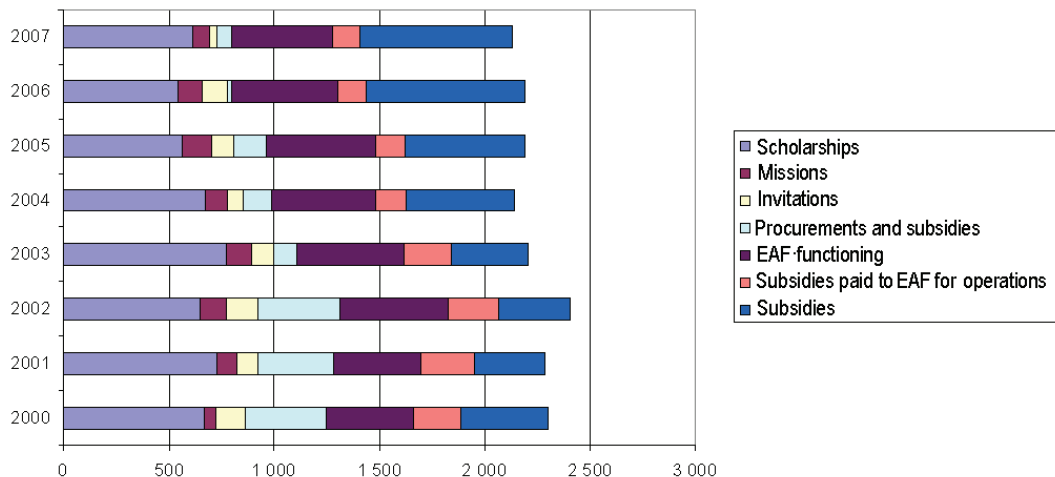
- Between 1998 and 2007, MAEE financing in Indonesia reached the majority of the sectors targeted by French aid, with priority given to university and scientific cooperation. All the instruments available to those involved in cooperation were used. However, priority was given to scholarships and to subsidies for financially autonomous establishments (EAF - functioning and operations).

**Change in MAEE appropriations by field of intervention (in EUR thousand):**



Source: MAEE

**Change in SCAC (Service for Cooperation and Cultural Action) appropriations by tool (in EUR thousand):**



Source: MAEE

- France showed its desire to become a key partner for Indonesian development again by committing to rescheduling Indonesia's debt as early as 2000.
- France also showed its commitment through post-tsunami action, where it was involved both in emergency aid and reconstruction aid. Under these circumstances, French cooperation has shown its ability to act quickly, in coordination with other donors, both bilaterally and multilaterally. The projects implemented are acknowledged as being both relevant and targeted, even if their implementation encountered difficulties, in particular due to the lack of resources of the local partners in the regions concerned.
- Over the period, France's contribution to international aid in Indonesia remained limited and had little financial impact on the essential areas of the country's development, compared to the amount of aid contributed by the community of donors (flows of net ODA from France represented less than 1% of the total aid received by Indonesia between 1998 and 2006). France nevertheless focused on one of Indonesia's key concerns in its capacity as an emerging country, namely the development of its human capital. With 424 study scholarships and internships awarded to Indonesians to study in France between 1997 and 2007 (for a total of EUR 7 million), France made a significant contribution to the training of Indonesian managers. These actions also allowed France to consolidate its network.
- The work by French cooperation in Indonesia has contributed to the development of democracy (e.g. promotion of culture and intellectual debate) and, progressively since 2002, the strengthening of governance (e.g. training of civil servants).
- A French physical presence has been maintained and remains relatively significant on the archipelago, with a network of four French Cultural Centres (Centres culturels français – CCF), seven Alliances françaises, one Maison du français, three French primary and secondary schools and three French research centres.
- In recent years, the Economic Mission has been able to renew links with its Indonesian partners in order to lay the foundation for renewed economic and financial cooperation, with the identification of new potential projects, in particular in the transportation sector.
- Lastly, since 2007 the entire network has been strengthened by the arrival of the French Development Agency (Agence Française de Développement – AFD). Its efforts should make it possible to extend French cooperation in Indonesia, as shown by the aid programme for EUR 200 million granted by the AFD in 2008. The aim of this loan is to support the "Programme for Fight Against Climate Change" and, in particular, the implementation of a plan of actions spread over three years (Policy Matrix).

## 2 Main observations and prospects

### 2.1 Summary of sector changes

#### ***Progressive resumption of economic and financial cooperation that was suspended until 2004***

Between 1998 and 2007, the French Ministry for Economy and Finance granted Indonesia financial aid of EUR 23.2 million, including EUR 18.8 million in the form of loans and EUR 4.4 million in the form of donations.

During this ten-year period, relations between France and Indonesia in the field of economic and financial cooperation were subject to the constraints of the specific context that prevailed at this time. As a result of the financial crisis, France removed Indonesia from the list of countries eligible for the RPE loan tool between 1998 and 2004. Moreover, the Indonesian government's pursuit of a strict debt reduction policy halted, albeit temporarily, major projects for infrastructures, which are the strategic targets for French cooperation.

Although the country's economic and financial indicators were severely tested by the 1998 crisis,

- since 2004, economic growth has been around 5.5% per year and reached 6.3% in 2007;
- the balance of direct foreign investment moved out of the red in 2004, showing that the country was once again attractive for foreign investors;
- the improvement of the management indicators for the main banks in the country should facilitate obtaining financing for the investments that are required for the country's development.

With regard to French cooperation, a certain number of small-scale projects that met Indonesia's immediate requirements in priority sectors for the country (health and agriculture) were once again financed by RPE loans as early as 2004. During the five years in which the financial protocols were suspended, contacts became more distant, contact persons changed and the visibility of the French offering in the area of economic cooperation decreased, according to the persons concerned we consulted, thereby benefiting other international cooperation players, in particular regional players (Japan and Australia).

Despite the difficulties that were specific to this period, economic and financial cooperation achieved results that benefited both the French and Indonesian parties. The RPE loan projects such as Private Sector Aid Grant (FASEP) generally had positive outcomes:

- The RPE project to set up a fishing fleet monitoring system corresponded particularly well to the needs expressed by Indonesia. In particular, this project made it possible to transfer technology and know-how, provide institutional support and helped to organise the sector, as well as to fight to preserve the environment. The project also directly contributed to the French company in question entering the market in Indonesia. Lastly, the project generated leverage by allowing this company to use its technical satellite expertise to assist a country where the protection of maritime resources is a major priority.
- In areas as diverse as health, fishing and rice growing, the projects financed by RPE loans provided locally significant aid for the development of the regions concerned (modernisation of hospitals on the island of Java, setting up of a pilot rice paddy on West Java and the construction of a fish farming centre in Batam). The "know-how" transfer aspect could perhaps have been reinforced and more assistance could possibly have been provided to the beneficiaries once the project period ended, in order to ensure an efficient handover to the Indonesians. These projects also made it possible to improve the visibility of the French companies concerned on the Indonesian or even regional market.
- As regards the FASEP projects, these provided direct support to the Indonesians in the preparation of certain investments, thanks to the feasibility studies carried out (e.g. the Surabaya water supply, for which the work has started, the planned rehabilitation of the West Tarum Canal, the possible renovation of the air traffic control centre at Jakarta airport, or the development of the rail network in Surabaya). While the FASEP did not result in contracts for French companies, they did nonetheless make it possible to strengthen the presence of the French engineering companies that performed the study work. Moreover, the FASEP aid of EUR 1.5 million that was specifically provided as part of the post-tsunami reconstruction enabled a technical assistance team to be made available to the BRR (Rehabilitation and Reconstruction Agency).

## **University cooperation maintained through relatively major financial investment**

Between 1998 and 2007, France devoted a budget estimated at EUR 8 million to university cooperation, i.e. an annual average of EUR 800,000, which represents 30% of the MAEE overall budget for the period<sup>3</sup>.

University cooperation is one of the major aspects of French cooperation in Indonesia, both in terms of action taken and the budgets allotted. This cooperation is part of a long-term partnership between France and Indonesia, which dates back to the sixties. This is also one of the tools for training the country's elite students and promoting French know-how.

University cooperation was extensive until the nineties and had made it possible to develop a network of Francophile and francophone executives at the highest levels of the Indonesian administration. At the time, this cooperation made it possible to finance studies in France for young, high-potential Indonesians, over periods that were often long (5 to 6 years). To do this, the cooperation was partly based on major cooperation programmes in the fields of higher education and research run the by the main multilateral donors, such as the World Bank and the Asian Development Bank. These programmes ended in the early nineties.

Over the last ten years, this cooperation has focused on maintaining the scholarship programmes that gave priority to master's degrees and doctorates. It also contributed to the implementation (or reconstruction) of around fifteen partnerships between universities that were active in the autumn of 2008, initiated a dual honours degree programme, and made it possible to train civil servants who held key positions in the Indonesian administration (cf. Bappenas officials as part of governance cooperation).

These actions are adapted to Indonesian requirements, which is aiming to develop its human capital, even if the reinforcement of university cooperation is hindered by the significant differences between the two education systems (in Indonesia students specialise heavily and early, whereas education is more general on the French side), and by the absence of English lessons in French universities (these lessons are more widespread in countries such as Germany or the Netherlands).

According to a recent UNDP report<sup>4</sup>, Indonesia should reach the millennium goals in the area of education, due to a strong increase in schooling rates and a rate of literacy that exceeded 99% for 15 to 24 year olds in 2007. Moreover, public spending on education has risen sharply, exceeding 2.5% of GDP in 2001 and slightly less than 4% in 2006. In the area of higher education, the growth in the number of students, from 1.5 million in 1990 to 2.6 million in 2005, is remarkable (1.23% of the Indonesian population, compared to 0.77% in 1990).

While the results achieved by French cooperation in this field are concrete, three issues need to be addressed:

- Targeting: the policy implemented by French cooperation in recent years has focused more on quantity than quality, despite its orientation towards master's degrees and doctorates. French cooperation has not specifically sought to target priority sectors, neither has it really committed to a training policy for top Indonesian students. For example, the selection of scholarship students was not based on previously defined criteria and the profiles of Indonesian scholars who studied in France are extremely varied.
- The financing terms for these actions: due to a lack of budget, French cooperation was obliged to call on Indonesian partners using a cost-sharing approach to financing (e.g. dual honours degree programmes and the granting of scholarships limited to paying social security expenses). However,

---

<sup>3</sup> Source: SCAC Jakarta Programming – Budget

<sup>4</sup> Source: Report on the Achievement of Millennium Development Goals Indonesia 2007

the amounts allocated by French cooperation in this field are still very high in light of the total budget for this item (on average one-third of the overall budget) and efforts must be continued in order to strengthen joint financing, the promotion of studies in France among solvent Indonesian students and the refocusing of the awarding of scholarships by the French government.

- Lastly, despite some efforts to develop the network of former scholars (e.g. publication of a directory of Indonesian students who studied in France), French cooperation has not made enough of its scholarships policy. There are still few efforts to develop the network and former scholars consider that they are very often not involved in planning and action linked to French cooperation.

### ***Cultural and audiovisual cooperation is relatively visible, but efforts are needed to achieve consistency and coordination***

Between 1998 and 2007, the MAEE devoted a total estimated budget of EUR 8.8 million to cultural and audiovisual cooperation, i.e. on average 30.5% of its overall annual budget, including EUR 7.3 million (25%) for cultural cooperation and EUR 1.5 million for audiovisual cooperation<sup>5</sup>. This budget varied significantly over the period under review, in particular in 2004 and 2005.

The aim of cultural cooperation was to raise France's profile in Indonesia through the promotion of French culture, the participation of France in intellectual debate and the development of the presence of works by French artists in Indonesia.

In 2007, cultural cooperation was mainly based on a network of four CCF, seven Alliances françaises (eleven in 2000) and one Maison de la France.

French cultural action in Indonesia is, in particular, characterised by a longstanding network (in terms of location and also infrastructures), a continual fall in allocations (-20% between 1999 and 2007), and a concentration of appropriations, since 2005, on the Printemps français (Spring Cultural Festival) regional event. This action is also based on the recognition of the legitimacy of the presence of French culture, the existence of a demand among the Indonesian public for design, and on an Indonesian cultural environment with its own specific characteristics.

Cultural action fully merits its place in a policy of cooperation. Its strategic issues and aims do, however, need to be clearly identified and it must have the resources required to implement its actions. Yet, between 1998 and 2007 French cultural cooperation in Indonesia did not appear to be priority, and received conflicting feedback. On one side, cultural action remains a major objective for French cooperation, it has the benefit of personnel who are recognised by the French cultural network and in the future should benefit from the French embassy being given priority status. On the other side, the appropriations allocated over the last ten years have been irregular, the prospects for development remain limited (forecast of a drop in appropriations of -15% in 2009) and there remain major French doubts as to the place of cultural cooperation (over and above the case of Indonesia).

Three key issues have not yet been analysed in depth, which makes it difficult to evaluate the relevance and efficiency of cultural cooperation efforts:

- The image France wishes to give of itself and of its culture in Indonesia;
- The relevance of an establishment-based approach compared to the goals set (or to be set);
- Network visibility and clarity conditions.

The fact that cultural and cinematographic action has been focused on one event for more than ten years, firstly the French film festival, then the Printemps français festival as from 2005, emphasises the search for efficiency and the desire to avoid "dispersion" in a context where the available appropriations vary strongly. Today, we could, on the other hand, call into question the strategic relevance of this choice, in light of the consequences of such an event (in particular the economic consequences). For example, this

---

<sup>5</sup> Source: SCAC Jakarta Programming – Budget

event was not able to rectify the fall in the purchases of French films by Indonesian distributors (-80% in 8 years).

As regards cultural and financial partnerships, cooperation with the entire network is encouraged (on Indonesian territory and also at regional level) in order to achieve more widespread distribution of programming, higher visibility and cost sharing. The search for joint financing, which is already a current issue, will be increasingly decisive in the future, through corporate sponsorship and the mobilisation of the private sector.

Cooperation with other cultural representations of European Union Member States underwent little development over the period 1998-2007. It would, however, seem relevant in light of the importance of the political and economic impact of various types of European cooperation with Indonesian institutions, foundations and sponsors, and the potential visibility for joint events and pooled resources.

### ***Relatively stable cooperation for French language teaching, but an audience that should be targeted more precisely***

Between 1998 and 2007, France devoted a total estimated budget of EUR 2.9 million to cooperation for the French language, i.e. on average 10% of the French Foreign Ministry's overall annual cooperation budget<sup>6</sup>.

The presence of the French language in Indonesia is historic, but has been faced with strong competition from other foreign languages, in particular regional languages, since 1996 (when French stopped being a compulsory language for secondary education). Moreover, while the promotion of French remains a means of influence, in particular in combination with university cooperation, the relevance of cooperation with regard to the French language has been called into question for several years.

With relatively ambitious goals, cooperation for French has succeeded in maintaining an offering of French, by focusing its action on the ongoing training of French teachers. This has been possible, in particular, through continual support for university French departments, the use of the network in making French teaching available, advertising and promoting French teaching, as well as the continual effort to organise exams (DALF/DELF, official French proficiency certifications).

The results are less clear-cut in terms of the increase in demand. French cooperation has had problems in developing the Indonesians' interest in the French language (in particular among the Indonesian elites), and in causing the Indonesians to perceive French as a language that could help their social and professional development; the same problems do not seem to exist for English or Chinese.

Moreover, although the network's contribution is tangible, it remains inconsistent:

- The CCF position themselves as fully-fledged players for French language cooperation, in particular through their offering of French lessons, their media libraries and their support for the DELF/DALF exams.
- The contribution of Alliances françaises varies from one establishment to another. In 2007 it was mainly the Alliances françaises in Bali and Balikpapan that showed genuine ambition to contribute to the promotion of French.
- While French schools have stated their ambition to contribute to the educational and linguistic aspects of cooperation, they mainly take French pupils who have dual nationality or who are expatriates, and very few Indonesian pupils.

Lastly, concerning the sustainability of interventions, where possible, the French players have attempted to rely on local networks (in particular the Association of French teachers in Indonesia – APFI) and to improve the financial profitability of their actions. However, it is unfortunate that the support for the ongoing training of French teachers, which is the main way in which the SCAC intervened over the period

---

<sup>6</sup> Source: SCAC Jakarta Programming – Budget



under review, is not sufficiently incorporated into a knowledge transfer and joint financing-based approach, or even a medium-term self-financing approach: university French departments need to be made responsible for a tenfold increase in their actions, there needs to be a logical approach to the selection of teachers who will attend courses and seminars in order to become trainers who will go on to instruct other trainers, regular monitoring is needed over time of the development of the skills of teachers who benefited from French support, etc.

### **Scientific cooperation based on the presence of French research organisations**

Between 1998 and 2007, the French Foreign Ministry devoted an estimated total budget of EUR 3.7 million to scientific cooperation, i.e. an average of 15% of its overall annual budget<sup>7</sup>.

Over the period under review, Indonesia made efforts to adjust and reorient its research policy. The main aim of defining a two-phase national strategy<sup>8</sup> was to once again place research at the service of the country's fundamental needs and development. For the period 2005-2009, the country showed new ambitions with the Research and Technology Ministry (RISTEK) playing a stronger role and refocusing priorities on six major themes: agriculture and food, health and pharmaceutical production, transport, energy, information and telecommunications, and defence.

Scientific cooperation is characterised by longstanding relations between France and Indonesia, through French organisations, most of which have been present since the start of the seventies. The MAEE's action involves providing financial support for French research organisations that are already present in Indonesia (CIRAD, IRD and EFEO) or that implement research programmes that are managed from France (CNRS, IGPG, ENS and MNHN), generally as part of a knowledge transfer-based approach. Scientific cooperation has also aimed to promote French research.

The subsidies for research organisations are focused on themes related to sustainable development issues (agronomy, forest and marine resources), as well as the fields of volcanology and archaeology. These projects, which are on a limited scale but still relevant for the Indonesian partners, have yielded concrete results. We can, however, call into question the recurrence of financing for French research centres, and stress the lack of leverage with regard to both other fields of intervention for French cooperation and in terms of starting and encouraging the building of new scientific networks for Franco-Indonesian exchanges. In this respect, French cooperation has not remained very visible at the level of teaching and research establishments. The recent implementation of the Hubert-Curien Partnership (PHC), which targets priorities shared by France and Indonesia, has generated new prospects for Franco-Indonesian cooperation in this area, which is more controlled and open to new potential partnerships.

---

<sup>7</sup> Source: SCAC Jakarta Programming – Budget

<sup>8</sup> The initial strategy adopted by a Decree dated 15 February 2000 for the period 2000-2004 (*Strategic Policy of National Science and Technology Development*), was completed in 2001 by a new decree for the period 2001-2005 (*Major National Priority Areas of Research and Technology*)

### ***Technical cooperation has been redeployed, although somewhat late***

Between 1998 and 2007, France devoted a total estimated budget of EUR 2.2 million to technical cooperation, i.e. on average 9% of the overall annual cooperation budget of the Foreign Ministry<sup>9</sup>.

Technical cooperation includes various actions, for which the implementation can be distinguished over time. Cooperation "for industrial development and infrastructures" was firstly implemented until 2000 and technical advisors were made available to Indonesian ministries. This cooperation inherited the actions launched during the Suharto regime, and pursued the dual aim of advising Indonesian ministries and promoting French economic interests. A new cooperation then progressively developed as from 2002 in the fields of governance, human rights and domestic security (as from the opening of the Police International Technical Cooperation Department – SCTIP – in 2004).

As from 2004, limited-scale cooperation in the field of administration and human rights helped provide responses to several key issues for the country (public administration, territorial development, reinforcement of the rule of law, etc.). These actions are jointly financed by the Indonesian side, with which several training agreements were formalised. The cooperation actions proposed by the SCTIP provide concrete support for strengthening Indonesian capacities to fight against terrorism, corruption and human traffic; these are fields in which French expertise is particularly recognised. This cooperation shows the capacity of French cooperation to display its capacities and to obtain international financing.

### ***Efficient French cooperation was visible in the aid it provided after the tsunami disaster***

The contribution by French cooperation in Indonesia as part of the post-tsunami action was structured around two major types of action: humanitarian aid and emergency aid, on the one hand, and reconstruction aid, on the other hand.

Urgent and humanitarian action was characterised by a rapid, relevant response by the French players. It also gave priority to short-term projects, in order to respond quickly to the concrete needs of the affected population. Although the results of these actions were positive, both in their achievements and in how they continue to be perceived by the Indonesian partners, their implementation brought the following difficulties to light:

- On the one hand, the difficulty for the SCAC to manage the numerous projects that were submitted to it, due to its limited capacities. This period required very intense commitment by its personnel and choices as to the priorities for action;
- On the other hand, the limited capacity for action of local NGOs, in particular in terms of their capacity to handle and experience of such projects.

With regard to reconstruction aid, the AFD granted the Indonesian State a soft loan of EUR 36.8 million in December 2007 for the rehabilitation of the urban drainage system in Banda Aceh. This agreement, which was entered into recently, could not be included in our evaluation work.

---

<sup>9</sup>Source: SCAC Jakarta Programming – Budget

## 2.2 Summary of responses to the evaluation criteria

### ***Intervention that corresponds to the objectives of French cooperation policy and that goes a long way to meeting the crucial needs for Indonesia***

Over the period 1998-2007, the major characteristics of the French intervention in Indonesia correspond to the general objectives for French cooperation policy and are a precursor of the position adopted by France as from 2006, concerning its policy of cooperating with emerging countries.

In the absence of a strategic framework that is specific to this country, French cooperation has adopted a pragmatic approach that has enabled it to retain a certain amount of flexibility with regard to the Indonesian partners. This approach has not, however, favoured clarity in terms of the French intervention in Indonesia, or coordination between the various players (for example, the transversal definition of priority sectors for all the players, the ranking of priorities and the search for complementarities and leverage).

Over this period and on its scale, the work performed by the French cooperation targeted and was part of the response to the crucial needs of a country that is rebuilding itself and becoming a democracy: development of human capital (support for students with scholarships and ongoing training for French teachers), reinforcement of governance and the rule of law (technical cooperation), development of a culture of democracy (participation in intellectual debate and support for cultural development), debt rescheduling, and, lastly, the allocation of emergency aid and reconstruction aid following the tsunami disaster.

French aid was provided in a particularly unstable context, to which it attempted to adapt as efficiently as possible and within the limit of its resources (with a stable overall budget that is limited compared to other donors). French aid also encountered difficulties in implementing a certain number of actions that resulted from relevant observations, which were noted as early as the 2000s, for example the reorientation of its university cooperation towards new elites, paying more heed to country priorities or the need to improve the visibility of the French intervention in Indonesia. Lastly, French cooperation did not offer enough prospects for medium-term partnerships with Indonesia.

### ***French cooperation has singular positioning but does not liaise enough with other donors***

The positioning of French cooperation in Indonesia is, first and foremost, relatively distinct from that of other donors that are present in the country. Whereas a majority of international partners concentrate their action on development aid, as defined by the millennium goals, and on the fight against poverty, French cooperation focuses its action on sectors that are crucial for an emerging country (higher education, scientific research, governance, culture and intellectual debate). Moreover, the apparently poor convergence of priorities, the differences in financial and human means and France's desire to be visible, have distanced French cooperation from the rest of the community of donors. This has not favoured the search for synergies with action by Indonesia's other partners.

This specific positioning, which could have been an advantage for the Franco-Indonesian partnership, by emphasising its complementarity with other donors, did not allow to present its actions and its specificity advantageously.

More specifically, with regard to liaison with other European countries, the initiatives taken by France in order to federate its partners and find synergies for action (for example during its presidency of the European Union in 2000 or as part of the furtherance of French-speaking) did not turn out to be very conclusive. There is however possible food for thought on the subject of joint or concerted actions in the fields of university cooperation (promotion of studies in Europe and a programme of European scholarships) or cultural cooperation (European cultural cooperation).

Lastly, exchanges with French cooperation at regional level remained limited over the period. In 1993, a memorandum nevertheless raised the issue of the relevance of handling international cooperation for

French, as well as university and scientific cooperation regionally. The interactions with the regional cooperation office based in Bangkok have remained infrequent and guided by opportunities, whereas there are achievements at regional level that should be emphasised: financial support for regional projects in the field of research and science, organisation of a French course at the diplomats' school in Singapore and a regional French-speaking competition.

***Implementation marked by an effort to achieve efficiency, but action steering and monitoring that is still insufficient***

French cooperation has sought to be efficient by focusing the allocation of its appropriations on a limited number of actions, in each of its fields of intervention: support to French research bodies for scientific action, concentration of appropriations on a cultural event for cultural cooperation, priority given to the ongoing training of French teachers as part of its policy to promote French, etc. The SCAC has also focused the use of its financial resources on two major instruments: scholarships and allocations to the CCF. They respectively represented 27% and 30% of the annual budgets for the item over the 1998-2007 period.

We therefore need to emphasise French cooperation's aim of limiting the dilution of interventions within each sector, even if some of the positions adopted can and must now be called into question due to the change in the Indonesian context. This is particularly the case for scientific cooperation, with recurring financing for French organisations in Indonesia being called into question and the implementation of the PHC as from 2008.

This quest for efficiency has, however, not been sufficiently supported by a systematic monitoring of actions implemented, at the risk, for French cooperation, of not being able to capitalise or build on past actions and experience. Although this characteristic does not appear to be specific to French action in Indonesia, within the context of the period under review, it limited i) the availability of key information that would have been necessary to reorient actions, ii) the ability to redefine or refine operating methods (e.g. selection of financing and selection of scholars) and iii) the capacity to ensure that transfer of knowledge when teams are rotated (in particular for the SCAC).

Lastly, French cooperation has almost certainly not optimised the interaction between its various departments. From a more general point of view, not enough concerted actions have been taken that involve network of French-speaking or Francophile persons with influence. This observation is also true with regard to relations with the international community of donors, in particular European donors. It is also valid in terms French contacts in Indonesia (limited canvassing and/or exchanges with the French community in Indonesia), or the regional, even global network of French cooperation (lack of organised exchanges or experience and best practices).

## ***Positive results, the impact of which remains limited***

Evaluating French cooperation with Indonesia over the last ten years is not simple. Numerous actions have been implemented with contrasted results that are nonetheless positive overall, in a turbulent national context in Indonesia. The Indonesian partners incidentally reacted favourably to these actions.

Over and above the results for the sector covered in the previous section, the French intervention has contributed to the dissemination of French know-how and the training of Indonesian elites, in particular through its action in the field of university and governance cooperation. Through its scientific and cultural cooperation, French cooperation has also helped to raise awareness of French skills and some of its fields of excellence, even if it is unfortunate that these actions often concern a limited audience, thereby limiting the impact of its action (this was the case, for example, of the scientific cooperation that was too often reserved for the same networks of researchers who are specialised in highly specific areas). France's post-tsunami action also showed that it is a committed partner for Indonesia. Actions aimed at the support and development of the Franco-Indonesian economic partnership, which are mainly supported by the instruments of the Economic Mission, were not really able to reach their goals over the period, due to the national context in Indonesia.

Lastly, French cooperation must be more strongly based on a sustainability-based approach. Although the search for joint financing was heavily restricted by the lack of the Indonesian partners' financial resources over the period under review, conditions for ensuring the sustainability of the actions taken have not been sought systematically (making partners responsible, search for multiplier effects and prospects for self-financing in the medium term).

## **2.3 Prospects**

Our evaluation work has led us to draw a positive, although contrasted conclusion concerning the intervention of French cooperation in Indonesia. Over the period 1998-2007, certain notable successes can be found alongside a certain number of failures, for which the reasons are also linked to the specific context of Indonesia over this period.

Over the period under review, France, which is not a first-ranking partner, did not appear to be sufficiently visible or be a driving force for proposals; on their side, the Indonesian partners were not in a position to formulate their own needs and expectations in a clear, coordinated manner. The exchanges between the French cooperation and the Indonesian contacts therefore suffered over this period due to lack of prospects for the partnership.

However, through its three main general objectives (contribute to sustainable development, support the promotion of France and promote development through ideas and know-how), French intervention has strived to lay the foundations of a specific form of cooperation with an emerging country, by intervening on the three bases of sustainable development: social and societal development (SCAC actions in the field of cultural, university and technical cooperation), environmental development (SCAC action in the field of scientific cooperation and recent intervention by the AFD) and economic development (action by the Economic Mission and the AFD).

The arrival of the AFD on the scene in 2005, as part of the specific, non-recurring mandate to assist in the post-tsunami reconstruction, then as a fully-fledged agency as from 2007, is a mark of French desire to re-launch Franco-Indonesian relations and to pursue these relations on a more extensive basis. This also constitutes a promising opportunity to significantly strengthen the visibility of French aid.

The main strategic issue for the various parties involved in French cooperation in Indonesia is now to consolidate their respective positioning and to redefine how they interact (between themselves and with their environment), while taking into account their constraints, in particular in terms of resources. To do this, they should consider whether it is appropriate to:

- Develop the joint financing of projects, in particular by strengthening partnerships with the Indonesians;
- Strengthen the steering of actions on Indonesian territory, but also at regional level, and enhance how they are perceived;
- Better use their network and their contacts;
- Implement their actions over time, as part of a French strategy for cooperation in Indonesia.
- Clarify the concept of French influence and its relevance to the case of Indonesia;
- Resize and restructure the actions by French cooperation in Indonesia by targeting the priorities of the various players on the basis of their common interests, as well as by developing coordination and liaison, in particular with the international community of donors.

### 3 Main recommendations

The aim of this section is to present the main strategic recommendations. These are followed by the main operational recommendations. More specific recommendations for the sectors under review are detailed in the evaluation report; most of them should be considered as being complementary to the strategic, transversal recommendations developed below.

#### ***Main strategic and transversal recommendations***

##### **► Our intervention should be part of medium-term action**

One of the characteristics of French cooperation in Indonesia over these last ten years has been its pragmatic position. In a turbulent environment, this position has made it possible to maintain the flexibility of certain actions, without committing to specific objectives vis-à-vis Indonesian partners. We could adopt the view that Indonesia has now embarked on the road to economic development, and to political and social stability, even if the risks for the country are genuine (in particular, serious vulnerability to the risks of natural disasters). Indonesia is an emerging country that affirms itself as such, represents a regional, strategic issue for developed countries and positions itself as a partner.

In order for French cooperation to be in a position to be a driving force for proposals, its intervention should be guided by a framework document for medium-term action, which could be updated every three years. This document could be drafted using a complete, concerted thought process between the various parties involved in cooperation. This thought process should also be the opportunity to call on French and Indonesian networks: operators, research institutes, businesses, think tanks, sponsors, universities, etc.

This framework document for action should be discussed with the main Indonesian partners, then used as a basis for relations between the French cooperation and its Indonesian counterparts, as well as with the community of donors.

##### **► Concentrate the action by the French cooperation on interests that are common to all the French players and ensure consistency and complementarity between their actions**

The current context of the General Revision of Public Policies in France (RGPP) does not make it possible to contemplate a favourable change in the budgets in the coming years. The French cooperation in Indonesia should therefore look towards a greater concentration of its various interventions, by ensuring that they aim to achieve goals that are common to all its players. This concentration should be achieved through defining clear priorities, both in terms of fields of intervention and instruments used, and by carefully selecting Indonesian partners.

## ► **Develop liaison and coordination**

### **With the international community of donors**

At the level of the sectors of intervention, French cooperation should strive to reinforce its links with the international community of donors and their networks. French cooperation should, in particular, identify the areas where joint actions could be taken, and boost its presence in the working groups implemented by certain bi- or multilateral donors. This is particularly true for the "European Union" group (European Commission and Member States), within which improved liaison could strengthen the positioning and capacity for action of each of its members. In the current absence of such a dynamic, French cooperation could be assisted by the efforts of the European Commission in the area of the coordination of international aid for priority sectors (education and the promotion of European universities, governance and the management of natural resources). Indeed, the Commission possesses a strong capacity for analysis and monitoring and aims to play a key coordination role between the donors and the Indonesian government, for its priority sectors.

### **With French cooperation at regional level**

This concerns strengthening exchanges with regional cooperation by seeking:

- To identify strategic priorities around common goals for French cooperation in the region (e.g. protection of the environment, stability and peace, and development of capacities).
- Synergies at the level of the instruments and the capitalisation of experiences in countries, which, although extremely diverse, are faced with common or similar issues (cf. scientific cooperation, technical cooperation and cooperation for French). The experience of regional cooperation in the field of trilateral cooperation could, in the medium term, also be used for Indonesia (cf. partnerships with Thailand and Singapore as part of cooperation in third countries).

Lastly, the issue of whether a regional French strategic approach is appropriate could also, ultimately, be raised, as part of a wider discussion within the MAEE.

## ► **Search for joint financing in a partnership approach with Indonesian players**

French cooperation should strengthen the search for joint financing as part of its interventions.

While joint financing is a means of responding to the constraints imposed by budget-related restrictions, it is also and above all a means of guaranteeing positioning on actions that could present a shared interest with the Indonesian party. French cooperation could thus use the recent messages of the Indonesian government, through which Indonesia is affirming itself as a developing country, and institutional players, which state that they are prepared to provide a financial contribution to any project that is found to be crucial for the country and that is inspired by a win-win logic in this regard.

## ***Operational recommendations to accompany the implementation of the strategic recommendations***

As a complement to the strategic and transversal recommendations, a certain number of operational recommendations are presented in the evaluation report; they aim to strengthen the relevance and efficiency of French intervention, as well as its visibility.

The main points of these recommendations are:

- Strengthen the steering capacities at the levels of the diplomatic office;
- Strengthen the visibility of the French intervention in Indonesia and change how actions are perceived;

- Promote exchanges of experiences and best practices within the network at regional and central level (between comparable countries and profiles);
- Strengthen the management capacities of the SCAC.



## GRILLE d'APPRECIATION DES TRAVAUX DES CONSULTANTS

### Evaluation de la coopération de la France en Indonésie

#### Synthèse des appréciations

<b>1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation</b>	--	-	=	+	++
--	----	---	---	---	----

Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre. **Note de synthèse : 3.9**

<b>2. Le champ de l'évaluation</b>	--	-	=	+	++
------------------------------------	----	---	---	---	----

Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constations à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du CAD sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées. **Note de synthèse 3.3**

<b>3. Contexte</b>	--	-	=	+	++
--------------------	----	---	---	---	----

La politique du donateur et celle du partenaire sont exposés, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte sur le plan institutionnel et sociaux-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention. **Note de synthèse : 3.5. Des appréciations assez divergentes ont été portées entre les membres du comité de pilotage, entre les services d'un même ministère notamment entre le siège et le terrain.**

<b>4. Méthodologie</b>	--	-	=	+	++
------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés. **Note de synthèse : 3.9**

<b>5. Sources d'information</b>	--	-	=	+	++
---------------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité. **Note de synthèse : 3.2. Les consultants auraient pu notamment mener davantage d'entretiens sur place mais il est à noter que l'interaction avec les services n'a pas toujours été aisée.**

<b>6. Indépendance</b>	--	-	=	+	++
------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles. **Note de synthèse : 3.5. Du fait d'un champ large de l'évaluation, les consultants ne semblaient pas toujours sûrs de leur jugement et à ce titre ont parfois pu éprouver des difficultés à développer une analyse réellement indépendante et pertinente sur tous les aspects (notamment rôle du français et audiovisuel).**

<b>7. Éthique</b>	--	-	=	+	++
-------------------	----	---	---	---	----

L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intégrée, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés. **Note de synthèse : 3.7. Cette moyenne résulte d'une appréciation globalement positive mais qui a été tempérée par deux services d'un même ministère plus critiques.**

<b>8. Garantie de la qualité</b>	--	-	=	+	++
----------------------------------	----	---	---	---	----

Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation. **Note de synthèse : 3.7. Des efforts visant à toujours améliorer le produit et à écouter les avis des différents interlocuteurs est à souligner.**

<b>9. Pertinence des résultats de l'évaluation</b>	--	-	=	+	++
--	----	---	---	---	----

Les constatations et les enseignements tirés sont pertinents au regard des objectifs de l'évaluation. Tout décalage étant expliqué. L'évaluation est conduite dans les limites de temps et de budget prévus au départ. **Note de synthèse : 3.4. Le résultat final ouvre des perspectives intéressantes et souligne des marges de progrès. Les appréciations sont globalement positives mais la moyenne souffre d'une évaluation négative de certains services.**

<b>10. Exhaustivité</b>	--	-	=	+	++
-------------------------	----	---	---	---	----

Le rapport d'évaluation traite de toutes les questions posées. Il comporte une synthèse. Les conclusions, recommandations et enseignements tirés sont exposés de manière logique, clairement et sont étayés par des constatations et des analyses, présentées de manière logique. **Note de synthèse : 3.5.**

### **Composition des membres du comité de pilotage :**

- Elodie Chabert, Bureau nouveaux publics pour le Français, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Benoît Chervalier, Unité d'évaluation des activités de développement, DGTPE (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)
- Hervé Jean de la Batie, Inspection des affaires étrangères (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Michel Drobniak, Mission économique de Jakarta, (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)
- Anne-Sophie Ducreux, Bureau du pilotage de l'aide, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Stéphane Foin, SCAC, Ambassade de France à Jakarta (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Olivier Jacquot, Bureau coopération universitaire et formation professionnelle, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Carole Maisonneuve, bureau Asie-Océanie (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Stéphanie Picart, Département géographie Asie (Agence Française de Développement)
- Raphaël Pont, Bureau politique artistique et établissements culturels, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)
- Nicolas Prego, Bureau Finenter2, DGTPE (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)
- Veronika Zenk, Bureau Asie, Bilat2, DGTPE (Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi)
- Daniel Voizot, Bureau évaluation, DGM (Ministère des affaires étrangères et européennes)

Présidence : Edouard Sicat, Inspection générale des services extérieurs, DGTPE (Ministère de l'économie de l'industrie et de l'emploi)

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR ET DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE  
Unité Évaluation des activités de développement  
Télédoc 649 - 139, rue de Bercy  
75572 Paris CEDEX 12  
developpement-eval@dgtp.e.fr

Juin 2009

TREASURY AND ECONOMIC POLICY GENERAL DIRECTORATE  
Evaluation Unit of Development Activities  
Télédoc 649 - 139, rue de Bercy  
75572 Paris CEDEX 12  
developpement-eval@dgtp.e.fr

June 2009

Conception graphique : DGTPPE/SG/Pôle Communication - Crédits photographiques : @ Photothèque Indigo IRD, Hubert de Foresta.  
Graphic design : DGTPPE/SG/Communication Centre - Photo credits : @ Photothèque Indigo IRD, Hubert de Foresta.

