

MÉMORANDUM DE LA FRANCE

SUR SES POLITIQUES ET PROGRAMMES
EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT



MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET EUROPÉENNES

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION,
DE L'INTÉGRATION,
DE L'IDENTITÉ NATIONALE
ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE



MÉMORANDUM DE LA FRANCE SUR SES POLITIQUES ET PROGRAMMES EN MATIÈRE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

*Comité d'Aide au Développement
Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Mémoire présenté à l'occasion de l'examen de l'aide
française par les pairs du CAD de l'OCDE*

Décembre 2007

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE L'INTÉGRATION, DE L'IDENTITÉ NATIONALE
ET DU DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos : MAEE
©Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008
ISBN : 978-2-11-097845-5
ISSN : 1629-5633

Préface

L'aide publique au développement (APD) répond à l'impératif de solidarité qui est au cœur de nos valeurs républicaines. Dans un monde marqué par une croissance continue de la richesse, le maintien d'une large part de la population dans l'extrême pauvreté constitue un véritable défi pour l'ensemble de la communauté internationale. L'actualité récente marquée par la crise alimentaire qui touche de nombreux pays est venue nous rappeler l'impérieuse nécessité de maintenir des politiques de coopération pour le développement ambitieuses pour agir sur les causes structurelles de la pauvreté et des inégalités. Elle démontre aussi que l'aide aux entrepreneurs des pays en voie de développement, notamment dans le domaine agricole, est un axe de travail tout aussi prioritaire et nécessaire.

L'aide au développement répond également au souci de vivre dans un monde plus sûr. La paix et la sécurité ne peuvent naître de la misère, des pandémies, de l'absence d'États démocratiques soucieux du bien-être de leur population. Dans un monde interdépendant confronté aux enjeux environnementaux, énergétiques, démographiques ou sécuritaires croissants, l'aide au développement constitue un instrument privilégié de gestion collective des biens publics mondiaux et de préservation des intérêts mutuels des pays industrialisés et des pays en développement.

Pour toutes ces raisons, la coopération pour le développement constitue une des grandes priorités de l'action extérieure de la France. Cependant, cette politique doit savoir s'adapter à la complexité du monde, marquée par l'importance croissante des enjeux globaux et la montée en puissance des pays émergents ou des acteurs privés transnationaux. La France a ainsi entrepris une réforme en profondeur de sa politique de coopération pour le développement, pour la moderniser et lui permettre de répondre plus efficacement à cette nouvelle donne mondiale. La France s'est en particulier inspirée des recommandations formulées par le Comité au développement (CAD) de l'OCDE lors du précédent examen de l'aide française, en 2004.

Les efforts ont tout d'abord porté sur la rationalisation du dispositif institutionnel, en renforçant la coordination entre ses différents acteurs et la en clarifiant leurs champs de compétences respectifs. La France s'est également dotée d'instruments de programmation stratégique de son aide bilatérale, les Documents cadre de partenariat (DCP), qui renforcent le dialogue avec les pays partenaires et améliorent le pilotage de nos actions à moyen terme, dans l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Enfin la modernisation du budget de l'État par l'application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a apporté des progrès significatifs en termes de transparence budgétaire et de lisibilité de l'APD française.

Les efforts entrepris doivent être poursuivis pour achever la modernisation de notre aide publique au développement. Depuis son élection en mai 2007, le Président de la République a fait part de son souhait de donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement, afin que celle-ci soit plus efficace, plus lisible et plus stratégique. Dans son discours prononcé devant le Parlement sud-africain, le 28 février 2008 au Cap, il a notamment lancé une initiative de soutien à la croissance économique des pays africains. Dans les mois qui viennent, le gouvernement précisera les objectifs et les principes stratégiques de la politique française de coopération et annoncera de nouvelles mesures ambitieuses de réforme du dispositif institutionnel, à l'issue de deux exercices : la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la rédaction d'un Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

Je suis heureux de vous présenter, au nom de mon Gouvernement, ce Mémoire sur la France et ses politiques et programmes en matière de coopération pour le développement. Ce document a pour but d'informer tous ceux qui participent ou s'intéressent à la politique française d'aide au développement, dans un souci de transparence, d'échange d'expérience et d'enrichissement mutuel avec l'ensemble de ces partenaires.

Alain Joyandet

Secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie

Sommaire

	Table des sigles	6
	1. Cadre général	7
	1.1 Une politique en cours de modernisation	8
	1.2 Principaux objectifs	8
	1.3 Modalités de définition de la politique d'aide au développement	11
	2. Cohérence des politiques	13
	2.1 La prise en compte de la cohérence des politiques	13
	2.2 Cas de mise en œuvre d'une politique cohérente en faveur du développement	14
	3. Volumes, canaux d'acheminement, répartition	17
	3.1 Evolution globale de l'aide française	17
	3.2 L'aide bilatérale	23
	3.3 L'aide communautaire	30
	3.4 L'aide multilatérale	32
	4. Organisation et gestion	37
	4.1 Organisation	37
	4.2 Gestion	43
	4.3 Relations avec les ONG	46
	4.4 Évaluation	47
	5. Efficacité de l'aide	51
	5.1 Déclaration de Paris et plan d'action français	51
	5.2 Appropriation	52
	5.3 Alignement	53
	5.4 Prévisibilité	54
	5.5 Harmonisation	54
	5.6 Coordination, Division du travail	55
	5.7 Gestion axée sur les résultats	56
	6. Renforcement des capacités	57
	6.1 Stratégie générale	57
	6.2 Les outils de renforcement des compétences	58
	7. Conflits, paix, sécurité et états fragiles	61
	7.1 Stratégie française à l'égard des "États fragiles"	61
	7.2 Réforme du système de sécurité	63
	Annexes	65

Table des sigles

AFD	: Agence française de développement
AID	: Association internationale pour le développement
APD	: Aide publique au développement
BAfD	: Banque africaine de développement
BPM	: Biens publics mondiaux
C2D	: Contrat de désendettement et de développement
CAD	: Comité d'aide au développement
CEDEAO	: Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEMAC	: Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CICID	: Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
COSP	: Conférence d'orientation stratégique et de programmation
CSLP	: Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DCP	: Document cadre de partenariat
DFID	: Department for international development
DgCiD	: Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGTPE	: Direction générale du trésor et des politiques économiques
DPDev	: Direction des politiques de développement
DPT	: Document de politique transversale
FCI	: France coopération internationale
FED	: Fonds européen de développement
FMI	: Fonds monétaire international
FSP	: Fonds de solidarité prioritaire
GAVI	: Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GIP	: Groupement d'intérêt public
HCCI	: Haut conseil de la coopération internationale
IFFim	: Facilité financière internationale appliquée à la vaccination
KfW	: Kreditanstalt für Wiederaufbau
LOLF	: Loi organique relative aux lois de finances
MAEE	: Ministère des Affaires étrangères et européennes
MIHC	: Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement
MINEFE	: Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi
OCDE	: Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	: Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	: Organisation non-gouvernementale
PMA	: Pays les moins avancés
PNUD	: Programme des Nations unies pour le développement
Proparco	: Promotion et participation pour la coopération économique
RNB	: Revenu national brut
RPE	: Réserve pays émergents
SCAC	: Service de coopération et d'action culturelle
SCTIP	: Service de coopération technique internationale de police
SGAE	: Secrétariat général des affaires européennes
UE	: Union européenne
UEMOA	: Union économique et monétaire Ouest-Africaine
ZSP	: Zone de solidarité prioritaire

1. Cadre général

- Le dispositif français d'aide au développement qui a bénéficié, notamment depuis 2004, d'une réforme instituant davantage de coordination et une répartition plus claire des compétences, est engagé, depuis l'élection du Président de la République en mai 2007, dans un processus de modernisation susceptible de faire évoluer substantiellement ses orientations stratégiques et son organisation.
- L'Afrique sub saharienne demeure la première bénéficiaire de l'aide publique au développement française qui est, par ailleurs, fortement impliquée dans le financement de l'aide européenne et multilatérale.
- La France adhère aux engagements internationaux concernant la réalisation des OMD, la protection des biens publics mondiaux ou l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Dans ce contexte, sa politique de développement accorde une priorité à la promotion de la gouvernance démocratique dans la perspective de l'établissement d'un développement humain durable.

Depuis la fin des années 50, la politique française de coopération au développement constitue un volet important de l'action internationale de la France. La France a ainsi toujours figuré parmi les bailleurs les plus importants au sein du comité d'aide au développement (CAD) de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). En part du revenu national brut (RNB) elle a généralement occupé la première ou la deuxième place parmi les pays membres du G8.

La coopération française est née dans le cadre du processus de décolonisation des décennies 1950 et 1960. Elle avait principalement pour objectif d'assurer une transition progressive et de contribuer au maintien de liens privilégiés, également souhaités par les pays nouvellement indépendants. Aujourd'hui, l'Afrique sub-saharienne, pour laquelle les principaux instruments de l'aide bilatérale française ont été créés, demeure le premier bénéficiaire de l'aide publique au développement (APD) française.

Mais celle-ci a progressivement élargi son champ d'intervention. Elle apparaît aujourd'hui comme une coopération généraliste bénéficiant à une grande partie des pays en développement, et fortement impliquée dans le financement de l'aide européenne et multilatérale.

Le cadre général et les orientations de la politique française de coopération au développement sont décrits par plusieurs textes cohérents. En premier lieu, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) produit un relevé de conclusions qui valide en particulier l'ensemble des stratégies sectorielles et se prononce sur les grandes lignes stratégiques de l'APD, à chacune de ses réunions, à un rythme au moins annuel. Le document de politique transversale "*Politique française en faveur du développement*" constitue également un document important. Il est transmis au Parlement chaque année dans le cadre du débat budgétaire et regroupe les programmes contribuant à l'effort français d'aide au développement. Enfin, à la demande du Président de la République, un livre blanc sur l'action extérieure de l'État, incluant la politique d'APD, sera élaboré au premier semestre 2008.

Les orientations de l'aide française sont adossées à une très forte participation au débat mondial sur le développement et à son adhésion aux principaux engagements pris collectivement par la communauté internationale, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), le consensus de Monterrey, les engagements pris dans le cadre des conférences post-Rio pour le développement durable ou la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

1.1 Une politique en cours de modernisation

Suite, notamment, aux recommandations de l'examen par les pairs de 2004, le dispositif français d'aide au développement a connu une réforme pour progresser dans le sens d'une meilleure coordination des différents acteurs, d'un pilotage plus efficace de l'aide publique au développement française et d'une clarification de la répartition des compétences (voir chapitre 4).

Depuis son élection en mai 2007, le Président de la République a indiqué, dans la lettre de mission du ministre des affaires étrangères et européennes, son souhait de donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement, afin que celle-ci soit à la fois plus efficace, plus lisible et plus stratégique.

La politique d'aide publique au développement sera notamment auditée dans le cadre de la vaste révision générale des politiques publiques lancées au niveau de l'État. L'objectif de cet exercice est de décider des réformes nécessaires pour améliorer la qualité du service rendu dans le cadre des politiques passées en revue. Ces réformes pourraient concerner aussi bien les objectifs de la politique d'aide que ses instruments, l'allocation de ses moyens et son organisation. En cohérence avec cet exercice, un livre blanc sur l'action extérieure de la France sera élaboré sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et européennes.

Cette rénovation de la politique de coopération et d'aide au développement concernera notamment :

- la concentration des moyens sur des priorités géographiques et sectorielles ;
- la meilleure prise en compte du respect de la démocratie et de la règle de droit, la lutte contre la corruption ;
- l'accent mis sur les projets concrets, visibles sur le terrain et leur contribution directe à l'amélioration de conditions de vie des populations bénéficiaires ;
- les outils contribuant au traitement bilatéral et multilatéral des sorties de crises ;
- le contrôle de l'utilisation des fonds et l'évaluation des résultats.

Les orientations stratégiques et l'organisation développées dans le présent document sont ainsi susceptibles d'évoluer de façon importante dans les prochains mois, compte tenu des principaux résultats de l'examen par les pairs du CAD.

1.2 Principaux objectifs

La question du développement apparaît aujourd'hui comme un aspect essentiel des relations internationales. La croissance mondiale, soutenue par la globalisation des échanges, s'accompagne en effet de nouvelles inégalités et d'une intensification d'effets négatifs dangereux pour la préservation des biens publics mondiaux (BPM). La réduction des inégalités économiques et sociales est, plus que jamais, nécessaire pour progresser vers un monde plus sûr et un environnement planétaire durable. La promotion de la gouvernance dans les politiques de développement constitue un des axes principaux qui permettront un développement humain durable.

Dans ce contexte, l'aide au développement est, encore plus que par le passé, un instrument essentiel de l'action extérieure des États. Au-delà de la seule logique de solidarité, illustrée par les OMD ou le renforcement de l'équité du commerce international, l'APD répond également aux objectifs vitaux d'une meilleure gouvernance mondiale, de gestion et de prévention des risques, au service de toute la communauté internationale.

Lutte contre la pauvreté et les inégalités

L'éradication de la grande pauvreté et l'insertion des pays en développement dans la mondialisation sont les missions prioritaires de l'aide. L'accès aux services sociaux de base doit pouvoir être assuré à tous, pour relever le défi des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Mais seule une croissance économique créatrice d'emplois et de revenus peut rendre cette amélioration des services sociaux (santé, éducation, eau potable) soutenable, améliorer durablement les conditions de vie des populations et permettre l'entretien des infrastructures et une pérennisation de l'investissement.

Or, les marges de manœuvre pour un développement économique durable des pays les moins avancés paraissent réduites : les agricultures, les industries manufacturières et les services y sont directement confrontés aux économies les plus compétitives de la planète. Des filières anciennes sont déstabilisées, des activités naissantes sont fragilisées. De nombreux pays sont ainsi confrontés au sous-emploi, notamment pour la jeunesse. Or les pays les moins avancés ne disposent généralement pas de dispositifs suffisants de soutien ou d'accompagnement des mutations économiques.

La lutte contre la pauvreté implique donc des avancées concomitantes sur de nombreux fronts, selon une approche multidimensionnelle, à laquelle l'aide française souhaite contribuer largement, dans ses principaux pays d'intervention : transferts de capital et investissement, renforcement des capacités "humaines et institutionnelles", notamment celles de l'État, développement de la recherche finalisée ou encore encouragement de l'innovation, etc.

Les questions globales

Le monde en développement est au cœur de questions globales comme l'environnement (lutte contre le réchauffement, préservation de la biodiversité, adaptation au changement climatique ...), la gestion des migrations dans le monde en développement et vers les pays développés, la lutte contre les pandémies et les maladies émergentes, la sécurité, ou le dialogue inter-culturel. L'aide peut être un des vecteurs de la régulation nécessaire de la mondialisation, qui concerne non seulement les pays les plus pauvres mais aussi les pays émergents. Dans ce sens, les politiques d'aide au développement ne sont pas seulement l'expression de la solidarité avec les pays en développement, mais également la conséquence de nécessités partagées.

La coopération internationale est notamment nécessaire pour promouvoir, au Nord comme au Sud, des trajectoires de développement durable génératrices de biens publics mondiaux (BPM), accompagnées de négociations multilatérales. Cette gestion des BPM constitue un axe nouveau dont l'importance s'affirme non seulement dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) mais aussi pour l'intervention dans les pays émergents.

La France, par tradition autant que par conviction, attache également une importance particulière à la diversité culturelle, qu'elle cherche à promouvoir dans le cadre multilatéral. Elle a notamment fortement soutenu la mise en place de la convention sur la protection et la promotion de la diversité culturelle, adoptée à l'UNESCO en 2005.

Les questions transversales

Au-delà de ces finalités spécifiques de chaque thématique ou secteur d'intervention, l'aide française prend en compte les questions transversales posées par le développement à tous les niveaux du dispositif de coopération. On peut en citer trois exemples :

- **La gouvernance démocratique** : L'amélioration de la gouvernance démocratique constitue une des conditions de l'efficacité et de la durabilité du développement humain. Elle implique le dépassement d'une conception purement gestionnaire et technique pour une approche intégrée du concept de gouvernance. Pour la France, la gouvernance ne constitue pas seulement un secteur d'intervention parmi

d'autres (État de Droit, droits de l'Homme, transparence, lutte contre la corruption, décentralisation, sécurité, etc.). Il s'agit d'une approche applicable dans l'ensemble des secteurs couverts par l'aide française, pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de développement. Elle est développée dans la stratégie interministérielle de gouvernance de la coopération française validée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en 2006.

Il s'agit d'apporter à chaque partenaire une expérience et une expertise spécifiques pour lui permettre d'élaborer ses propres modalités de gouvernance et les politiques les plus adaptées aux défis qu'il rencontre, et ce dans le cadre du respect des valeurs universelles et fondatrices de l'idéal démocratique, reconnues notamment par les conventions et accords internationaux. Ce document réaffirme la place centrale de la personne comme bénéficiaire et acteur des politiques de développement, donnant ainsi tout son sens à l'appropriation. Ainsi, la France s'intéresse-t-elle, dans ses politiques de développement, au mode d'organisation d'une société pour assurer l'égalité des opportunités et l'équité pour tous les citoyens, en termes de justice sociale et économique. L'approche française est fondée sur la nécessité d'assurer une participation effective des différents acteurs à la définition des politiques publiques, en soutenant les processus internes associant les populations ; d'accompagner les efforts de modernisation de l'État tout en développant la dimension locale de l'action publique ; et d'améliorer l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté. Cette approche est en totale cohérence avec les trois principaux fondements de la Déclaration de Paris : appropriation, alignement et harmonisation.

• **Le développement durable** : La France est particulièrement mobilisée pour le développement durable : elle est parmi les tous premiers pays du monde à avoir élevé au niveau constitutionnel plusieurs principes directeurs et objectifs clés identifiés par la Stratégie européenne de développement durable de juin 2006. La stratégie nationale de développement durable élaborée en 2003 et actualisée, les reprend bien évidemment entièrement. Elle constitue le cadre stratégique pour l'action de l'État et met en cohérence l'ensemble des politiques menées en France pour le développement durable. Elle sera révisée en 2008. Cette stratégie comprend un volet international intitulé "Pauvreté dans le monde et défis internationaux en matière de développement durable" qui veille à ce que les politiques internes et externes permettent une promotion de cet objectif et l'atteinte des engagements internationaux souscrits par la France.

L'évaluation, menée en 2006, des actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale, avait pour objectif de suivre les engagements pris par la France à l'international en matière de développement durable aux sommets de Rio en 1992 et de Johannesburg en 2002. Elle a permis d'identifier les avancées et les ajustements à faire en vue d'une meilleure cohérence et efficacité de notre aide publique au développement en appliquant une démarche de bilan et d'amélioration continue. Un groupe de travail pluri acteurs a été créé en 2007 par la direction générale de la coopération internationale et du développement (DgCiD) pour appuyer notamment la mise en œuvre des recommandations de cette évaluation.

• **Le genre** : En accord avec les priorités de la communauté internationale, la France prend en compte explicitement le droit des femmes et des questions de genre dans ses actions de coopération internationale et de développement. En 2006, des instructions ont été données pour intégrer systématiquement le genre dans les documents cadres de partenariat (DCP), et une plate-forme "genre et développement" a été constituée, qui rassemble des acteurs publics et de la société civile. En 2007, les travaux de cette plate-forme ont abouti à l'élaboration d'un document d'orientation stratégique "genre" qui constitue désormais la référence pour l'ensemble du dispositif d'APD français. Sur le terrain, des projets spécifiques ont vu le jour ou sont en phase d'instruction. On peut citer notamment le projet sur fonds de solidarité prioritaire "droits des femmes" dans la zone Maghreb-Machrek, ou encore certains financements gérés par la Mission d'Appui à l'Action des Organisations Non Gouvernementales de la DgCiD.

1.3 Modalités de définition de la politique d'aide au développement

Organisation au niveau du Gouvernement

La politique française d'aide au développement est coordonnée au sein du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), institué par le décret 98-66 du 4 février 1998, qui rassemble, sous la présidence du Premier ministre, les ministres directement concernés par les questions d'aide au développement¹, en présence d'un représentant du Président de la République². Le Secrétaire d'État chargé de la coopération et de la francophonie est, depuis 2004, chef de file au sein du gouvernement pour la politique d'aide au développement.

A un niveau administratif, le dispositif français repose sur deux piliers fonctionnant en étroite concertation : le pilier diplomatique constitué par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et le pilier économique du Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi (MINEFE). La Direction générale de la Coopération internationale et du développement (DgCiD) et la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) assurent, pour le compte de ces deux administrations, le co-sécrétariat du CICID. Depuis sa création, le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (MIIIC) est associé au pilotage et à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement. L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot du dispositif.

Concertation avec les acteurs de la société civile

Afin de mieux associer l'ensemble de la société civile à ces questions, un Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) a été institué en 1999³. Il est composé de 45 membres⁴, qui représentent l'ensemble de la société française : élus, membres d'ONG, de syndicats, de groupements d'employeurs, universitaires, personnalités qualifiées. Placé auprès du Premier ministre, il doit "permettre une concertation entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale, dans un souci de cohérence", et "favoriser l'adhésion du public à ces différentes actions".

Des instances de dialogue direct avec l'État ont également été mises en place en direction des organisations non gouvernementales (Commission Coopération Développement) et les collectivités territoriales impliquées dans la coopération décentralisée (Commission nationale coopération décentralisée).

Rôle du Parlement

Détenteur du pouvoir législatif, le Parlement est naturellement associé à la politique de coopération. Cela s'est notamment traduit par la création, en 2006, du compte épargne codéveloppement, introduit par le Sénat, par voie d'amendement, au projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration.

Ses pouvoirs en matière d'adoption et de suivi de l'exécution des lois de finances ont été renforcés avec l'entrée en vigueur de la loi relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Il lui revient d'examiner puis, le cas échéant après l'avoir amendé, d'adopter le projet de loi de finances qui lui est soumis annuellement. Les débats menés à cette occasion lui permettent d'interroger précisément les ministères qui participent à l'aide au développement sur leurs activités. Ce suivi de l'exécution et ces échanges avec l'exécutif se poursuivent pendant le reste de l'année par d'autres moyens (missions de contrôle et d'évaluation, questions écrites, questions au Gouvernement, procédure législative, etc.).

1) Ministres des Affaires étrangères et des Finances donc, mais aussi Ministres de l'Éducation, de la Recherche, de l'Environnement, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Immigration, du Budget et du Commerce extérieur, ainsi que le Secrétaire d'État chargé de la Coopération.

2) Les missions du CICID sont développées dans la partie 4.

3) Décret 99-90 du 10 février 1999 modifié

4) Décret 2002-1355 du 14 novembre 2002.

Le parlement est également associé au pilotage des opérateurs publics contribuant à la politique d'aide au développement, à travers leurs conseils d'administration. Le Conseil d'administration de l'Agence française de développement (AFD) comprend, par exemple, trois parlementaires (deux députés et un sénateur) parmi ses 15 membres. Le Parlement participe en outre au HCCI, par le biais de deux sénateurs et deux députés désignés par leur assemblée respective. Les Parlementaires nommés dans ces différentes fonctions se montrent particulièrement actifs.

Communication et sensibilisation des citoyens

L'adhésion de l'opinion à la politique d'aide au développement est suivie depuis leur création par les enquêtes Eurobaromètres, pilotés par l'Office statistique des communautés européenne (Eurostat). Depuis 2006, l'AFD fait réaliser, au nom du dispositif français, un sondage spécifique auprès de l'opinion française. Les résultats de ces différentes enquêtes montrent une adhésion générale de l'opinion publique à la politique d'aide au développement (75 % des Français estiment que la France joue un rôle majeur dans l'aide publique au développement. - Enquête AFD- IFOP fin juin 2007), même si les résultats obtenus en France sont généralement en deçà de ceux qui sont observés dans les pays du nord de l'Europe.

Depuis 2004, la France a fourni un effort conséquent pour mieux sensibiliser les citoyens aux enjeux du développement, notamment dans le prolongement du "Réseau informel des responsables de la communication des pays membres du CAD" coordonné par l'OCDE.

Poursuivant la réflexion menée au sein du Haut Conseil de la coopération internationale, le CICID du 19 juin 2006 a ainsi décidé de mettre en œuvre un certain nombre d'actions :

- Mise en place d'un logo unique pour toutes les opérations menées par les dispositifs de l'État à l'étranger en novembre 2006 ;
- Participation aux premières Journées européennes du développement (Bruxelles, novembre 2006) sous enseigne unifiée "France" et renforcement de la Semaine de la solidarité internationale en partenariat avec les ONG et les collectivités locales ;
- Renforcement, en particulier dans les programmes scolaires, de l'éducation des jeunes à la solidarité internationale et au développement.

Ces différents chantiers sont conduits en relation étroite avec la société civile, notamment par le biais de la commission "Sensibilisation de l'opinion publique à la coopération" du HCCI et du groupe "Éducation au développement" de la Commission Coopération Développement.

2. Cohérence des politiques

- Depuis 1998, la cohérence des politiques fait explicitement partie du champ de compétence du Secrétaire d'État chargé de la coopération, et le document de politique transversale sur la "politique française en faveur de développement" fait de la cohérence un objectif de la politique gouvernementale.
- Le dispositif institutionnel en place permet la prise en compte de la cohérence des politiques, nécessaire à la mise en œuvre d'une aide efficace, à travers : le CICID qui constitue une enceinte de définition de positions cohérentes, la COSP, qui coordonne l'action de l'ensemble des ministères en matière d'APD, le SGAE, rattaché au Premier Ministre et garant de la cohérence et de l'unité de la position française auprès des institutions communautaires et de l'OCDE, et enfin la structure même du MAEE et du MINEFI permettant une forte cohérence de leurs activités en faveur du développement.
- Deux exemples illustrent cette politique en faveur de la cohérence : la création du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement qui permet l'articulation de la politique de contrôle des migrations avec la politique d'aide au développement et le processus de positionnement français en matière de commerce international.

2.1 La prise en compte de la cohérence des politiques

Au-delà de la politique d'aide au développement, de nombreuses autres politiques publiques exercent des effets, parfois importants, sur les pays en développement. Leur mise en cohérence est donc une nécessité pour rendre l'aide efficace. La politique de l'État en faveur du développement doit donc prendre davantage en compte les enjeux liés à la cohérence des politiques au service du développement, notamment celles qui concernent la régulation de la mondialisation : échanges commerciaux, système financier, question juridiques, environnement mondial, sécurité, migrations, recherche et propriété intellectuelle, agriculture, etc. Un très grand nombre de politiques publiques et de départements ministériels traitent de ces questions, qui relèvent, pour partie, des compétences de l'Union européenne.

Depuis 1998, la cohérence des positions françaises fait explicitement partie du champ de compétence du Ministre délégué ou du Secrétaire d'État chargé de la coopération : "Il est consulté sur les interventions publiques et sur toute décision pouvant avoir une incidence sur le développement des pays concernés"⁵. Le document de politique transversale "politique française en faveur du développement" fait explicitement de la cohérence des politiques en faveur du développement un objectif de la politique gouvernementale.

La France contribue aux réflexions conduites dans les forums internationaux sur ce sujet

Dans le cadre communautaire, la France a participé à l'étude dite "3C" (coordination, complémentarité et cohérence). Dans ce cadre, elle a piloté l'évaluation de l'European Center for Development Policy Management (ECDPM) menée en 2005, sur "l'efficacité des mécanismes de promotion de la cohérence des politiques en faveur du développement mis en place dans l'UE".

Elle siège également au Conseil d'administration du Center for Global development (CGDev), qui étudie l'impact global d'un pays sur le développement, et en soutient financièrement les travaux. La méthodologie de ces recherches est encore discutée (la France participant au débat), mais elle donne un premier aperçu des forces et faiblesses des donneurs. Dans plusieurs secteurs, la France obtient d'honorables, voire de bons résultats (notamment dans les domaines "technologie" et "environnement").

Le dispositif institutionnel en place permet de favoriser la cohérence

Comme l'a relevé l'étude de l'European Center for Development Policy Management (ECDPM), si la France ne dispose pas de mécanisme spécifique, le cadre institutionnel en place permet de favoriser

5) Décrets successifs d'attributions des membres du gouvernement en charge de la coopération et du développement.

une plus grande cohérence des politiques en faveur du développement :

- Le Secrétaire d'État chargé de la coopération participe au Conseil des Ministres et a pour mandat de veiller à cette cohérence.
- Le CICID, qui rassemble sous la présidence du Premier ministre tous les ministères concernés par le développement, constitue une enceinte de définition de positions cohérentes. Cela a récemment été le cas concernant le codéveloppement (réunion conjointe tenue avec le Comité interministériel de contrôle de l'immigration en décembre 2006).
- La Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), créée par le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement de juillet 2004 afin de mieux organiser le travail interministériel, a vu son rôle clarifié par le CICID du 18 mai 2005. La COSP a ainsi pour mission de coordonner l'action de l'ensemble des ministères en matière d'aide publique au développement. C'est un élément central du dispositif français de coopération, facteur de cohérence d'ensemble.
- Les ministères en charge du développement (MAEE et MINEFE) participent aux réunions interministérielles sur des sujets en rapport avec l'aide au développement ou qui peuvent avoir un impact sur les pays en développement (négociations commerciales, agriculture, environnement, etc.). C'est notamment le cas pour l'élaboration des positions tenues au sein de l'UE ou de l'OCDE, à travers le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), rattaché au Premier ministre.
- Enfin la structure même du MAEE et du MINEFE constitue un facteur de cohérence. En effet, elle permet une prise en compte de la question du développement en relation avec les autres questions traitées par chacun de ces départements ministériels (politique internationale, questions de sécurité, politique économique et fiscale, etc.).

2.2 Cas de mise en œuvre d'une politique cohérente en faveur du développement

Migrations et développement

Il est difficile de quantifier exactement l'influence des migrants sur le développement de leur pays d'origine. Celle-ci est cependant couramment admise, notamment en ce qui concerne les transferts financiers et le renforcement des capacités. Le CICID de juin 2006 a souligné ce rôle, et a mis en place une stratégie pour l'accompagner.

La création du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (MIINC) ouvre la voie d'un dialogue interministériel plus intense en permettant d'articuler la politique de contrôle des migrations d'une part et celle de l'aide au développement d'autre part. Pour l'aide bilatérale, cela passe notamment par une prise en compte des enjeux migratoires dans les projets de développement et la montée en puissance de programmes de codéveloppement permettant une valorisation du rôle joué par les migrants. Pour marquer l'articulation de cette action de codéveloppement avec la politique d'aide au développement, un programme spécifique a été créé au sein de la mission "aide publique au développement", dans le projet loi de finances 2008.

La recherche de la cohérence de l'action de la France dans ces domaines se traduit notamment de plusieurs manières :

- Le codéveloppement. Les communautés d'immigrés installés en France ont déjà fait preuve de leurs capacités en la matière. Leurs projets sont désormais appuyés par les pouvoirs publics. Un forum rassemblant tous les acteurs concernés (ONG, organisations de solidarité issues des migrations, collectivités locales...) a ainsi été organisé (le FORIM). Par ailleurs, la carte de séjour "compétences et talents", mise en place par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, oblige son porteur à "apporter son concours à une action de coopération ou d'investissement économique définie par la France avec le pays dont il a la nationalité".
- Des accords concertés de gestion des flux migratoires ont été signés (Gabon, Congo, Sénégal et Bénin en 2007) ou le seront prochainement (Haïti, Madagascar, République démocratique du Congo, Cameroun, Mali, Togo). Ces accords créent un lien étroit entre les actions de codéveloppement et celles permettant

un meilleur contrôle des flux migratoires et la réadmission des étrangers en situation irrégulière. Dans le PLF 2008, le programme 301 “codéveloppement” prévoit en accompagnement de ces accords une enveloppe de 42 M€ appliqués à des thématiques en lien avec les migrations.

- L'action de la France se porte également sur les transferts d'argent à destination des pays d'origine des migrants, qui représentent des sommes importantes (probablement 8 Mds € par an, sans compter les transferts informels). Il s'agit de développer l'accès au système bancaire pour les migrants et leur famille, de réduire les coûts des transferts et d'orienter l'épargne vers des investissements productifs. Sur le premier volet, une étude a été menée par la Banque africaine de développement (BafD) dans quatre pays (Maroc, Mali, Sénégal, Comores), sous l'égide de la France et en liaison avec la Banque mondiale (BM) afin de mieux identifier les flux financiers. Des projets de coopération ont également été mis en œuvre pour atteindre les zones rurales ne disposant pas d'agence bancaire, ceci en lien avec les institutions de micro-finance. Concernant le deuxième objectif, un site internet de comparaison des coûts et de la sécurité des différents modes de transfert d'argent entre la France et plusieurs pays (Maroc, Tunisie, Mali, Sénégal, Comores) a été mis en place. Sur le troisième plan, un “compte-épargne codéveloppement” a été créé, ouvrant droit pour les émigrants à des déductions fiscales dès lors que l'épargne est utilisée dans le pays d'origine à des fins d'investissement productif. Ce dispositif sera prochainement complété par la création d'un produit d'épargne réglementé, inspiré du plan d'épargne logement, ouvrant droit à l'attribution d'une prime d'État pour le financement d'investissements productifs. Seuls les projets dans un pays signataire d'un accord migratoire pourront en bénéficier. Des projets pilotes seront identifiés pour mieux valoriser ces transferts en termes de développement local.

- De façon plus générale, les orientations stratégiques de l'aide bilatérale (notamment les documents cadres de partenariat - DCP, et les stratégies sectorielles) tiennent à présent compte du fait migratoire. Ainsi, une nouvelle stratégie “santé et lutte contre le SIDA” vient d'être actualisée afin de mieux prendre en compte les liens entre migration et situation sanitaire des pays d'origine des migrants. Dans le domaine de la gouvernance, un accent particulier pourra être mis sur les capacités de contrôle des frontières et la modernisation de l'état civil. La sélection géographique doit enfin concourir à la politique générale d'aide française. Les titres de séjours en France délivrés à des migrants non européens sont ainsi accordés à 65 % à des personnes originaires d'Afrique noire, par ailleurs première région bénéficiaire de l'APD française. La carte de séjour “compétences et talents” est quant à elle réservée à des ressortissants de pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) ayant signé un accord de codéveloppement.

Cette recherche de cohérence entre enjeux migratoires et politique de développement, doit encore progresser. Il est notamment nécessaire de mieux prendre en compte les migrations internes aux pays en développement, notamment à l'intérieur du continent africain. Pour les pays en développement, la gestion des mobilités doit en effet constituer une politique globale. Des travaux seront conduits pour mieux évaluer l'impact des politiques de développement sur les flux migratoires.

Commerce international et développement

La bonne insertion des pays en développement dans le commerce mondial constitue un puissant levier de croissance et de lutte contre la pauvreté et s'intègre désormais dans la stratégie des bailleurs.

Cela implique de mieux prendre en compte les positions et les intérêts des pays en développement lors de la définition des positions françaises et européennes dans les négociations commerciales internationales ou celles qui concernent des pays ou groupes de pays en développement. Avant la définition du positionnement français, les consultations interministérielles associant les ministères sectoriels concernés, et notamment le MINEFE et le MAEE sont systématiques, lorsqu'il s'agit de sujets directement en lien avec les pays en développement (i.e. négociations d'accord avec les pays en développement, volets développement de l'OMC) et adapté sur les autres sujets en fonction de l'intérêt pour les pays en développement.

De plus, la création, en 2004, de la Direction générale du Trésor et de la politique économique constitue un facteur favorable à la cohérence des politiques sur ces questions. Elle a mis sous l'autorité d'un même chef de service les questions de développement et les questions de commerce multilatéral, ce qui permet de renforcer cette cohérence. Dans ce cadre, des compétences en terme d'aide au développement ont été

développées au sein de la sous-direction chargée des questions commerciales au titre de la mise en œuvre du “ traitement spécial et différencié” dont les pays en développement doivent bénéficier dans le cadre des négociations commerciales à l’Organisation mondiale du commerce (Doha Round)....

Des actions spécifiques sont également menées dans les pays en développement, pour le renforcement de leurs capacités à élaborer et défendre leurs positions. Cela concerne d’une part les institutions publiques (ex : appui aux pays ouest-africains à l’origine de l’initiative Coton présentée à l’OMC à Cancun et d’autre part la société civile, appui à la structuration des organisations de producteurs et aux organismes de représentation du secteur privé au niveau national et régional pour leur implication dans le suivi des négociations commerciales).

Cette recherche de cohérence concerne également les actions bilatérales de l’aide française. De nombreuses actions sont en effet conduites pour renforcer les capacités productives des pays en développement ou leurs capacités de mise en marché. Il s’agit aussi bien de leurs capacités à exporter qu’à approvisionner les marchés locaux et régionaux, dans un contexte de concurrence accrue du marché mondial. Cette cohérence doit aussi se traduire par la prise en compte des priorités de développement des capacités commerciales (depuis la production jusqu’à la commercialisation) dans les politiques de développement de la France.

La contribution française à la réflexion sur la croissance pro-pauvre, son application dans les projets et le suivi d’impact constitue également un moyen de renforcer la cohérence entre commerce et développement via une amélioration des impacts des activités économiques pour les plus pauvres. Ce thème fait aussi l’objet d’un travail spécifique mené dans le cadre du réseau POVNET de l’OCDE et dans le cadre d’un réseau interne à la coopération française.

En outre, la France tient une place importante dans le cadre de l’aide au commerce qui illustre la cohérence des politiques “Commerce et Développement”. Ainsi, les engagements déclarés chaque année auprès de l’OMC et de l’OCDE permettent d’observer en moyenne sur 2002-2005 des montants de 93 M€ par an pour l’assistance technique au commerce et de 562 M€ par an sur l’aide au commerce au sens large avec les infrastructures et le renforcement des capacités productives.

Mise en exergue par la déclaration ministérielle de Doha en novembre 2001, l’“aide au commerce” s’intègre désormais dans les stratégies françaises et les cadres de lutte contre la pauvreté des pays partenaires. Dans ce contexte, le CICID a décidé en 2002 un plan français d’aide au renforcement des capacités commerciales des pays en développement qui associe des contributions multilatérales à un programme bilatéral spécifique, le Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC). Mis en œuvre par l’AFD, ce programme de 25 M€ (2005-2008) appuie des projets de développement et des études sectorielles liées au commerce, diversifiés et innovants, afin d’améliorer les capacités d’exportation des pays en développement et d’améliorer leur connaissance pratique du commerce international. Une vingtaine de projets a pu être financée sur la période 2002-2005 tels que le développement de l’écotourisme en Mauritanie, la formation de conseillers commerciaux vietnamiens, la mise en place d’indications géographiques protégées valorisant les produits sur le marché international au Cambodge et au Laos, ou encore le développement du commerce équitable en Guinée. L’évaluation prévue en 2008 du PRCC permettra aussi d’améliorer les capacités d’action de la France dans ce secteur et son articulation avec les appuis sectoriels (agriculture, secteurs productifs, microfinance, éducation professionnelle, infrastructure...).

Au-delà, la France souhaite prochainement décliner la stratégie d’aide au commerce adoptée au niveau européen en une stratégie française, pour renforcer la coordination, la cohérence des actions et leur articulation avec les positions commerciales. Cette stratégie prendra le relais du plan français qui ne recouvre qu’une partie de l’aide au commerce. Elle devrait couvrir l’ensemble de l’aide au commerce comprenant, notamment, le renforcement des capacités productives, les infrastructures commerciales ou les compensations aux pertes douanières, conformément à la définition conjointe de l’OCDE et de l’OMC. Elle devrait permettre une programmation et un suivi des fonds alloués à ces actions et favoriser les échanges d’expérience.

3. Volumes, canaux d'acheminement, répartition

- En augmentant régulièrement la part de RNB consacrée à l'APD à compter de l'année 2000, la France a porté son aide à 8,5 Md€ en 2006, soit 0,47 % de son RNB. Cette augmentation a connu un fléchissement en 2007, comme c'est globalement le cas pour l'APD mondiale, mais devrait reprendre en 2008. La France, conformément à l'engagement européen, souhaite atteindre l'objectif de 0,7 % d'APD dans le RNB en 2015.
- Pour ses composantes programmables, cette croissance de l'aide a principalement bénéficié à l'augmentation de l'aide européenne (20 % de l'APD française transite par le dispositif communautaire) et multilatérale, notamment sectorielle. Le secteur de la santé a bénéficié d'un effort important.
- La priorité Africaine de l'aide française a été confortée. En 2006, les deux tiers de l'aide bilatérale de la France y ont été consacrés, bénéficiant essentiellement à l'Afrique subsaharienne.

3.1 Evolution globale de l'aide française

3.1.1 Décomposition de l'aide française

La France contribue pleinement à l'effort collectif qui a conduit à une forte augmentation de l'aide publique au développement (APD) des pays du Comité d'aide au développement (CAD) depuis quelques années. La part de l'APD française dans le revenu national brut est passée de 0,30 % en 2000 à 0,47 % réalisés en 2005 puis en 2006, et à environ 0,42 % prévus en 2007. Cette reprise de la croissance de l'aide fait suite à la forte contraction de la deuxième moitié des années 90⁶. Cette croissance a été plus forte que la croissance moyenne de l'APD des pays du CAD : la part du RNB consacrée en moyenne à l'APD par les membres du CAD a progressé d'environ un tiers entre 2000 et 2006 ; sur la même période, la part du revenu national brut (RNB) consacrée par la France à l'APD a augmenté de plus de moitié.

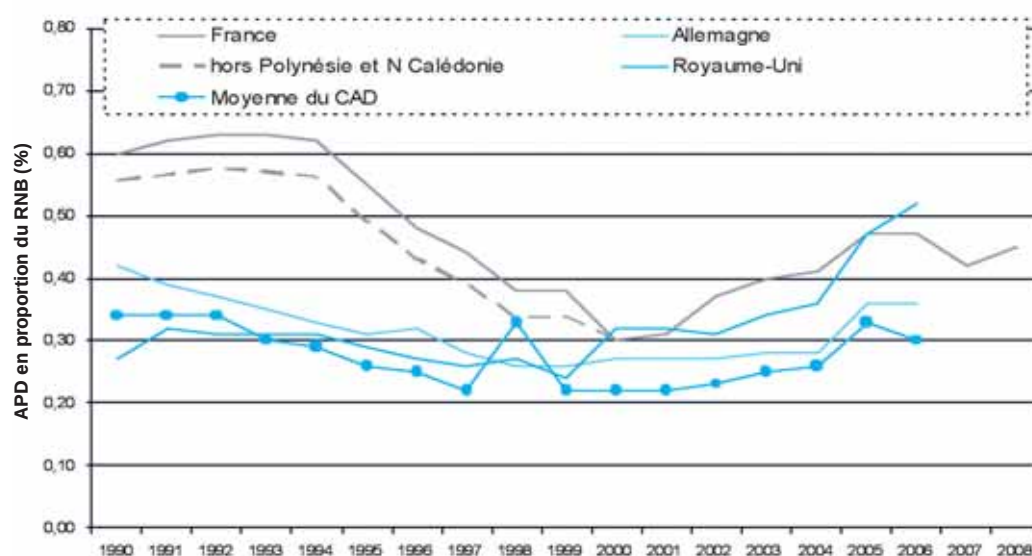
Tableau 1 : Evolution de l'aide publique au développement française depuis 2000 (APD nette)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
En volume (M€)	4 454	4 688	5 821	6 420	6 820	8 067	8 445	7 841	8 807
En % du revenu national brut	0,30 %	0,31 %	0,37 %	0,40 %	0,41 %	0,47 %	0,47 %	0,42 %	0,45%

Cette progression correspond aux engagements pris à plusieurs reprises par la France. Toutefois, le projet de porter la part de l'aide française à 0,5 % du RNB en 2007 et 0,7 % en 2012, annoncé lors de la conférence de Monterrey en 2002, ne pourra sans doute pas être réalisé, notamment en raison de l'achèvement progressif des annulations de dettes (voir ci-dessous) et des efforts consacrés à la maîtrise des finances publiques. Mais la France reste déterminée à contribuer à l'engagement collectif pris par les pays membres de l'Union européenne en 2004, pour atteindre le niveau de 0,7 % en 2015.

6) Une partie de la baisse constatée en 2000 correspond à la sortie de la Polynésie de la liste des pays et territoires éligibles à l'APD.

Graphique 1 : Evolution de l'APD française (part du RNB - 1960-2008)



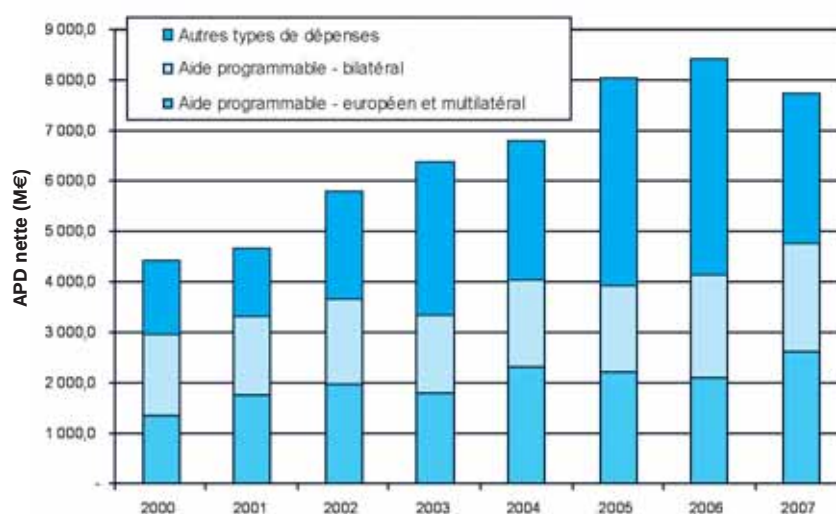
Cette croissance s'est accompagnée d'une importante modification de la structure de l'aide française. Pour expliquer ces évolutions, une distinction a été faite entre les éléments programmables de l'APD et les autres types de dépenses (voir annexe 6 pour le détail de l'évolution par instrument). En effet, l'APD, au sens du CAD de l'OCDE, inclut des dépenses qui constituent une contribution au développement des pays bénéficiaires, mais ne sont pas forcément pilotées dans le cadre du dispositif d'aide au développement. Les dépenses liées au traitement de la dette sont faiblement prévisibles et relèvent de mécanismes de décisions multilatéraux, fondés sur la situation conjoncturelle des pays concernés. Par ailleurs, de nombreuses dépenses budgétaires de l'État sont comptabilisées en APD, mais sans être programmées dans le cadre du dispositif d'aide au développement.

Ainsi, ce sont principalement les volumes d'APD non programmable ou d'origine non budgétaire qui ont le plus progressé [voir graphique] :

- La période a été marquée par un effort considérable de la communauté internationale pour alléger la dette des pays en développement par le biais notamment de l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE) et de l'initiative d'annulation de la dette multilatérale (Gleneagles 2005). La France y a très fortement participé. Les annulations de dette ont représenté jusqu'à 30% de l'APD française nette, en 2006.
- De même, les dépenses liées à l'accueil en France d'étudiants étrangers et de réfugiés issus des pays en développement ont été multipliées par 2,7 en volume, passant de 11,8 % à 15,5 % de l'APD française. Mais la progression des dépenses d'aide programmable a également été forte : les ressources budgétaires consacrées aux programmes de développement ont augmenté d'un tiers entre 2000 et 2007, pour atteindre près de 4 milliards d'euros.

L'essentiel de ces moyens budgétaires nouveaux a été consacré à l'aide communautaire et multilatérale, qui représente à présent environ les deux tiers des décaissements d'aide française d'origine budgétaire programmable. Compte tenu de la progression des autres types de décaissements bilatéraux, la part du canal européen et multilatéral dans l'aide française totale est toutefois restée relativement constante (environ 30% en part de l'APD totale).

Graphique 2 : Composition de l'APD française (APD nette - 2000-2008)



3.1.2 Priorités sectorielles de l'aide française

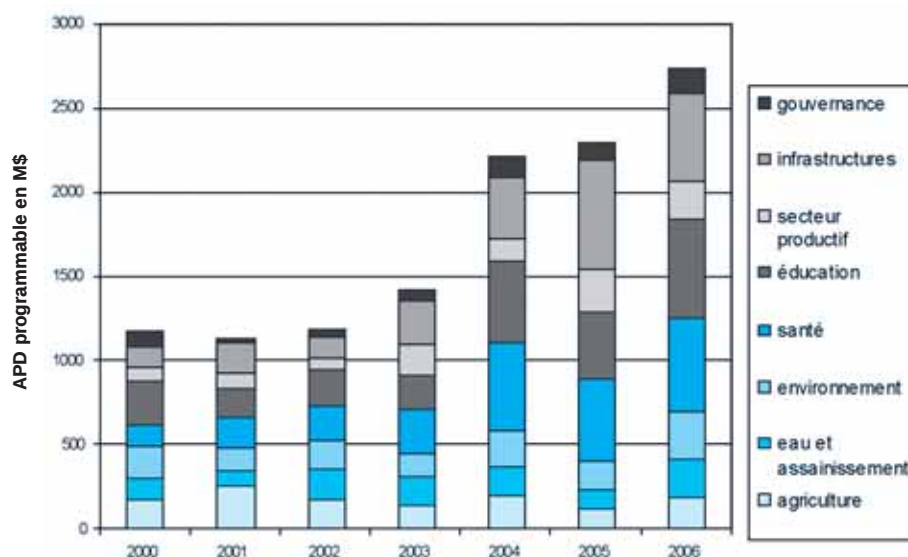
Les choix sectoriels d'intervention de l'aide française reposent sur la recherche des meilleurs leviers de développement, dans les contextes locaux et internationaux. Ils concernent donc à la fois l'aide bilatérale programmable, les contributions à des organisations multilatérales spécialisées ainsi que les contributions à des fonds thématiques multilatéraux ("fonds verticaux"). Ces choix sectoriels obéissent à deux logiques complémentaires :

- Au niveau global, la France souhaite être présente dans les secteurs qui lui semble les plus stratégiques, et où elle dispose d'une valeur ajoutée reconnue. La priorité donnée depuis quelques années au secteur de la santé ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement relève de cette logique.
- Dans chaque pays d'intervention, les choix sectoriels sont définis, en tenant compte des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, de la spécificité des instruments mobilisables, de la capacité de l'aide française à travailler avec une gamme large de partenaires (pouvoirs publics, secteur privé, collectivités, ONG) et de l'expertise française disponible, pour partie liée à son expérience nationale.

Depuis 2001, l'allocation sectorielle de l'aide française a connu des modifications sensibles :

- La croissance importante des prêts octroyés par l'AFD a largement bénéficié aux secteurs des infrastructures (principalement transports et énergie) et du développement économique ("secteurs productifs", notamment secteur bancaire) ;
- Le secteur de la santé a bénéficié de l'engagement de la France dans les initiatives multilatérales de lutte contre les grandes endémies (Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination - GAVI, facilité financière internationale appliquée à la vaccination - IFFim, facilité internationale d'achat de médicaments - UNITAID) ;
- Le secteur de l'eau et de l'assainissement a connu également une forte progression, avec des projets sur dons comme sur prêts ;
- Le secteur de l'éducation (hors dépenses liées à l'accueil des étudiants étrangers) représente 15 % des engagements, ce qui en fait le troisième secteur d'intervention, notamment pour l'appui aux politiques éducatives (éducation de base et enseignement supérieur) des pays francophones de la zone de solidarité prioritaire (ZSP).

Graphique 3 : Répartition de l'aide programmable par stratégie sectorielle (Engagements d'aide bilatérale et contributions aux organisations multilatérales spécialisées en M USD)



L'aide française améliore la qualité de ses interventions à travers l'élaboration de "stratégies sectorielles", qui englobent aussi bien les financements bilatéraux que multilatéraux. En particulier, sur le terrain, ces stratégies fournissent à l'ensemble des acteurs français un cadre de cohérence pour leurs actions sectorielles.

Dans les secteurs concourant plus directement à l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la France a élaboré sept documents stratégiques, validés par le CICID en 2005 :

- La stratégie "agriculture et sécurité alimentaire" répond à l'OMD 1. Elle concilie travail à grande et petite échelle (gestion des crises alimentaires ; appui à l'élaboration de politiques agricoles, renforcement de la compétitivité). Un processus d'actualisation de cette stratégie est mené par un groupe de travail multi-acteurs sur la base d'un bilan chiffré, en considérant les défis démographiques et la question du changement climatique.
- La stratégie éducative, centrée sur l'éducation de base, est alignée sur les initiatives internationales (Déclaration de Dakar, Education pour tous - procédure accélérée) et vise à contribuer, tant sur les plans quantitatifs que qualitatifs, à l'atteinte de l'OMD 2. Sur la base d'un travail de réflexion stratégique largement ouvert (bailleurs "pair" - le Royaume-Uni, pays en développement, société civile), la stratégie devrait être également actualisée d'ici 2008. Un accent particulier sera également mis sur la qualité des enseignements, le renforcement des capacités, l'enseignement technique et la formation professionnelle en vue de contribuer à l'insertion des jeunes.
- La stratégie "santé" passe par une importante action multilatérale (notamment Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, UNITAID, et alliance mondiale pour la vaccination - GAVI), un soutien financier conséquent et une contribution particulièrement importante au débat international. Son actualisation est en cours de finalisation ; elle a pour objet de confirmer l'adossé aux trois OMD relatifs à la santé (OMD 4, 5 et 6) et de renforcer l'appui aux systèmes de santé nationaux (formation des ressources humaines, développement des capacités de recherche, démultiplication des conditions de financement). Un accent particulier sera par ailleurs mis sur la couverture du risque maladie dans les pays en développement, suite à la conférence de Paris de mars 2007.

- Les priorités d'assainissement, d'accès des plus pauvres à l'eau et de gestion intégrée de la ressource en eaux transfrontalières répondent à l'OMD 7. Cette action repose sur des partenariats public-privé et un travail conjoint avec les initiatives multilatérales (facilités africaine et européenne de l'eau) que la France soutient largement sur le plan financier et qu'elle a contribué à lancer dans le cadre d'un groupe animé par M. Michel Camdessus sur l'accès à l'eau et à l'assainissement, (dont les conclusions ont été rendues en 2004).
- L'action "environnement et biodiversité" est tournée vers les Biens Publics Mondiaux (climat, biodiversité). Son objectif est de permettre une meilleure protection des ressources naturelles : renforcement des capacités, augmentation du nombre de programmes de protection et prise en compte transversale de la question.
- La stratégie "infrastructures en Afrique sub-saharienne" vise à aider une croissance équitable, en favorisant la compétitivité, l'équilibre des territoires et l'intégration régionale. Elle intervient dans les infrastructures commerciales, urbaines et routières.
- L'"appui au secteur productif" doit améliorer l'environnement du secteur et la compétitivité globale, pour accompagner l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale dans une perspective de développement durable. Cela passe notamment par un appui financier (macro, méso et micro-finance) et technique (renforcement des capacités), mais aussi dans le domaine des règles commerciales (accords de partenariat économique notamment).

La gouvernance démocratique revêt une double dimension. Elle constitue une approche appliquée à toutes les politiques sectorielles, favorisant leur appropriation et leur efficacité en vue de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Elle constitue aussi un secteur d'intervention, regroupant les actions touchant à la refondation de l'État et notamment le renforcement de ses capacités humaines et institutionnelles :

- actions pour la réforme de l'État visant à développer la culture démocratique (promotion de l'État de droit et de la défense des libertés, information des citoyens et obligation de rendre compte, rénovation de l'administration) ;
- actions autour de la recomposition territoriale et de l'émergence d'acteurs locaux dans des processus de gouvernance locale et de décentralisation mais aussi visant l'intégration et la coopération régionales ;
- actions favorisant une action publique efficace et transparente (stabilité du cadre macroéconomique, gestion transparente des finances publiques, lutte contre la corruption).

Ces interventions spécifiques à ce domaine pèsent pour une part relativement limitée dans l'aide française (environ 100 M€ en 2005), si l'on excepte les appuis budgétaires. Il faudrait leur ajouter les nombreux appuis sectoriels qui contribuent à l'amélioration d'ensemble de la gouvernance. De même, s'agissant des actions de renforcement des capacités, les impacts dépassent de très loin les financements mobilisés et obéissent à une temporalité différente.

La France entend également favoriser la diversité culturelle au Sud en apportant son appui aux pays en développement dans les secteurs de la culture et de la communication. Elle soutient le patrimoine et la création artistique, elle veut développer le livre et la lecture et accompagne le développement du cinéma et des médias audiovisuels. La France s'emploie à favoriser l'accès des pays en développement aux technologies de l'information et de la communication. Cette action est notamment menée à travers le réseau, dans les pays en développement, des centres culturels et des alliances françaises. La France encourage également le développement de la recherche dans les pays en développement, notamment en favorisant les partenariats Sud - Sud.

3.1.3 Financements innovants

La France s'est montrée particulièrement active dans la réflexion sur la création de nouveaux modes de financement de l'aide internationale prévisibles, et pérennes qui représentent un effort additionnel par rapport au financement budgétaire classique. Elle a notamment fondé le groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement institué lors de la conférence de Paris en 2006.

La même année, elle a institué, dans une initiative conjointe avec les autorités brésiliennes, une première contribution internationale de solidarité, prélevée sur les billets d'avion. Le montant de cette taxe varie selon la destination et la classe choisie (de 1 € à 40 €). Son revenu a été de 45 M€ en 2006 et devrait se situer entre 160 et 180 M€ en année pleine. Les recettes de cette taxe sont collectées sur un fonds spécifique, hébergé par l'AFD, le Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Elles sont affectées, pour au moins 90 %, au financement de la facilité internationale d'achats de médicaments UNITAID. Ces ressources prévisibles et garanties d'années en année permettent à UNITAID de financer dans la durée des programmes d'achat de médicaments de qualité et à prix négocié contre les grandes pandémies. Au plus 10% des recettes de la CIS contribuent au financement de la Facilité financière internationale en faveur de la vaccination (IFFIm).

Ce type de mécanisme est appelé à se développer : 28 pays se sont engagés à le mettre en œuvre et 8 l'ont déjà fait, y compris parmi les pays en développement.

L'IFFIm, lancée par le Royaume-Uni et la France, est une facilité de financement internationale qui permet de mobiliser rapidement, en utilisant les marchés financiers internationaux, les ressources que les États membres contributeurs s'engagent à verser en plusieurs années. Elles permettent ainsi de concilier urgence des besoins et contraintes budgétaires. L'IFFIm permet de donner une taille critique aux programmes de vaccinations du GAVI. La France contribuera pour 1,3 Mds€ sur 20 ans à l'IFFIm, ce qui en fera le deuxième bailleur. Une première tranche, de 372,8 M€ entre 2007 et 2021, a déjà été mobilisée.

Par ailleurs, la loi "Oudin-Santini" de 2005⁷ a facilité l'action internationale des collectivités locales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Grâce à cette loi, les communes, établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes chargés des services publics d'eau potable et d'assainissement, ainsi que les agences de l'eau peuvent affecter jusqu'à 1% des ressources qu'elles collectent auprès des consommateurs d'eau pour des actions de coopération et de solidarité internationale.

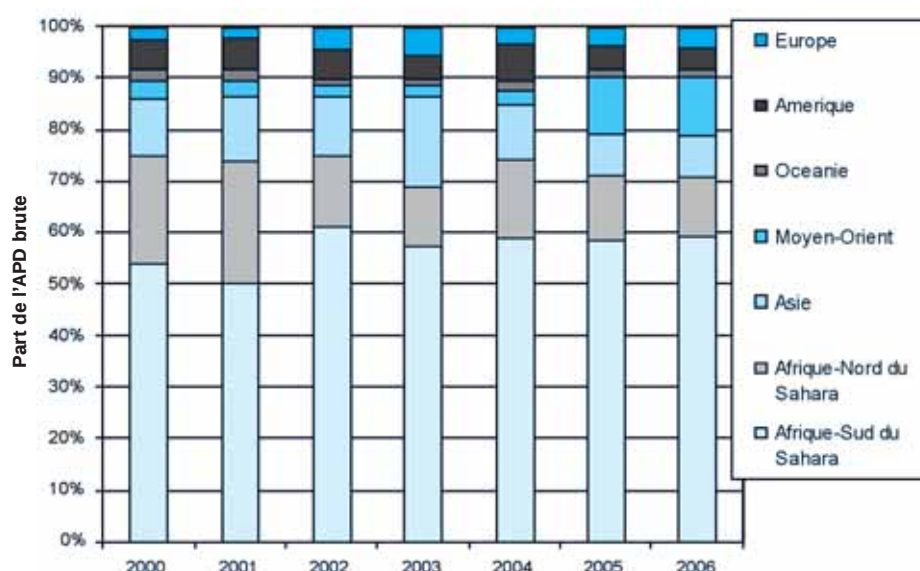
Ces financements innovants sont appelés à s'étendre. Les réflexions se poursuivent dans le cadre du groupe pilote sur les contributions de solidarité en faveur du développement dont la France assure le secrétariat permanent. Elles portent notamment sur la taxation des émissions de carbone (taxe carbone appliquée au transport maritime, mise aux enchères des quotas d'émission de CO₂) et des transactions de change. Le mécanisme Oudin-Santini devrait également pouvoir être appliqué à d'autres secteurs.

7) LOI n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

3.2 L'aide bilatérale

Allocation géographique

Graphique 4 : Répartition géographique de l'aide bilatérale (APD brute - hors non géographisé)



L'aide française est fortement tournée vers l'Afrique. Plus de 70 % de l'aide française lui est consacrée (hors aide non géographisée), essentiellement pour l'Afrique sub-saharienne, qui mobilise plus de la moitié des flux d'aide. Cette priorité traduit des relations historiques fortes. Mais elle répond également à des critères objectifs. Le continent africain est en effet celui où les OMD sont le plus difficilement atteignables. Malgré un potentiel économique et humain important, il peine à s'insérer dans la mondialisation. Le récent redémarrage de la croissance économique reste fragile, et justifie des objectifs ambitieux d'aide internationale, pour répondre au défi démographique des prochaines décennies. La France exerce toute son influence pour que cet effort soit relayé par les institutions multilatérales, permettant ainsi de remplir l'engagement pris par les pays du G8 à Gleneagles de doubler l'aide à l'Afrique.

La part de l'aide française allouée aux pays les moins avancés (PMA) représente en moyenne 0,12% du RNB depuis 2001, légèrement en deçà de l'objectif de 0,15 % fixé à Monterrey en 2002. Cette part était jusqu'à présent fortement tributaire des volumes d'annulation de dette.

Tableau 2 : Evolution de l'aide destinée aux PMA (APD nette)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
APD destinée aux PMA (M€)	846	645	1 109	2 248	2 269	1 210		-
en % de l'APD totale	29,9 %	24,9 %	30,7 %	43,1 %	40,8 %	16,7 %		31 %
en % du RNB	0,09 %	0,08 %	0,11 %	0,17 %	0,17 %	0,08 %		0,12 %

Depuis 1999, les pays, parmi les moins développés, avec lesquels la France entend nouer une relation de partenariat durable sont regroupés dans une zone de solidarité prioritaire (ZSP), dont le périmètre est établi par le CICID. Celle-ci compte désormais 55 pays, dont l'Afghanistan à titre provisoire [voir carte] [annexe : 4], où la France considère que son action peut produire des effets significatifs. Elle témoigne du lien privilégié entretenu avec l'Afrique : 43 des 55 pays de la ZSP sont africains. Elle délimite

l'utilisation de certains instruments, comme le fonds de solidarité prioritaire au MAEE et constitue la zone géographique de référence de l'Agence française de développement, même si celle-ci a également été autorisée à intervenir plus largement⁸ en prêts.

Figure 1 : Carte de la zone de solidarité prioritaire



Grâce notamment à l'existence de la ZSP, l'aide française est relativement concentrée. Ainsi, en 2005, les quinze premiers bénéficiaires (10 % des pays) ont représenté 55 % de l'aide [voir carte en annexe 5]. Hors annulations de dette, douze des quinze premiers bénéficiaires étaient situés dans la zone de solidarité prioritaire qui a reçu 74 % de l'aide bilatérale brute. Parmi les 20 pays les plus aidés (en 2005), 14 appartiennent à l'Afrique.

Mais une partie de l'aide française est, par nature, moins concentrée. Il s'agit notamment des dépenses liées à l'accueil d'étudiants étrangers ou de réfugiés, originaires de très nombreux pays. Cela concerne également les interventions relevant de questions globales (gestion des biens publics mondiaux, promotion de la diversité culturelle, échanges universitaires et scientifiques, etc.) pour lesquelles la France a choisi d'intervenir assez largement, notamment dans certains pays émergents. Ainsi, au total, 143 pays ou territoires ont bénéficié de l'effort d'aide publique au développement de la France.

Cette concentration de l'aide française se vérifie également en ce qui concerne la partie budgétaire programmable [voir carte en annexe 5], dont les 15 premiers bénéficiaires représentent près de 60%. Dans ces pays, la France constitue un bailleur de premier plan, et ce rôle devrait s'accroître dans le cadre de la division du travail entre les donateurs à l'échelle internationale.

Les interventions dans ces pays s'accompagnent d'appuis croissants aux processus d'intégration régionale et sub-régionale. En effet, l'existence d'institutions régionales, habilitées à élaborer les politiques appropriées et à aider les pays membres à les appliquer, est une condition essentielle d'une intégration réussie dans les échanges internationaux. Des appuis significatifs sont notamment apportés aux commissions de l'UEMOA, de la CEDEAO ou à la CEMAC pour le renforcement de leurs capacités humaines et matérielles.

La France souhaite poursuivre cette approche de la répartition géographique de son aide :

- Conformément aux orientations définies par le Président de la République, elle concentrera encore davantage ses moyens budgétaires programmables dans un nombre limité de pays, principalement situés sur le continent africain, en privilégiant les pays les moins avancés. Dans ces pays elle contribuera à relever les défis de réduction de la pauvreté, de la croissance économique et de l'insertion dans la mondialisation.

8) Voir annexe 3.

- Elle réservera une partie de ses moyens pour conduire, dans un plus grand nombre de pays, des interventions bilatérales ciblées sur certaines questions globales prioritaires : gestion des biens publics mondiaux, préservation de la diversité culturelle, francophonie, développement économique à travers le soutien du secteur privé, etc.

3.2.2 Les instruments de l'aide bilatérale programmable

Tableau 3 : Engagement opérationnels des principaux instruments d'aide bilatérale programmable en 2006 (M€)

2006 - M€	Engagements	
Concours financiers et assistance technique	2 300,6	65%
<i>Projets AFD sur prêts</i>	1 219,0	
<i>Projets AFD sur dons</i>	332,0	
<i>Contrats désendettement - développement</i>	388,0	
<i>Projets du fonds de solidarité prioritaire (pays)</i>	100,0	
<i>Aide Budgétaire Globale</i>	82,0	
<i>Assistance technique directe</i>	101,8	
<i>Crédits mis en oeuvre par les ambassades</i>	77,8	
Codéveloppement	n.d.	
Etablissements culturels	93,3	2,6%
Programmes de bourses	82,0	2,3%
Réserve Pays émergents	300,0	8,5%
Mobilisation	132,0	3,7%
Appui à la coopération des acteurs non étatiques	52,3	1,5%
Aide humanitaire et alimentaire	54,5	1,5%
Recherche en faveur du développement	523,9	14,8%

Concours financiers et assistance technique “pays”

L'essentiel de l'aide bilatérale programmable est constitué de concours financiers sous forme d'aide projet, d'aide programme ou d'appuis budgétaires globaux. Ils ont représenté en 2007 près des trois quarts des engagements. Tous ces instruments sont mis en œuvre conformément aux objectifs définis par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cette large panoplie instrumentale, principalement destinée à la zone de solidarité prioritaire (ZSP), permet de répondre au plus près des besoins des pays partenaires :

- Les **prêts mis en œuvre par l'AFD** représentent les deux tiers des concours financiers. Ce sont pour la plus grande part (91 % en 2006) des prêts concessionnels ou très concessionnels. Leur montant moyen est de 27 M€ (2006). Ils concernent principalement des pays à revenus intermédiaires. Une part croissante de ces prêts est accordée à des entités non souveraines (entreprises privées ou collectivités), principalement dans le secteur des infrastructures et du développement urbain (38%), de l'environnement (40%) et pour le financement du secteur productif (16%)⁹.
- Les **projets de l'AFD sur dons** sont dirigés en priorité vers les PMA de la zone de solidarité prioritaire (70 %). Leur montant moyen est de 6,2 M€.

9) Chiffres 2006

- Le **Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP)** est l'instrument privilégié de coopération institutionnelle avec les États et avec les sociétés civiles. En 2006 leur montant moyen était d'environ 2,6 M€ (50 projets approuvés pour un total de 130 M€).
- Le **Contrat de Désendettement et de développement (C2D)** est un mécanisme additionnel au traitement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE (pays pauvre très endetté). Il permet le refinancement sur dons de l'intégralité des échéances de la dette bilatérale APD, à partir de l'atteinte du point d'achèvement. Les dons sont affectés à des programmes de lutte contre la pauvreté sélectionnés d'un commun accord avec l'État partenaire. Ils prennent principalement la forme d'aide budgétaire globale et d'aides sectorielles.
- La France dispose d'une ligne budgétaire spécifique pour le financement **d'aides budgétaires globales** sous forme de subventions. Elles sont mises en œuvre soit dans le cadre de programmes de stabilisation macro-économique, soit pour l'appui aux stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté des pays bénéficiaires. Dans ce dernier cas, elles peuvent être pluriannuelles. Les conditions d'éligibilité d'un pays à l'aide budgétaire globale ont été clarifiées en 2007. Elles sont adossées aux procédures internationales. Des aides budgétaires exceptionnelles permettent également de contribuer à la stabilisation macro-économique ou d'appuyer les processus électoraux.
- **L'assistance technique directe** est mise en place pour l'essentiel pour appuyer le renforcement des capacités des pays bénéficiaires à élaborer et à mettre en œuvre leurs politiques publiques (cf. chapitre 6, renforcement des capacités). Une partie de l'assistance technique directe intervient en appui à des organisations régionales ou multilatérales. Une partie de l'expertise technique internationale est également financée dans le cadre des projets sur dons de l'AFD.
- Les services de coopération (dans les ambassades) disposent également de **crédits annuels** pour apporter des appuis à des initiatives locales (bourses d'études, échanges divers, réalisation d'études, subventions ponctuelles).

Instruments correspondants à des programmes globaux

En complément de ses interventions dans chaque pays en développement, l'aide française met en œuvre plusieurs "programmes globaux" ciblés sur certaines questions globales prioritaires :

- Les actions conduites dans le domaine du **codéveloppement** ont pour objectif de favoriser l'aboutissement des actions portées par les diasporas, au profit du développement de leurs pays d'origine. Il s'agit par exemple d'accompagner les projets des migrants souhaitant retourner dans leur pays d'origine ou de soutenir les projets et les initiatives économiques des migrants présents en France, au profit de leur pays d'origine. Ces actions sont appelées à se développer.
- L'entretien d'un vaste réseau d'**établissements culturels** à l'étranger contribue à l'affirmation de la dimension culturelle du développement. Ce réseau valorise la diversité culturelle (soutien à la création au Sud, programmes favorisant l'accès aux productions culturelles) et permet la promotion de la langue française (enseignement dans les établissements locaux, soutien aux enseignants des pays partenaires, diffusion du français par des publications et des productions audiovisuelles).
- Outre la gratuité des établissements universitaires, de nombreuses **bourses** sont attribuées à des étudiants originaires de pays en développement (niveau master et doctorat principalement). La France participe ainsi à la formation des futures élites de ces pays. Par ailleurs, des chaires croisées permettent à des universitaires du Sud et de la diaspora de travailler alternativement en France et en Afrique.

- La **recherche pour le développement**, avec notamment un soutien financier important aux organismes publics français spécialisés (Institut de recherche pour le développement, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, Centre national de la recherche scientifique et réseau des Universités) et la participation française aux activités du Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale, (qui fait l’objet d’une coordination à l’échelle européenne).
- Un appui aux **acteurs non étatiques** du développement. Les ONG françaises ont fait preuve de leur compétence internationale : elles permettent de faire émerger de nouvelles problématiques et offrent une coopération proche des sociétés civiles. Une part de l’aide française (l’objectif est de 2 % en 2009) leur est confiée¹⁰. L’action des collectivités locales est également soutenue par l’État à hauteur de 8,8 M€ en 2007.
- Des moyens spécifiques (“**moyens mobilisateurs**”) pour participer au débat international sur l’aide au développement : contributions multilatérales sectorielles (fonds fiduciaires), activités de recherche et d’ingénierie, communication, appels à initiatives ou à projets. Il s’agit de mieux mobiliser le potentiel **français** autour des priorités géographiques et sectorielles de l’aide française : centres d’études, acteurs de la société civile française, secteur privé, collectivités locales. Ces moyens permettent également de collaborer de façon plus active avec les acteurs multilatéraux (mise à disposition d’experts, participation à certains fonds fiduciaires, études et travaux collaboratifs). Ils sont gages de l’efficacité d’ensemble de l’aide française et de son influence sur l’aide à l’échelle mondiale.
- Par le mécanisme de la **réserve pays émergents** (RPE), des prêts concessionnels peuvent être accordés aux pays émergents éligibles (la liste est établie par le MINEFE), afin de financer des prêts participant à leur développement économique. Ces prêts sont accordés dans le cadre général des priorités de l’aide française et des objectifs des entreprises françaises, dans le respect des engagements pris au sein de l’OCDE (arrangement d’Helsinki).
- **L’aide humanitaire** est mise en œuvre par plusieurs canaux, sous la responsabilité du MAEE, qui assure la coordination interministérielle de l’aide humanitaire française. Le principal instrument est le fonds humanitaire d’urgence (FHU), géré par la délégation à l’action humanitaire (DAH) du MAEE. Celui-ci finance majoritairement des projets mis en œuvre par les ONG spécialisées. Ces moyens sont complétés par un programme d’aide alimentaire, géré par la DgCiD, qui transite pour l’essentiel par le programme alimentaire mondial (PAM).

On peut également signaler ici la **coopération des collectivités territoriales**, reconnue par la loi depuis 1992. L’importance politique et l’impact qualitatif de cette coopération, notamment pour l’appui à la mise en place de collectivités décentralisées dans les pays en développement, dépasse largement son poids quantitatif, estimé à environ 60 M€ dans l’APD française. Elle privilégie l’appui institutionnel et le développement durable. L’État cherche à l’encourager, notamment par les co-financements qu’il met en place pour les projets de coopération décentralisée, mais aussi pour les réseaux nationaux ou les structures de concertation ou coordination régionale

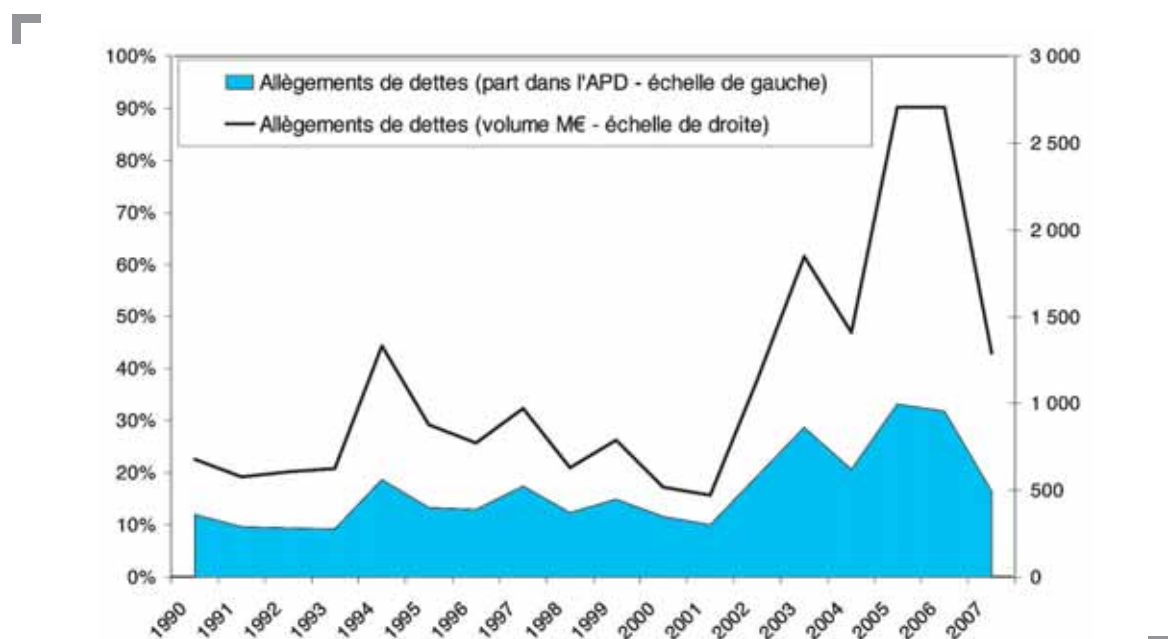
3.2.3 Autres types de dépenses

Plusieurs composantes de l’aide française sont des dépenses constatées *ex post*. Bien que s’intégrant, au moins partiellement, dans la politique générale d’aide, elles ne font pas l’objet de programmations spécifiques au titre de l’APD. Plusieurs d’entre elles ont pris, ces dernières années, une place particulièrement importante dans l’APD bilatérale française.

10) Ces financements sont détaillés dans la partie 4.3.

Les annulations de dette

Graphique 5 : Evolution des annulations de dette comptabilisées dans l'APD bilatérale



La France a consenti, depuis une dizaine d'années, vis-à-vis des pays en développement, un effort considérable d'allègement de dette. Dans le cadre de l'initiative PPTE, environ 6 Mds € ont déjà été remis. La France participe pleinement à la mise en place de cette initiative, dont elle est le contributeur le plus important. En tant que présidente du Club de Paris¹¹, la France a eu un rôle moteur dans sa mise en place.

Les annulations de dette en Club de Paris concernent d'une part les prêts APD accordés par la France dans le cadre de la politique d'aide publique au développement française, mais également les prêts commerciaux garantis par la France (via l'activité d'assurance crédit de la Coface pour le compte de l'État) et ayant permis l'achat de matériels français. Le coût pour l'État de ces annulations de dette est variable en fonction de l'origine de la créance annulée¹².

L'importance des annulations de dette ces dernières années est notamment liée aux annulations exceptionnelles consenties à l'Irak (dont l'impact sur l'APD français a été réparti sur la période 2005-2008) et au Nigeria (pour 2005 et 2006).

D'ici 2012, l'essentiel des créances bilatérales françaises des pays PPTE devraient avoir été remises ou faire l'objet de contrats de désendettement - développement, après le passage au point d'achèvement de la République démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire. La part des annulations de dette dans l'APD devrait donc considérablement décroître.

Dépenses budgétaires consenties en France au profit des étudiants issus des pays en développement

Les étudiants étrangers souhaitant suivre leurs études en France disposent des mêmes droits que les étudiants français, comme la gratuité des études ou l'accès aux aides au logement. Il s'agit là d'une aide

11) www.clubdeparis.org

12) L'impact budgétaire des annulations de dette est détaillé dans le document de politique transversale (DPT).

implicite consentie aux étudiants étrangers, notamment ceux issus de pays en développement. Les volumes d'aide consacrés à l'accueil de ces derniers, qui sont comptabilisés au titre de l'APD, ont augmenté au même rythme que l'ensemble de l'APD. Ils en représentent aujourd'hui 10,3 %, soit 930 M€ (chiffres 2007). La création des Centres pour les études en France doit permettre de mieux piloter ce volet important de l'aide.

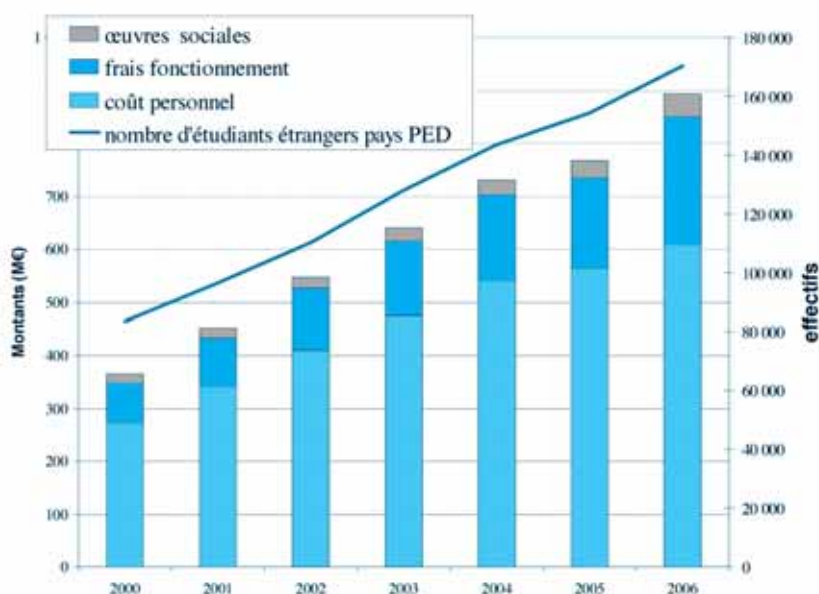
En 2006, la hausse du montant d'APD résulte d'estimations en légère hausse non seulement de l'effectif des étudiants, mais aussi du coût paramétrique de chaque étudiant. En effet, la mise en œuvre de la LOLF permet une meilleure comptabilisation analytique des coûts imputables.

Tableau 4 : Evolution des dépenses liées à l'accueil des étudiants étrangers

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses déclarées en APD (M€)	365,0	451,2	547,4	638,9	730,8	766,9	898,0
Nombre d'étudiants	83 480	96 527	110 092	128 060	143 544	154 356	170 318
Coût moyen par étudiant	4 372 €	4 674 €	4 972 €	4 989 €	5 091 €	4 968 €	5 272 €

Graphique 6 : Evolution des dépenses liées à l'accueil des étudiants étrangers

┌

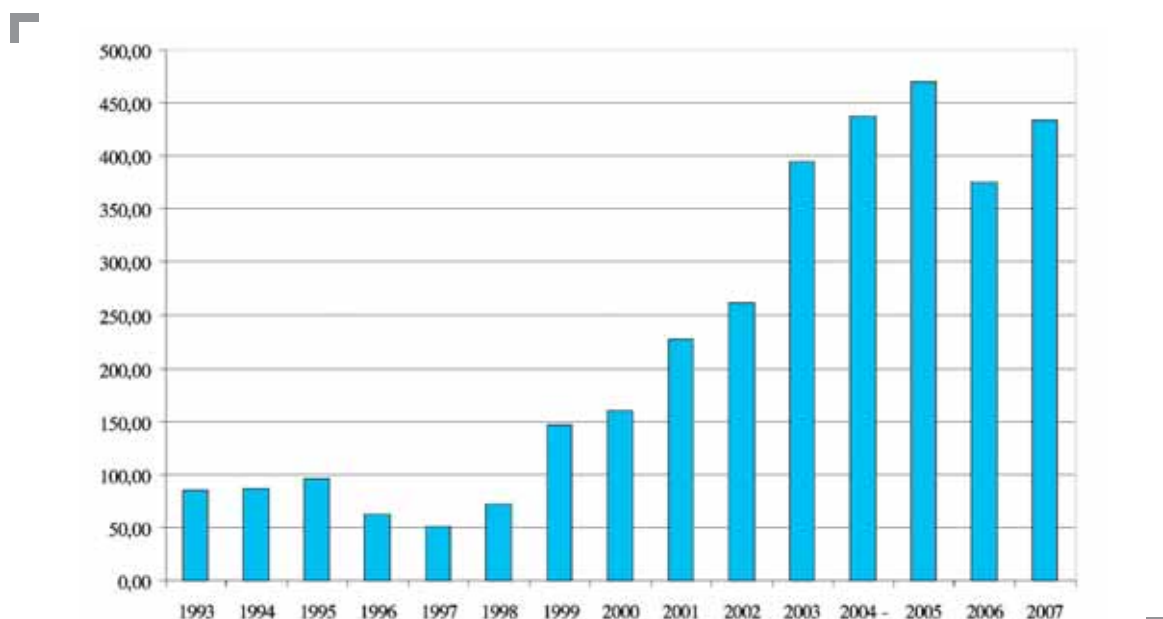


└

Dépenses budgétaires consenties en France au profit des réfugiés issus des pays en développement

Les dépenses pour l'accueil en France de réfugiés, après avoir connu une augmentation importante en 2004 en liaison avec l'installation de nouveaux centres d'hébergement et l'augmentation des crédits de fonctionnement, ont fortement décliné en 2006. Cela reflète notamment une baisse importante des demandes d'asile en France par rapport à 2005. Par exemple, le nombre des premières demandes d'asile a chuté de 30 %.

Graphique 7 : Détail de l'évolution des dépenses pour l'accueil en France de réfugiés



Dépenses de développement ou d'aide humanitaire engagées par les forces militaires françaises dans des pays en développement

En 2006, les dépenses correspondant à l'aide apportée par les forces militaires françaises, comptabilisées sur le budget du ministère de la Défense, et déclarées au titre de l'aide publique au développement se sont élevées à 66 M€. Ces dépenses recouvrent des aides sous forme de coopération technique (33,3 M€), d'aide programme (22 M€) et d'aide humanitaire (10,9 M€).

La coopération technique est composée d'une part des dépenses de personnel et de fonctionnement du programme relatif à "la préparation et l'emploi des forces armées" (11,2 M€) et d'autre part de la gendarmerie nationale (22 M€) accompagnant les forces armées à l'étranger dans le cadre d'opérations de maintien de la paix (OMP) de l'ONU, de l'OTAN ou sur demandes des pays en développement ou en poste dans les ambassades sur des problématiques policières ou militaires (adjoints de sécurité).

Les dépenses de fonctionnement et de personnel entrant dans des missions spécifiques de l'ONU et de l'OTAN ont été exclues des dépenses de d'APD.

3.3 L'aide communautaire¹³

Deux cinquièmes des moyens budgétaires programmables transitent par le canal communautaire. En 2007 ces moyens devraient être équivalents à ceux mobilisés pour les instruments bilatéraux programmables, soit environ 1 500 M€. En pourcentage de l'aide communautaire totale, la France est le deuxième contributeur après l'Allemagne.

La France finance par ailleurs un volant de fonctionnaires détachés sous le statut d'END (experts nationaux détachés, à la DgDEV, à EuropeAid et dans les délégations) ainsi que des JED (jeunes experts en délégation).

13) La commission européenne est un bailleur multilatéral particulier, et mérite par là d'être évoquée à part. Elle tire en effet ses fonds d'États contributeurs (les États membres), à la manière d'une organisation internationale classique. Ses structures de gouvernance se rapprochent en revanche de celles d'un bailleur souverain.

Tableau 5 : Contribution à l'aide communautaire (moyenne 2004-2006)

Bailleurs	Montant (APD nette CAD - moyenne 2004-2006)	%
Allemagne	2077,98	22,0 %
France	1878,05	19,9 %
Royaume Uni	1499,80	15,9 %
Italie	1254,42	13,3 %
Espagne	752,22	8,0 %
Pays-Bas	415,59	4,4 %
Belgique	370,25	3,9 %
autres	1188,33	12,6 %
Total	9436,63	100 %

Ce financement de l'aide communautaire est de deux natures différentes :

- Le budget communautaire, auquel la France contribue à hauteur de 15,9 %, via un prélèvement sur ses recettes fiscales. Il comprend une rubrique 4 “assistance extérieure” abondée à hauteur d’environ 50 milliards d’euros pour la période 2007/2013 (chiffre en valeur 2004). Cette rubrique comprend les instruments de l’aide extérieure de la Communauté européenne hors FED, notamment l’instrument de la coopération au développement (ICD), l’instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et l’instrument d’aide pré-adhésion (IPA). La majeure partie de cette aide est déclarable en APD.
- Le Fonds européen de développement (FED) concerne les pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il a été mis en place dans le cadre des conventions de Yaoundé, de Lomé puis de Cotonou. Depuis sa création, son financement se fait hors budget communautaire, selon une clé de répartition spécifique. Le 10^{ème} FED bénéficie d’un budget de 22,7 Mds € sur la période 2008-2013. En proportion de sa richesse nationale, la France est une des plus fortes contributrices du FED. Elle contribue à hauteur de 24,3 % au 9^{ème} FED et de 19,55 % au 10^{ème} FED.

L’aide communautaire comprend une panoplie d’instruments de coopération (aide-projet, aide-programme, aide budgétaire, programmes régionaux, participation aux fonds multilatéraux, prêts bonifiés de la banque européenne d’investissement [BEI], fonds thématiques).

La Commission européenne s’est fixée un objectif stratégique ambitieux en matière d’aide budgétaire (aide sectorielle, aide générale), dont elle entend se faire une spécialité. Moyennant certains critères obligatoires pour les pays partenaires (lutte effective contre la pauvreté, stabilité économique, réforme crédible des finances publiques), elle s’est fixée un objectif de 50 % de ses concours en moyenne, sous forme de soutiens budgétaires (cette part pouvant aller jusqu’à 80, voire 100 % dans certains pays particulièrement crédibles en matière de réformes). L’aide française contribue ainsi massivement, par ce canal, aux soutiens budgétaires apportés aux pays en développement. La part française des aides budgétaires communautaires représente plus de 800 M€ par an, soit l’équivalent de 20 % des moyens programmables de l’APD française.

Ces dernières années, l’aide communautaire s’est profondément transformée : déconcentration du pilotage et du suivi vers les délégations, recours accru à l’aide budgétaire globale, accélération des décaissements de l’aide, mise en place sur le FED de mécanismes d’incitation à l’amélioration de la gouvernance, mise en place de fonds thématiques de financement, croissance des contributions aux institutions multilatérales, mise en place de mécanismes permettant une plus grande coordination avec les États membres. Toutes ces évolutions ont souligné la nécessité d’une articulation renforcée entre aide communautaire et aide bilatérale.

Progressivement, la coordination entre les États membres et la Commission européenne se renforce. Plusieurs initiatives, lancées en 2006/2007, le montrent : travaux conjoints sur les profils gouvernance et

les profils migratoires des pays partenaires, premiers stades d'une programmation conjointe de l'aide dans quelques pays pilotes, coordination renforcée des bailleurs en vue de recenser les bonnes pratiques en matière de division du travail.

La France est attentive au suivi, au positionnement et à l'efficacité de l'aide communautaire. Elle entend se montrer active dans ce domaine tant au sein des comités de gestion des instruments de l'aide que dans le cadre du dialogue qu'elle entretient avec les responsables de la Commission européenne, au siège comme sur le terrain.

Ces relations avec la Commission sur les questions de développement sont traitées par de nombreux services, et en particulier :

- La DgCiD et la DGTPE, pour ce qui concerne les relations "fonctionnelles", à travers leurs bureaux spécialisés.
- Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE) forment le circuit institutionnel de la décision

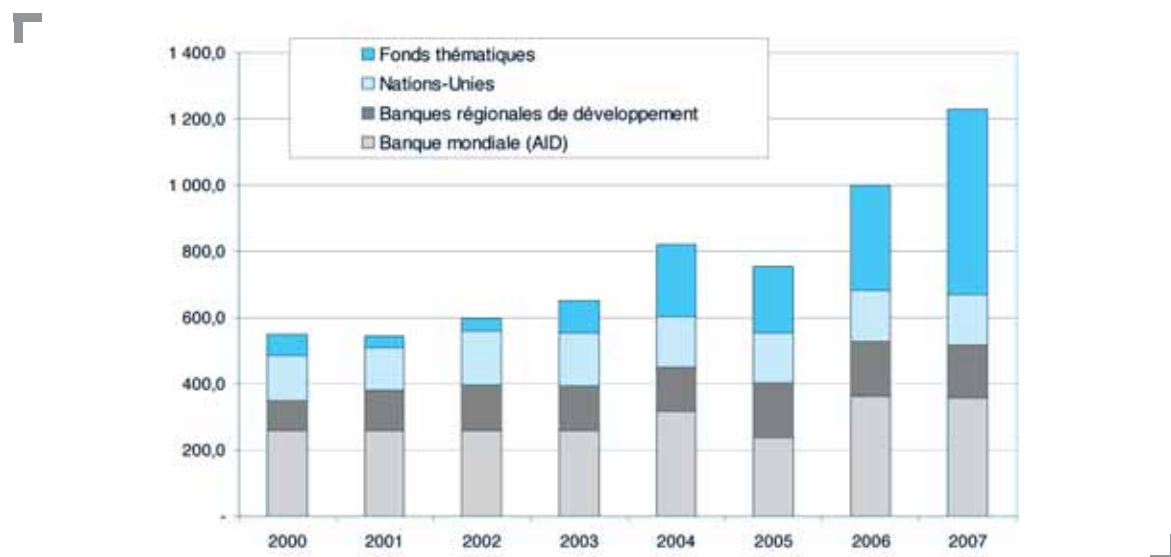
Reconnaissant le rôle pionnier que la Commission européenne entend faire jouer à l'aide communautaire (déconcentration, aide budgétaire, gouvernance, dialogue politique), la France plaide pour une vision européenne des politiques de partenariat et de développement. De ce point de vue, elle voit dans le lancement actuel du chantier européen de la "division du travail" entre les bailleurs une opportunité politique importante pour alimenter un dialogue politique entre Européens sur l'efficacité de l'aide.

S'agissant des priorités sectorielles communautaires, la France veille à leur bonne complémentarité entre ses priorités, notamment concernant la gouvernance (secteur où nos approches sont voisines), les infrastructures, l'eau et la santé.

3.4 L'aide multilatérale

Ressources allouées aux institutions multilatérales

Graphique 8 : Contributions aux institutions multilatérales (APD nette hors FMI - 2000-2007)



Les contributions multilatérales françaises sont, depuis plusieurs années, en forte croissance du fait :

- i. De la progression très forte des contributions à des **fonds "verticaux" multilatéraux** thématiques, notamment dans le secteur de la santé où la France a été un des acteurs de premier plan des initiatives récentes (Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, Alliance mondiale pour la vaccination - GAVI, UNITAID) ;

ii. De l'accompagnement volontariste de la croissance des ressources des banques de développement, notamment pour compenser les annulations de dettes PPTE et IADM.

La France est sur la période 2003-2005 le 6^{ème} contributeur du CAD en volume aux organisations multilatérales, hors contributions européennes [voir tableau]. Elle devient le 3^{ème} bailleur multilatéral si ces contributions sont prises en compte. Les institutions de Bretton-Woods sont les principales bénéficiaires des contributions françaises. La France se trouve ainsi au 5^{ème} rang des bailleurs pour l'Association internationale pour le développement (AID) (3^{ème} européen) et au 3^{ème} pour les banques régionales (1^{er} européen). Elle était le premier bailleur du Fonds africain de développement (FAD) lors de sa dernière reconstitution. Notre effort financier est donc dirigé en priorité vers l'AID et le FAD afin de concentrer nos ressources multilatérales sur l'Afrique, conformément aux orientations générales de la politique nationale d'aide au développement. Nous plaçons en outre au sein de la Banque mondiale pour que l'objectif d'allouer 50 % des ressources de l'AID sur l'Afrique soit revu à la hausse de manière significative dans le cadre de la prochaine reconstitution. A l'inverse, la contribution française aux institutions des Nations-Unies est proportionnellement plus faible que la moyenne du CAD. La France ne se trouve ainsi qu'au 11^{ème} rang des bailleurs des organisations des Nations-Unies (7^{ème} européen).

Tableau 6 : Comparaison des contributions à l'aide multilatérale (APD hors dette - moyenne 2003-2005)

	Total multilatéral (CE comprise)	Nations unies (2003-2005)		AID (2003-2005)		Banques régionales (2003-2005)	
	<i>part de l'APD nette hors dettes</i>	<i>en millions US</i>	<i>part de l'APD nette hors dettes</i>	<i>en millions US</i>	<i>part de l'APD nette hors dettes</i>	<i>en millions US</i>	<i>part de l'APD nette hors dettes</i>
France	43,04%	185,19	3,09%	327,22	5,46%	175,12	2,92%
Allemagne	49,45%	275,21	4,50%	546,29	8,93%	123,35	2,02%
Royaume-Uni	36,78%	415,12	6,05%	550,79	8,03%	95,66	1,39%
Etats-Unis	13,11%	697,46	3,68%	865,16	4,56%	252,41	1,33%
Japon	35,13%	1075,55	13,67%	742,47	9,44%	472,43	6,01%
Moyenne CAD	32,16%	233,23	7,17%	206,66	6,35%	92,48	2,84%

Organisation et stratégie

Tous les acteurs de l'aide française participent à la construction de relations solides avec les bailleurs multilatéraux. Toutefois, les responsabilités institutionnelles ("chaise" française) incombent au MINEFE (DGTPE) pour les banques de développement et certains fonds thématiques, et au MAEE pour les Nations-Unies (NUOI) et les fonds sectoriels "santé" (DgCiD).

La coordination entre tous les acteurs français impliqués, tout en restant informelle, est aujourd'hui très bonne. La position française sur les principales stratégies des institutions multilatérales est généralement élaborée en interministériel, comme lors du renouvellement de la stratégie santé de la Banque mondiale en 2006, ou le renouveau des institutions spécialisées sur les questions d'agriculture et de sécurité alimentaire basées à Rome. Le co-secrétariat du CICID et la mission "aide publique au développement" du budget de l'État permettent de structurer le dialogue interministériel sur les sujets multilatéraux. Enfin, la DgCiD dispose d'un bureau, chargé spécifiquement des questions multilatérales, qui contribue, conjointement avec la DGTPE, la Direction des Nations-Unies et les autres services de la direction générale, à la définition d'une stratégie d'ensemble pour l'aide française dans ce domaine.

Des tendances structurantes peuvent être dégagées pour décrire la stratégie multilatérale d'ensemble de l'aide française. Sur le plan sectoriel, la France a développé des stratégies intégrant pleinement les efforts bilatéraux (là où l'expertise est la plus forte) et la contribution à des fonds multilatéraux thématiques (qui apportent la taille critique), en mettant en permanence l'accent sur les interactions possibles entre ces deux approches complémentaires. La stratégie sectorielle santé, élaborée en 2007, illustre particulièrement cette démarche.

Plus largement, la complexification du paysage de l'aide multilatérale, qui accompagne l'émergence de nouveaux acteurs bilatéraux (bailleurs émergents) et privés (fondations), conduit à une compétition croissante pour l'accès aux ressources et l'influence dans le débat intellectuel. La France souhaite que des mécanismes de régulation puissent émerger, pour contribuer à la réduction des doublons et à la limitation des coûts de transaction associés à cette complexification du paysage de l'aide multilatérale. Cela concerne également la cohérence entre l'intervention des banques régionales et de la Banque mondiale, notamment pour l'investissement en Afrique.

Vis-à-vis de quelques **institutions clés**, la France poursuit des objectifs complémentaires :

- La France, deuxième donateur au **Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme** avec un engagement de 900 M€ pour la période 2008-2010, a choisi de privilégier cet instrument multilatéral pour combattre ces trois pandémies majeures, en synergie avec ses interventions bilatérales visant au renforcement des capacités des pays bénéficiaires. Le Fonds mondial devenu en 5 ans le tout premier contributeur international à la lutte contre le paludisme et la tuberculose (65 % de cette aide) et l'un des trois piliers du financement de la lutte contre le Sida. Sa gouvernance équilibrée entre pays donateurs et bénéficiaires apparaît particulièrement innovante.
- Le maintien des contributions au guichet concessionnel de la **Banque mondiale** (Association internationale de développement, AID) doit permettre à l'institution de consacrer une place toujours croissante à l'Afrique dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Compte tenu de la place privilégiée de cette institution dans l'élaboration des stratégies de développement et la production de normes, les collaborations intellectuelles avec les acteurs de l'aide française sont particulièrement nombreuses. La France est attentive aux réflexions stratégiques actuelles de la Banque, concernant notamment son positionnement en faveur des États fragiles ou de l'intégration régionale.
- La France a fortement soutenu la reprise de l'activité de la **Banque africaine de développement** (BAfD), y compris par l'augmentation de ses contributions au Fonds africain de développement (FAD) dont elle est le premier contributeur, avec 9,2 % soit 114 M€ par an sur trois ans pour le FAD X. Cette institution, dont la valeur ajoutée dans le domaine des infrastructures (notamment régionales) et du secteur productif est très forte, doit encore être renforcée sur le plan institutionnel.
- La France contribue aux **organisations des Nations-Unies** intervenant dans le domaine du développement, qui couvrent un grand nombre de thématiques et de secteurs. Par rapport à beaucoup d'autres bailleurs, ses contributions restent relativement limitées, en comparaison de l'APD totale. La France souhaite donc rééquilibrer le volume de ses contributions, notamment pour accompagner la réforme en cours ("one UN").

La croissance importante des contributions multilatérales françaises s'accompagne d'une réflexion sur l'évaluation des performances des acteurs multilatéraux. La France participe à deux initiatives dans ce sens :

- Elle fait partie du réseau d'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN - Multilateral Organisations Performance Assessment Network). Il s'agit d'un groupe de donateurs bilatéraux qui élabore, par le biais du personnel de ses missions, des enquêtes annuelles de mesure de la performance des organisations multilatérales.
- Elle soutient également le développement des outils d'évaluation de la performance des organisations multilatérales, et notamment l'initiative COMPASS des banques multilatérales de développement.

Partenariats “bi-multilatéraux”

En complément des contributions directes aux organisations, la France met en œuvre des instruments additionnels (“bi-multi”), afin de mettre à disposition des personnels ou de faire valoir l’expertise française, dans un souci de transfert de savoir-faire au bénéfice du développement.

Les moyens accompagnant les contributions françaises aux budgets généraux des institutions multilatérales sont parfois plus limités que ceux d’autres membres du CAD. Cette situation, ainsi que l’absence d’une stratégie explicite dans ce domaine, peuvent limiter l’impact des très nombreuses collaborations sectorielles existantes entre acteurs de l’aide bilatérale française et acteurs multilatéraux. Pour autant, des outils spécifiques ont été développés permettant de renforcer l’impact de ces financements additionnels : un mécanisme de suivi interministériel des fonds fiduciaires ainsi que des personnes mises à disposition auprès des Banques de Développement a été instauré. Cette approche permet de combiner un suivi spécialisé des contributions de la France avec une vision d’ensemble de celles-ci. Par ailleurs, sur le plan stratégique, une réflexion interministérielle est en cours afin d’évaluer notamment les demandes d’expertise française dont les organismes de développement peuvent avoir besoin pour aider les pays récipiendaires dans leur croissance.

Les relations avec la BAfD peuvent être considérées comme relativement exemplaires : les fortes contributions financières (1^{er} contributeur à la reconstitution du FAD X, contribution de 40 M€ au fonds fiduciaire de l’initiative pour l’alimentation en eau et l’assainissement en milieu rural) s’accompagne en effet d’un appui humain conséquent en matière d’assistance technique, porté conjointement par le fonds fiduciaire géré par la DGTPE et par le ministère des Affaires étrangères et européennes. En outre, l’AFD a développé un programme de coopération ciblé avec la BAfD, qui se traduit par des cofinancements dans plusieurs secteurs, dont celui de l’eau et assainissement qui fait l’objet d’une priorité particulière des autorités françaises : cet appui bilatéral complète et enrichit notre discours et notre stratégie en tant que membre de cette institution. La France, au total, est ainsi un actionnaire écouté et un partenaire important pour la BAfD.

Tableau 7 : Répartition entre contribution au budget de base et moyens “bi-multi”

	<i>Banque mondiale</i>	<i>Nations-Unies</i>
Moyens additionnels "bi-multi" (1)	11 837	22 739
- fonds fiduciaires	10 577	10 989
- mise à disposition de personnel	1 260	11 750
Contribution au budget général (2)	357 327	320 513
(1) / (2) en %	3%	7%

4. Organisation et gestion

- La France a approfondie en 2004-2005 la réforme du dispositif de coopération, en tenant compte des conclusions de la dernière revue par les pairs. La coordination et le pilotage stratégique de la politique d'APD a été renforcée à travers le rôle de “chef de file” donné au ministre chargé de la coopération, l'amplification de la coordination interministérielle et création d'un budget spécifique pour l'APD (la mission “aide publique au développement”),
- La répartition des compétences entre les acteurs principaux a ainsi été clarifiée : (i) la DgCiD pôle diplomatique du pilotage, opérateur de la gouvernance et du culturel, (ii) la DGTPE pôle économique et financier du pilotage, opérateur des instruments financiers et commerciaux, et (iii) l'AFD “opérateur pivot” notamment sur les OMD, le développement économique et les biens publics mondiaux.
- La France est très présente sur le terrain (53% de l'effectif global), en particulier dans la ZSP et les pays émergents, à travers son réseau de coopération piloté par l'ambassadeur.

4.1 Organisation

4.1.1 La modernisation progressive du dispositif d'aide au développement

Depuis une quinzaine d'années, le dispositif de l'aide française a été profondément réformé. Il était organisé, jusque là, selon une entrée géographique distinguant la coopération avec les anciennes colonies d'Afrique subsaharienne (le “champ”) de la coopération avec le reste du monde. Pour les pays du “champ”, les dons relevaient du ministère de la Coopération, crée en 1961, alors que les prêts étaient mis en œuvre par la Caisse centrale de coopération économique (CCCE). Les autres États relevaient du ministère chargé des Affaires étrangères (Direction générale des relations scientifiques, culturelles et techniques). Par ailleurs, la coopération monétaire avec les pays de la Zone Franc, le suivi des institutions de Bretton Woods et du Club de Paris (créée en 1956) ont motivé très tôt une forte implication de ministère chargé des finances sur les questions de développement.

Les réformes successives ont conduit progressivement à une logique de spécialisation des acteurs administratifs sur les fonctions de pilotage stratégique et de délégation de la mise en œuvre à des agences :

- En 1990, la Caisse française de développement (CFD - nouveau nom de la CCCE) est autorisée à octroyer des dons dans les pays les moins avancés, alors qu'elle n'intervenait jusqu'alors que sur prêt.
- La réforme de 1998 crée une coordination interministérielle formelle pour piloter la politique d'aide (le CICIP, et son co-secrétariat assuré conjointement par les ministères chargés des Affaires étrangères et de l'Economie). Elle supprime la distinction géographique précédente et intègre les services du ministère de la Coopération au sein du MAE en créant la direction générale de la coopération et du développement (DgCiD). L'AFD devient “l'opérateur pivot” du dispositif de coopération, dont le rôle est appelé à croître.
- En 2004¹⁴ et 2005¹⁵, cette réforme est précisée et approfondie conformément aux recommandations du CAD. La coordination interministérielle est renforcée avec la désignation du ministre chargé de la coopération

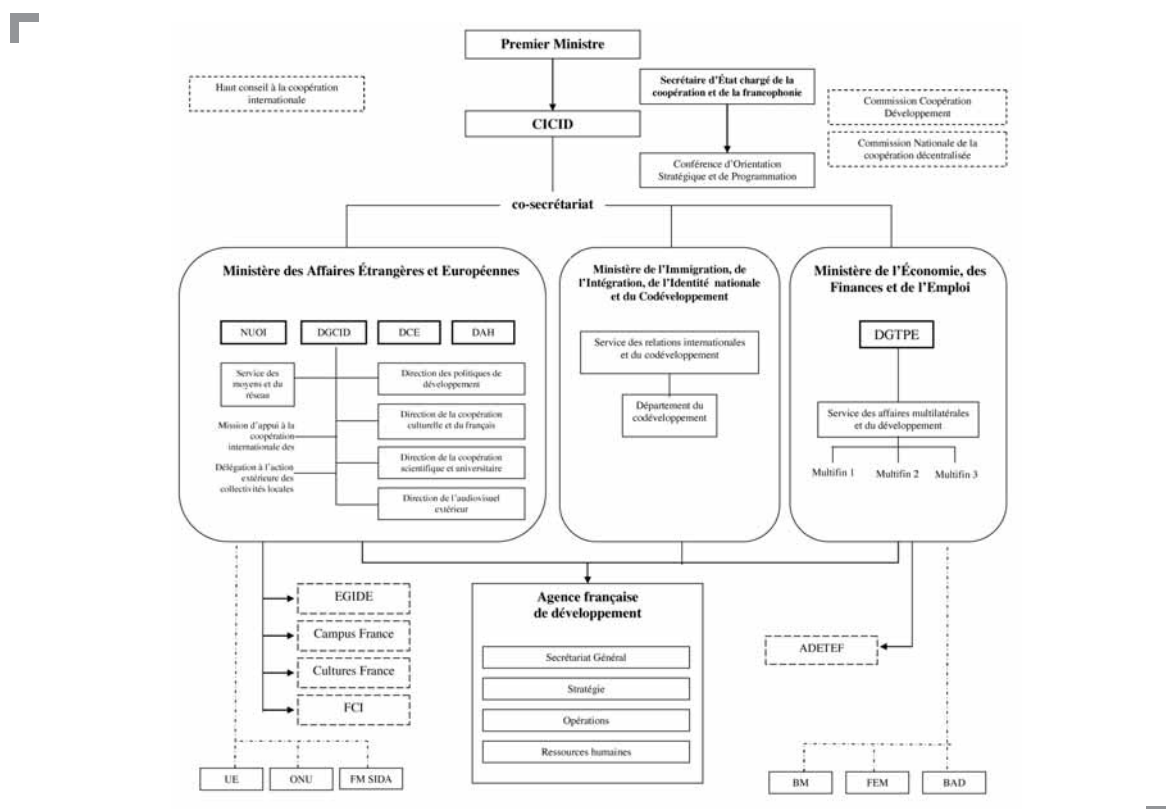
14) CICIP du 20 juillet 2004.

15) CICIP du 18 mai 2005.

comme “chef de file” au sein du gouvernement pour l’aide au développement et la création de la Conférence d’orientation stratégique et de programmation (COSP). La place d’opérateur pivot de l’AFD est renforcée dans sept secteurs concourant directement à l’atteinte des OMD (santé, éducation, agriculture et développement rural, environnement, secteur privé, eau et assainissement et infrastructure et développement urbain.). La mise en œuvre des actions auparavant conduites par la DgCiD dans ces secteurs lui sont transférées.

4.1.2 Situation actuelle : Coordination et pilotage

Figure 2 : Organigramme simplifié du dispositif



Le **Secrétaire d’État** chargé de la coopération et de la francophonie exerce une compétence transversale, de coordination des différents acteurs de la coopération, sous l’autorité du ministre des Affaires étrangères et européennes¹⁶. Le décret d’attribution actuel dispose qu’il “connaît de toutes les affaires relatives à la coopération, au développement et à la francophonie que lui confie le ministre des Affaires étrangères et européennes, auprès duquel il est délégué”¹⁷. Le Secrétaire d’État siège également au Comité du développement de la Banque mondiale et au Comité de l’aide au développement de l’OCDE.

Le **CICID** “définit les orientations de la politique de coopération internationale et d’aide au développement”¹⁸. Il rassemble les Ministres directement concernés par l’aide au développement (Affaires étrangères et européennes, Finances, Immigration et codéveloppement, Éducation, Recherche, Intérieur, Défense, Environnement, Coopération, Budget, Commerce extérieur, Outre-mer) sous la présidence du Premier ministre.

16) Réaffirmée par exemple par le CICID du 18 mai 2005.

17) Décret n°2007-1093 du 13 juillet 2007.

18) Décret n° 98-66 du 4 février 1998 modifié, portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

Depuis sa création, le CICID s'est réuni à 8 reprises (janvier 1999, juin 2000, février 2002, décembre 2002, juillet 2004, mai 2005, juin 2006, décembre 2006). Il a contribué à l'explicitation des principales orientations de l'aide française, avec une approche interministérielle. Sur le plan de l'organisation du dispositif, il a notamment défini les contours de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), et piloté la réforme de 2004-2005.

La **Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP)** réunit les acteurs publics de l'aide française sous la présidence du Ministre chargé de la Coopération. Elle établit une programmation indicative des ressources, valide les documents-cadres de partenariat et procède à une revue du portefeuille des opérations en cours¹⁹. Elle donne ainsi une expression concrète aux orientations décidées par le CICID.

Le **co-secrétariat** du CICID (DgCiD et DGTPE) se réunit environ une fois par mois, en présence de l'AFD et, à partir de 2007, du MIIIC pour les sujets co-développement. C'est dans cette enceinte légère, souple et opérationnelle, que sont suivies la mise en œuvre des décisions du CICID et l'évolution de l'aide au développement. Depuis 2004, les réunions plus régulières du co-secrétariat du CICID ont permis d'améliorer de façon significative la cohérence et la qualité du pilotage d'ensemble de l'aide française.

La **DgCiD** "assure, pour le compte du Ministère des Affaires étrangères, le co-secrétariat du CICID"²⁰. La sous-direction de la stratégie, des questions européennes et multilatérales de la Direction des politiques de développement (DPDev) en est plus précisément chargée. La DgCiD remplit d'autres fonctions de coordination, avec les différents acteurs de l'aide²¹ :

- Elle pilote la définition des stratégies sectorielles de l'aide française et les collaborations avec les acteurs multilatéraux.
- Elle "est associée, sur les sujets de sa compétence, aux négociations européennes et internationales".
- "Elle assure le suivi de l'action internationale des organisations non gouvernementales" (Mission d'appui à l'action internationale des ONG).
- Elle soutient "l'action des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération". Celles-ci jouent en effet "un rôle croissant dans la coopération pour le développement" (la Délégation à l'action extérieure des Collectivités locales s'occupe de ces questions).

Au MINEFE, la Direction générale du Trésor et des politiques économiques (DGTPE) assure le co-secrétariat du CICID, via le Service des Affaires multilatérales et du développement. Le service des affaires multilatérales et du développement comporte un volet multilatéral et un volet bilatéral. Il est chargé des relations avec les institutions multilatérales, des questions relatives à l'endettement (secrétariat du Club de Paris), de la coopération monétaire avec les pays de la zone Franc, de la coopération financière (Aides budgétaires globales) avec les pays ACP, des relations avec les pays émergents, et des politiques commerciales (négociations sur le développement dans le cadre de l'OMC). Au titre de ses relations avec l'OCDE, ce service a la charge de la déclaration de l'APD française au CAD.

La DgCiD et la DGTPE partagent également la responsabilité des crédits publics délégués à l'Agence française de développement (AFD). Elles exercent donc en commun la tutelle sur l'AFD²², dans un cadre renoué, fondé sur un dialogue plus étroit et plus régulier et axé sur la stratégie. Les statuts de l'AFD ont été modifiés par décret (2006-530) du 9 mai 2006. Une convention cadre avec l'État et des contrats d'objectifs, assortis d'indicateurs de suivi, ont été signés, respectivement le 4 et le 12 janvier 2007. Ces contrats d'objectifs intègrent des indicateurs précis. Ils ont pour objectif de fonder le dialogue autour des stratégies de l'agence sur la base des résultats obtenus. Dans ce cadre, l'AFD a élaboré son second projet d'orientation stratégique 2007-2011 (POS 2) qui constitue une déclinaison opérationnelle des contrats d'objectifs. Le même type de contrats d'objectifs est progressivement mis en place pour l'ensemble des opérateurs du dispositif d'APD.

19) CICID du 20 juillet 2004.

20) Décret 2006-271 du 8 mars 2006 portant organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères.

21) Confiées par le même décret 2006-271 du 8 mars 2006.

22) Le ministère chargé du Budget, le ministère chargé de l'Outre-mer, ainsi que la Direction de l'Afrique et de l'Océan indien du MAEE participent également à cette tutelle et siègent au Conseil d'administration de l'AFD.

L'AFD est étroitement associée à la mise en œuvre de l'aide et à la réflexion stratégique, auxquelles elle est appelée à contribuer par sa participation au co-secrétariat du CICID (à titre d'observateur) et une partie de ses études menées dans le cadre de son activité de production intellectuelle.

4.1.3 Mise en œuvre opérationnelle de l'aide bilatérale

Tableau 8 : Répartition de l'activité bilatérale par acteur opérationnel (Engagements opérationnels des instruments bilatéraux programmables, 2006 - M€)

2006 - M€		Engagements
AFD		2 021,0
	<i>Projets AFD sur prêts</i>	1 219,0
	<i>Projets AFD sur dons</i>	332,0
	<i>Aide Budgétaire Globale</i>	82,0
	<i>Contrats désendettement - développement</i>	388,0
MAEE (DGCID et DAH)		693,7
	<i>Projets du fonds de solidarité prioritaire (pays)</i>	100,0
	<i>Assistance technique directe</i>	101,8
	<i>Crédits mis en œuvre par les ambassades</i>	77,8
	<i>Etablissements culturels</i>	93,3
	<i>Programmes de bourses</i>	82,0
	<i>Appui à la coopération des acteurs non étatiques</i>	52,3
	<i>Aide humanitaire et alimentaire</i>	54,5
	<i>Mobilisation</i>	132,0
DGTPE		316,3
	<i>Réserve Pays émergents</i>	300,0
	<i>FASEP</i>	16,3

La mise en œuvre de l'aide française relève d'un nombre significatif d'acteurs différents, spécialisés généralement par grands "métiers" ou par secteurs²³ et interagissant fortement entre eux :

- **L'Agence française de développement** est l'opérateur pivot du dispositif. Elle utilise des interventions correspondant à trois finalités complémentaires : l'atteinte des OMD, la promotion de la croissance économique et la préservation des biens publics mondiaux. Elle met en œuvre quatre instruments principaux : les prêts, les subventions-projets, les aides budgétaires globales et les contrats désendettement-développement (pour le compte de l'État). Pour soutenir le développement du secteur privé, sa filiale PROPARCO ; Promotion et participation pour la coopération économique, intervient sous forme de prise de participation et de prêts, aux conditions du marché.
- Son action est principalement concentrée au sein de la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Mais l'AFD intervient également sur le pourtour méditerranéen et dans les pays émergents, essentiellement pour la préservation des biens publics mondiaux. Elle gère également le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) par délégation du MINEFE.
- La **DgCiD**, outre son rôle de pilotage, demeure l'opérateur de l'aide bilatérale dans les domaines de la gouvernance et de la coopération culturelle²⁴, grâce notamment à son réseau des services de coopération et des établissements culturels. Ses instruments sont décrits au chapitre 3. Ils incluent des budgets d'appui à la coopération non gouvernementale et à la coopération décentralisée. La DgCiD met en œuvre, conjointement avec la délégation à l'action humanitaire (DAH), les crédits d'aide humanitaire et de reconstruction.

23) Des présentations de la DgCiD, de la DGTPE et de l'AFD figurent en annexe 3.

24) Décret 2006-271 du 8 mars 2006 portant organisation de l'administration centrale du Ministère des affaires étrangères.

- La **DGTPE** dispose des instruments d'aide-projet aux pays émergents avec un instrument de prêts concessionnels (la Réserve pays émergents, RPE) et un instrument de dons (le FASEP études, Fonds d'aide au secteur privé), gérés par le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises. Par ailleurs, elle assure la coopération monétaire avec les pays de la zone Franc, qui constitue un élément clé de la politique d'aide au développement à destination de ces pays.

- Plusieurs **autres opérateurs** sont mobilisés pour mettre en œuvre certains instruments plus spécifiques. Il s'agit notamment de Campus France et Culture France dans le domaine de la culture et de la mobilité étudiante, ou encore de France coopération internationale et de l'Association pour le développement des échanges en technologie économique et financière (ADETEF) pour la mobilisation de l'expertise à l'international.

De nombreux autres établissements publics peuvent être amenés à concourir de façon ponctuelle à des opérations de coopération. C'est le cas notamment dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur (Institut national de la recherche agronomique, Institut de recherche pour le développement, Centre international de la recherche agronomique pour le développement, Écoles normales supérieures, universités, écoles d'ingénieurs, Centre national des arts et métiers).

4.1.4 L'organisation hors de Paris

L'aide française est très présente dans les pays en développement. Elle dispose de représentations diplomatiques dans 142 pays en développement [tableau ci-dessous], dont 113 sont dotées d'un service de coopération et d'action culturelle, "service extérieur" de la DgCiD et 78 d'une mission économique, dépendant de la DGTPE. L'AFD est présente dans 43 pays.

Tableau 9 : Dispositif de terrain de l'aide française

Nombre de pays en développement où la France dispose d'une ambassade	142	100%
Nombre de SCAC dans les PED	113	80%
Nombre de missions économiques dans les PED	78	55%
Nombre d'agences de l'AFD	43	30%

L'importance de ce dispositif est toutefois très variable selon le type de pays :

- Dans les principaux pays de la zone de solidarité prioritaire, les équipes sont très complètes, avec des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) importants et spécialisés sur les questions de développement. L'AFD y est représentée, avec de plus en plus de compétences sectorielles délocalisées sur le terrain.
- Dans les pays à revenu intermédiaire et dans les pays émergents, notamment ceux situés hors de la ZSP les équipes sont plus resserrées et spécialisées sur les "questions globales" (biens publics mondiaux, francophonie, échanges scientifiques et universitaires, notamment). Dans ces pays l'AFD, lorsqu'elle est présente, mobilise des équipes plus légères, en s'appuyant sur l'expertise de son siège ou de "pôles régionaux".
- Dans de nombreux pays la présence du dispositif de coopération est réduite à un conseiller de coopération, disposant d'un ou deux collaborateurs.

Le dispositif public français d'aide au développement est également présent à travers les établissements culturels et les centres de recherche. Les équipes de coopération en matière de police relèvent souvent d'une antenne du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP), qui fait partie du ministère de l'Intérieur français.

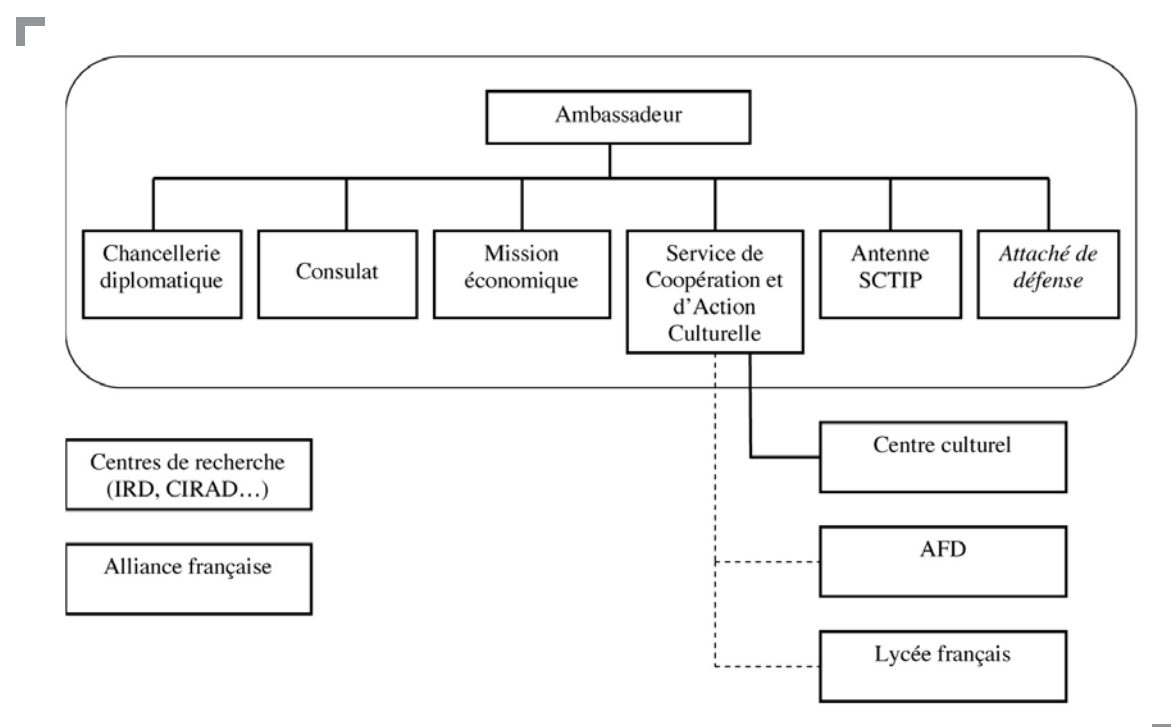
Dans la plupart des pays en développement existe également un établissement scolaire rattaché à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, parfois plusieurs. Ces établissements accueillent à la fois des élèves locaux et français, prolongeant à l'étranger le service public de l'éducation. Les services de coopération assurent, de fait, une tutelle locale sur ces établissements.

La coordination de tous ces acteurs sur le terrain revient à l'Ambassadeur (voir organigramme). Il a en charge le pilotage stratégique de l'aide et coordonne l'élaboration et la mise en œuvre du document cadre de partenariat (DCP). Il a autorité directe sur les services de l'ambassade (SCAC, mission économique, SCTIP).

Compte tenu du statut autonome de l'AFD, et notamment de son rattachement à la réglementation du secteur bancaire, les modalités d'exercice de l'autorité de l'ambassadeur sur l'agence locale sont définies par les décisions du CICID et la convention-cadre État - AFD : avis de conformité sur les documents de stratégie de l'agence, accord sur la nomination du directeur d'agence et avis sur sa manière de servir, avis sur les projets de l'agence. Dans la pratique, les relations de travail entre l'AFD et l'ambassade sont quotidiennes. Le directeur de l'Agence française de développement (AFD) est associé aux réunions de service de l'ambassade.

Cette forte présence sur le terrain se double d'une déconcentration progressive de la prise de décision visant une forte réactivité. Les SCAC disposent, depuis de nombreuses années, d'une large autonomie dans la conduite des actions qui leur sont confiées. Dans les principaux pays de la ZSP, l'AFD évolue dans le même sens, avec la localisation sur le terrain du suivi technique quotidien des projets.

Figure 3 : Organigramme simplifié du dispositif de coopération dans les pays en développement de la ZSP



Mais, au-delà de cette présence institutionnelle, le réseau français sur le terrain comprend également des assistants techniques, des chercheurs résidents, des ONG, des actions de coopération décentralisée, des partenariats hospitaliers, des jumelages scolaires, etc. Cette présence large et diversifiée apparaît comme une force de l'aide française, et représente, collectivement, un effort considérable en matière de partenariat et d'appuis qualitatifs. Cette présence apparaît largement supérieure à celle des autres bailleurs de fonds, qui font souvent appel à cette expertise, fondée sur une compréhension fine de la réalité, des attentes et des contraintes des partenaires. Ce dense réseau de partenariats n'est toutefois pas toujours assez mis en valeur, du fait de la diversité des statuts et des rattachements institutionnels de ces très nombreux acteurs.

4.2 Gestion

4.2.1 Les processus de programmation

La mission “Aide publique au développement”

Comme cela était relevé dans les conclusions du précédent examen par les pairs de l’aide française, la mise en œuvre de la LOLF [voir encadré], depuis la loi de finances pour 2006, a permis d’améliorer la lisibilité de la politique d’APD, à travers une consolidation de ses objectifs et du processus de programmation correspondant.

Encadré 1 : Les principes de la LOLF

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a défini de nouvelles normes pour le budget de l’État, notamment :

- Une architecture à trois niveaux. La mission, qui correspond à une grande politique de l’État, parfois interministérielle. Elle se décline en plusieurs programmes, relevant d’un seul ministère, qui correspondent à un ensemble cohérent d’actions.
- L’introduction d’une approche par objectifs, pour passer progressivement d’une logique de moyens à une logique de résultats. Les indicateurs joints au projet de loi de finances permettent d’évaluer les progrès effectués vers les objectifs visés. Un rapport annuel de performance est annexé au projet de loi de règlement qui clôt les comptes de l’exercice.
- Un accroissement du pouvoir d’amendement du Parlement. Celui-ci peut en effet transférer des crédits d’un programme à l’autre dans chaque mission. Son pouvoir de contrôle est également renforcé.
- Une plus grande autonomie des gestionnaires publics. La fongibilité des crédits au sein de chaque programme permet de réaliser, en cours d’année, les ajustements nécessaires. La dissociation des autorisations d’engagement (AE) et des crédits de paiement (CP), votés séparément, permet d’alléger la contrainte liée à l’annualité budgétaire.

Ainsi, l’essentiel des crédits budgétaires programmables éligibles à l’APD a en effet été rassemblé dans une mission interministérielle spécifique (mission “aide publique au développement”)²⁵, dont la coordination a été confiée au Secrétaire d’État chargé de la coopération et du développement. Cette mission offre à présent un cadre de pilotage d’ensemble des crédits, permettant des arbitrages plus précis et mieux coordonnés en son sein.

La mission “Aide publique au développement” comportait, jusqu’en 2007, deux programmes :

- (i) le programme 209 (“solidarité avec les pays en développement” - 2 115 M€ en LFI 2007), placé sous la responsabilité du Directeur général de la Coopération internationale et du développement (MAEE), et
- (ii) le programme 110 (“aide économique et financière au développement” - 987 M€ en LFI 2007), qui relève du Directeur général du Trésor et de la politique économique (MINEFE).

La mission “APD” sera complétée en 2008 par le programme 301 “codéveloppement”, doté de 29 M€ (chiffre provisoire PLF 2008), qui relève du ministère de l’Immigration, de l’intégration, de l’identité nationale et du codéveloppement.

25) Seuls quelques dépenses multilatérales n’ont pas été intégrées à cette mission, principalement la part des contributions obligatoires aux Nations Unies éligibles à l’APD.

Par ailleurs, la mission “APD” ne rassemblant qu’environ 60% de l’aide publique au développement, un document de politique transversale, intitulé “politique française en faveur du développement”, a été créé. Ce document liste l’ensemble des programmes qui concourent à la politique de développement de la France : les programmes d’aide publique au développement mais aussi d’autres programmes qui concourent à cette politique même si leur mission première n’est pas l’aide au développement (les prêts aux États étrangers de la réserve pays émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d’infrastructures, la recherche dans le domaine de la gestion des milieux des ressources, les formations supérieures et la recherche universitaire, la conduite et le soutien des politiques sanitaires et sociales, la conduite et le pilotage des politiques environnementales et de développement durable). Cette mise à plat de l’ensemble des actions de l’État contribuant à l’effort d’aide au développement offre un cadre stratégique d’ensemble pour penser et organiser la cohérence de la politique de coopération en faveur des pays en développement. Ce document accompagne désormais tous les projets de lois de finances.

Programmation des actions : le rôle des documents cadres de partenariat (DCP)

Depuis 2005, le CICID a souhaité la mise en place d’un nouvel instrument de programmation de son aide dans les pays de la zone de solidarité prioritaire : le document cadre de partenariat (DCP). Ce document, co-signé avec les pays partenaires, définit une stratégie à cinq ans dans le pays concerné pour tous les instruments programmables bilatéraux, et implique donc tous les acteurs de l’aide française.

Le DCP répond aux principes définis par la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide. Il est établi sur la base de la stratégie de développement du pays bénéficiaire, en tenant compte de la division du travail entre bailleurs. Il définit des secteurs de concentration (trois au maximum) parmi les secteurs contribuant à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Le DCP dispose d’une annexe fixant la programmation indicative des actions de coopération sur 5 ans. Il permet ainsi d’améliorer la prévisibilité de l’aide.

L’élaboration du DCP relève de l’autorité de l’ambassadeur, en lien étroit avec le pays partenaire. Il bénéficie d’une validation interministérielle au siège avant sa signature et fait l’objet d’un “rendez-vous annuel” pour suivre sa mise en œuvre. Il est prévu une revue à mi-parcours des DCP qui permettra de dresser un bilan plus complet et, le cas échéant, de procéder à leur actualisation, notamment pour ce qui concerne l’annexe de programmation.

Depuis la mise en place des DCP, les processus de programmation des différents acteurs de l’aide ont été alignés sur cet instrument. Ils permettent, chaque année, de mettre en œuvre l’annexe de programmation financière, en fonction des crédits prévus dans la loi de finances :

- L’AFD élabore un “Plan d’affaires” annuel, soumis à ses tutelles puis présenté à son conseil d’administration en janvier.
- La DgCiD met en œuvre un processus de programmation de ses crédits d’intervention très précis, nécessaire pour définir les enveloppes à déléguer aux services de coopération et d’action culturelle (SCAC) pour chaque instrument.
- La programmation des aides budgétaires globales, qui relèvent de la DGTPE, fait l’objet d’une concertation dans le cadre du co-secrétariat du CICID.

Cette programmation est examinée en fin d’année par la Conférence d’orientation stratégique et de programmation (COSP). Celle-ci se prononce sur les équilibres géographiques et sectoriels découlant de ces différents processus de programmation et s’assure de leur cohérence avec les orientations d’ensemble de l’aide française.

4.2.2 Ressources humaines

Une part importante de la valeur ajoutée de l'aide française réside dans la richesse du vivier de ressources humaines qu'elle a pu mobiliser. Toutefois, avec la décroissance progressive de l'assistance technique directe, ce vivier s'est fortement restreint pour passer d'environ 25 000 agents au début des années 80 à environ 2850 agents directement rattachés au dispositif public aujourd'hui (tableau 10).

Ces ressources humaines de la coopération relèvent pour l'essentiel du réseau de la DgCiD et de l'AFD :

- Dans les pays en développement, le réseau des services de coopération et d'action culturelle compte environ 1000 agents en poste. La DgCiD dispose de 500 agents en administration centrale (dont 55 % sont des titulaires du MAEE, et 23 % des contractuels ; les autres étant répartis surtout entre détachés et mis à disposition), dont une majorité est concernée par des actions d'aide publique au développement.
- Pour son activité dans les pays étrangers, l'AFD employait 1089 personnes dont 684 basées au siège et 405 dans le réseau des agences.
- Une petite partie des équipes de la DGTPE traite des questions de développement. Son réseau a essentiellement une vocation économique et commerciale²⁶.

Tableau 10 : Ressources humaines des principaux acteurs de l'aide française (2006)

	Siège	Terrain	Total
DGCID	496	1004	1500
DGTPE	53	-	53
AFD	684	405	1089
Total	1233 47%	1409 53%	2642 100%
<i>Assistants techniques (pour mémoire)</i>	-	1200	1200

Les contraintes croissantes de gestion de la fonction publique rendent de plus en plus difficile le maintien d'un vivier de spécialistes des métiers du développement, en dehors de l'AFD. Les effectifs actuels comportent souvent un nombre important de personnels en début de carrière. La pérennité du vivier public français en matière de développement repose de plus en plus sur l'AFD, qui a entamé ce renouvellement.

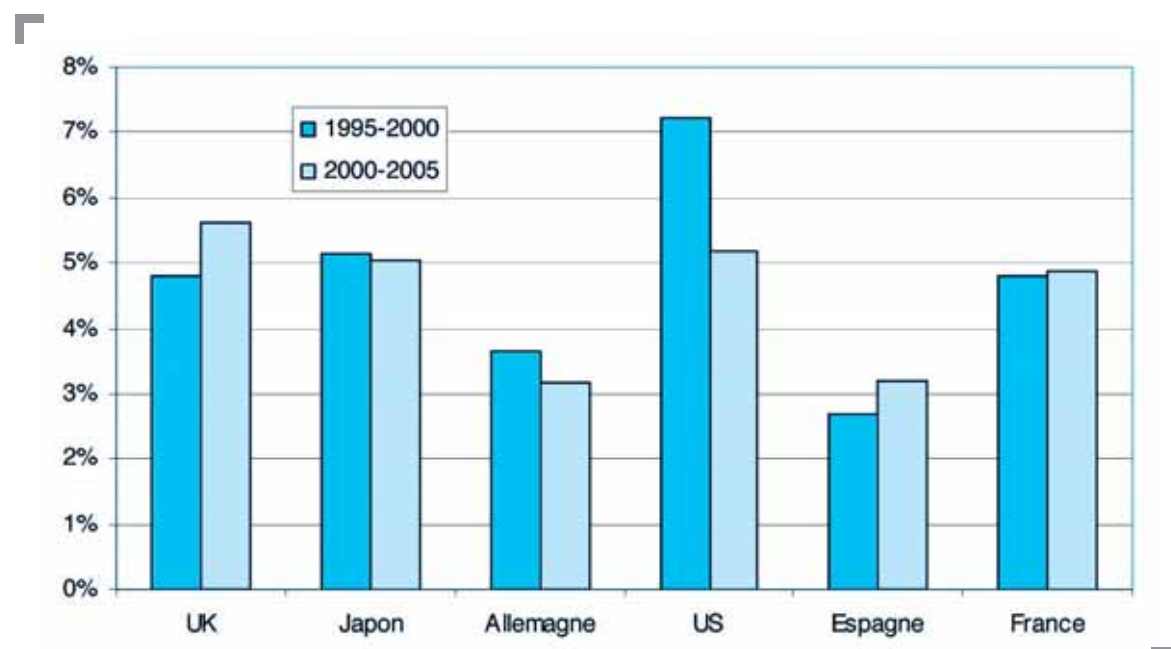
Le MAEE est engagé dans un plan de modernisation triennal (2006-2008) qui doit permettre de mieux valoriser les ressources humaines du ministère. La modernisation de la gestion prévisionnelle vise à organiser le recrutement, le déroulement de carrière et la formation des agents en fonction de l'évolution à moyen et long terme des besoins du ministère.

4.2.3 Coûts administratifs

En comparaison de son aide programmable, les coûts administratifs de l'aide française apparaissent comparables à ceux des autres grands bailleurs du CAD (voir graphique 9).

26) Les personnels des missions économiques ne sont donc pas comptabilisés ci-dessus.

Graphique 9 : Coûts de gestion moyens en % de l'aide programmable (1995-2005 et 2000-2005)



Après la hausse importante des coûts administratifs en 2004, ceux-ci ont été maîtrisés autour de 270 M€ depuis 2005. En 2006, les contributeurs d'APD déclarant des coûts administratifs étaient l'Agence française de développement (AFD) (157,5 M€), le Ministère des Affaires Etrangères (105,2M€), les Collectivités Locales (8 M€), le Ministère de l'Ecologie avec les agences de l'eau (1,5 M€).

Tableau 11 : Coûts administratifs déclarés en APD (M€)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Coûts administratifs (en M€)	204,80	199,63	206,09	224,60	291,71	269,00	272,00

4.3 Relations avec les ONG

Les organisations de solidarité internationale (OSI) constituent des relais importants pour l'action internationale de la France. Elles ont acquis, notamment à travers des approches innovantes de l'action et des projets de développement, une expertise de qualité dans de nombreux domaines. L'action des ONG françaises dans les pays en développement est un vecteur important de la coopération de "société à société". Par leur travail d'éducation au développement et à la solidarité internationale, elles ont un rôle fondamental de sensibilisation des citoyens. Dans les pays en développement, les ONG permettent de mener des actions de proximité, souvent mieux appropriées par les bénéficiaires. Elles sont, de plus en plus, un vecteur essentiel du renforcement des capacités et elles favorisent ainsi la pérennité des dynamiques de développement.

Tableau 12 : Composition de la part de l'APD transitant par les ONG en 2005

Montant 2005 - M€	Total en euros	%
Ministère des Affaires étrangères et européennes	71 203 524	75%
<i>Mission d'appui à l'action internationale des ONG</i>	39 693 448	42%
<i>Divers DGCID</i>	16 753 073	18%
<i>Crédits mis en œuvre par les ambassades (dont fonds social de développement)</i>	9 803 949	10%
<i>Délégation à l'action humanitaire</i>	4 953 054	5%
Agence française de développement	14 100 000	15%
Collectivités locales	8 165 448	9%
Autres Ministères	2 100 416	2%
Total	95 569 388	100%

Le dispositif public de coopération apporte un appui croissant à l'action internationale des ONG. La part de l'aide publique transitant par les ONG devrait avoir doublé entre 2004 et 2009, conformément à l'engagement pris au plus haut niveau de l'État. Ces appuis prennent plusieurs formes [voir le tableau] :

- La **Mission d'appui à l'action internationale des ONG** de la DgCiD (MAAIONG), dont la mission est d'appuyer le renforcement des ONG, apporte la plus grosse part de ces appuis, notamment sous forme de cofinancement de projets à concurrence de 50% de leurs budgets. Elle diversifie actuellement ses modalités d'appui, notamment en lançant des "appels à initiative", pour lesquels les ONG sont invitées à soumettre des projets sur des thèmes précis.
- Le **fonds social de développement** (FSD) géré par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) constitue un dispositif complémentaire, imputé d'un point de vue comptable sur le fonds de solidarité prioritaire. Il permet de financer dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) des petits projets de lutte contre la pauvreté conduits par les partenaires de la société civile. Il est complété, sur place, par des subventions octroyées à des postes.
- L'Agence française de développement (AFD) a quant à elle, signé plusieurs **accords-cadres stratégiques** avec des ONG. Il s'agit de partenariat renforcé assorti d'un volet opérationnel à travers des cofinancements pour lesquels les ONG interviennent comme partenaires investisseurs de l'AFD. De plus, l'AFD a adopté un instrument financier dédié au montage d'appels à proposition ouverts aux ONG : la facilité d'innovation sectorielle. Cet instrument prévoit une élaboration participative des thèmes à travers une démarche de concertation entre les ONG et les départements sectoriels de l'AFD. Le secrétariat de la concertation sectorielle est assuré par la plateforme Coordination SUD.
- La **coopération décentralisée** représente une source de financement importante des ONG, qui bénéficient de près de 10 % de l'APD des collectivités territoriales.
- Plusieurs **autres sources de financement public** des ONG existent au delà de ces dispositifs. Les appuis de la DgCiD (hors MAAIONG), de la délégation à l'action humanitaire du MAEE et des autres ministères représentent environ 30 % des soutiens publics aux ONG.

4.4 Évaluation

L'évaluation de l'aide bilatérale est conduite par chacun des acteurs du dispositif français, pour les instruments le concernant. Les trois unités d'évaluation (DgCiD, DGTPE et AFD) bénéficient d'une certaine indépendance par rapport aux structures opérationnelles.

- A la DgCiD, le bureau de l'évaluation (6 agents), doté d'un budget annuel moyen d'intervention d'environ 2 M€, rattaché au Service des moyens et du réseau (SMR).
- A la DGTPE, l'unité d'évaluation comprend 3 agents et dispose d'un budget annuel consacré à l'évaluation ex post de 0,5 M€. Elle est placée sous l'autorité directe du chef du Service des affaires multilatérales et de développement (SAMD).
- A l'AFD, la Division de l'évaluation et de la capitalisation (10 agents) dispose d'un budget moyen sur les années récentes de 0,55 M€. Elle a été intégrée en 2006 au Département de la recherche, pour renforcer son rôle vers l'appui aux stratégies et aux opérations.

Le rapprochement des unités d'évaluation a fortement progressé depuis la mise en place par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), en 1999, d'un groupe de travail interministériel sur ce sujet. Les programmes d'évaluation sont largement coordonnés et de nombreuses évaluations sont conjointes.

Principes généraux

Les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, sont pleinement pris en compte dans les processus d'évaluation :

- Les partenaires locaux sont associés aux différentes étapes du processus d'évaluation, qu'il s'agisse des évaluations stratégiques et sectorielles ou des évaluations de projets.
- Les unités d'évaluation s'efforcent de favoriser la participation d'experts du Sud aux cotés de ceux du Nord sélectionnés pour procéder à une évaluation, dès les termes de références. Parallèlement, un mouvement de formation d'experts du Sud a été amorcé par la DgCiD (Fonds de solidarité prioritaire - FSP "appui au partenariat en matière d'évaluation"). Dans le domaine de l'éducation, des experts du Sud ont été associés à un exercice ambitieux d'évaluation rétrospective de l'aide française, auquel ont également accepté de participer des bailleurs "pairs" (Department for international development - DFID britannique et Banque mondiale).
- Plusieurs évaluations conjointes ont été réalisées ou sont en cours de préparation avec la Commission européenne, l'Agence canadienne de coopération internationale (ACDI), la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) allemande, la Belgique ou le Luxembourg.
- Dans le cadre de la gestion axée sur les résultats, l'approche adoptée évolue. Aux évaluations exhaustives et lourdes, le MAEE et le MINEFE préfèrent désormais des évaluations plus qualitatives, qui analysent les processus et les résultats des politiques. L'AFD s'est également engagée de manière croissante dans des évaluations spécifiquement dédiées à la mesure d'impact. Pour les trois unités, les exercices d'évaluation se situent largement dans une logique de redevabilité vis-à-vis du contribuable, d'apprentissage et de dissémination.

Le développement d'évaluations participatives et partenariales, si possibles conjointes avec d'autres bailleurs de fonds, contribue ainsi à l'amélioration de la qualité du partenariat et au renforcement de l'efficacité de l'aide, dans le sens du principe de responsabilité mutuelle, qui fonde la Déclaration de Paris. Une évaluation d'un genre nouveau sera expérimentée en 2008 pour mettre à la disposition d'un pays bénéficiaire, à titre pilote, un fonds commun, ouvert à d'autres partenaires extérieurs, lui permettant de piloter l'assistance technique et les études nécessaires à l'évaluation de l'aide extérieure.

Par ailleurs, la France intervient dans la réflexion internationale sur l'évaluation. Les trois unités d'évaluation participent conjointement aux travaux du réseau Evalunet du CAD-OCDE, ainsi qu'au réseau des responsables européens des unités d'évaluation (EU-HES), au sein desquels sont discutées les questions de méthode, les normes de qualité et les nouveaux enjeux de l'évaluation.

Organisation

La DgCiD, la DGTPE et l'AFD conduisent à la fois des évaluations d'actions "projet" et des évaluations plus globales, permettant d'alimenter la réflexion stratégique sur certaines thématiques. Des "évaluations-pays", couvrant l'ensemble des interventions sur une dizaine d'année dans un pays partenaire, sont également conduites (Egypte, Sénégal, Guinée Equatoriale, Mali, Maroc, Afghanistan, etc.). Au cours des trois dernières années (2004 à 2006), 247 évaluations ont été réalisées dont 185 pour le MAEE (dont 150 à l'achèvement de projets), 14 par le MINEFE, 48 par l'AFD. Ces évaluations ont couvert une grande variété de pays répartis sur tous les continents et une multiplicité de secteurs et de thématiques (transport, santé, électricité, industrie, eau et assainissement, coopération financière, éducation...), d'instruments (assistance technique, aide-projet, aide budgétaire, C2D, fonds multilatéraux...) et de programmes.

L'évaluation systématique à l'achèvement des projets, pour ce qui concerne la DgCiD et l'AFD, est conduite sur le terrain (services de coopération et d'action culturelle, SCAC, et maîtrises d'ouvrage des projets). Les moyens sont prévus dans le budget du projet. Le rôle des unités d'évaluation, dans ce contexte, est essentiellement de fournir un cadre méthodologique. La DgCiD dispose depuis 2000 d'un "guide de l'évaluation", remis à jour régulièrement ainsi que le bilan annuel des évaluations réalisées. En 2008, un guide commun devrait être élaboré conjointement entre la DgCiD et la DGTPE. L'AFD a également mis en place un cadre méthodologique normalisé, s'appuyant sur les recommandations du CAD.

Les évaluations sectorielles ou thématiques, ainsi que les évaluations pays sont davantage centralisées. Elle sont menées sur les crédits spécifiques dont disposent chaque unité d'évaluation. Si elles n'ont pas formellement de capacité d'auto-saisine, les trois unités disposent d'une grande latitude pour proposer des thèmes et sujets d'évaluations, qui sont généralement retenus lors d'un comité spécifique. Les autres acteurs de la coopération (centres universitaires, acteurs de la recherche, ONG) sont associés, chaque fois que cela est possible, à ce type d'évaluation.

Suivi des évaluations

Concernant le suivi des évaluations, les trois unités agissent de manière un peu différente :

- Un dispositif de suivi des évaluations a été mis en place à la DgCiD, sous la forme d'un tableau de suivi renseigné annuellement, pour vérifier l'état de mise en œuvre des recommandations ou les difficultés rencontrées. Le bureau de l'évaluation participe à l'examen des nouveaux projets et s'assure en particulier de la prise en compte des évaluations antérieures.

Les conclusions et recommandations des évaluations sont rendues publiques en deux temps. Elles sont tout d'abord portées à la connaissance de l'ensemble des parties concernées lors d'une réunion de restitution. Elles font également l'objet d'une publication papier et électronique sur le site France Diplomatie (une centaine d'études publiées à ce jour). Depuis 2001, un "bilan annuel des évaluations" est édité. Très largement diffusé, il présente un résumé d'une quinzaine d'évaluations parmi les plus significatives.

- A la DGTPE, les conclusions et recommandations formulées par les évaluateurs font également l'objet d'un suivi auprès des services opérationnels. L'élaboration d'un tableau de suivi plus précis est en cours d'élaboration. Les rapports d'évaluation ainsi que les synthèses sont en général largement publiés et accessibles en format électronique sur le site Internet du MINEFE.

- A l'AFD, le Conseil d'administration de l'établissement est informé chaque année des travaux de la Division de l'évaluation et de la capitalisation. La diffusion des résultats des évaluations se fait par la transmission des rapports d'évaluation aux bénéficiaires des concours évalués par l'AFD. Il est par ailleurs procédé le cas échéant à des missions de restitution sur le terrain. Ce type de rétroaction auprès des bénéficiaires est prévu pour toutes les évaluations sectorielles/thématiques. Depuis 2007, les évaluations produites par la Division de l'évaluation et de la capitalisation font également l'objet d'une diffusion publique.

Au-delà du suivi des évaluations, le renforcement de la “culture de l’évaluation” dans chaque institution passe également par la formation des agents. Des programmes spécifiques sont mis en place à la DgCiD et à l’AFD. Une dissémination de la culture évaluation par l’association de tous les services à vocation européenne ou internationale est mise en œuvre au sein de la DGTPE.

On constate ainsi, ces dernières années, une réelle diffusion de la culture de l’évaluation au sein des institutions en charge de l’aide publique au développement de la France. La crainte du contrôle a cédé la place à un réel intérêt pour cette procédure.

Le bilan des évaluations montre que, globalement, les exercices sont suivis (présence active aux comités de pilotage) et les restitutions appréciées, non seulement au sein des administrations mais dans la société civile et les milieux universitaires et scientifiques. Les recommandations sont prises en compte et le suivi de leur application montre que des résultats tangibles peuvent être tirés de l’évaluation pour fixer des priorités (géographiques et sectorielles), améliorer la lisibilité, l’efficacité et la cohérence de l’aide et renforcer le partenariat.

Des progrès sont toutefois souhaitables pour (i) améliorer les synergies entre les unités d’évaluation et les services en charge de la prospective, de la stratégie et du pilotage de l’aide (ii) développer le partenariat en évaluation avec les pays bénéficiaires de l’aide et les autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux et (iii) renforcer la qualité des évaluations et le suivi-rétroaction des recommandations.

5. Efficacité de l'aide

La France a adopté fin 2006 un plan d'action de mise en œuvre de la Déclaration de Paris qui touche l'ensemble des acteurs et des outils de la coopération française. Ce plan insiste sur la nécessaire appropriation des stratégies de développement, qui implique le plus souvent de donner la priorité au renforcement des capacités des pays partenaires. Abordant tous les aspects de la Déclaration de Paris, il indique des orientations précises en matière de prévisibilité, de division du travail entre bailleurs et de renforcement de la gestion des ressources humaines, notamment au plan local.

5.1 Déclaration de Paris et plan d'action français

La France a depuis longtemps promu la nécessité d'une meilleure coordination des bailleurs, notamment au niveau sectoriel, afin de favoriser l'émergence et la mise en œuvre de politiques publiques locales efficaces pour le développement. Le programme de reconstruction du marché céréalier du Mali (PRMC), programme conjoint et "basket fund" des 6 principaux bailleurs sectoriels, qui a servi de référence en Afrique francophone dès le début des années 1980, en est un bon exemple.

La France a également joué un rôle moteur dans l'évolution des réflexions au niveau européen et international sous l'égide du CAD à partir de 1996. Elle a accueilli le 2^e Forum à Haut Niveau qui a permis, en mars 2005, deux ans après le Forum de Rome, l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle est active dans le groupe de travail international sur l'efficacité de l'aide, hébergé par le CAD de l'OCDE, et dans ses différents sous-groupes.

Les principes de la déclaration de Paris sont proches des principes d'intervention de l'aide française, notamment sur le besoin de renforcement des institutions des pays partenaires et de leur capacité d'élaboration de politiques publiques, seules garantes possibles d'une "appropriation" bénéfique. De plus, la DP s'est construite en référence à la situation de pays pauvres et très aidés, ce qui est le cas de plusieurs pays, notamment africains, d'affectation prioritaire de l'aide française.

Au moment de l'élaboration de la Déclaration de Paris, l'aide française a réalisé dans certains pays (Burkina, Vietnam, Mozambique) plusieurs études sur l'avancement de l'harmonisation et de l'alignement de l'aide, qu'elle a partagées dans l'enceinte du CAD. Par la suite, en avril 2005, l'ensemble des indicateurs de la DP a été mis à l'épreuve par une enquête dans le réseau, qui a permis d'une part de préfigurer ce que seraient les points forts et les points faibles de l'aide française, et d'autre part de contribuer à la finalisation de la définition des indicateurs dans le groupe de travail du CAD en juillet 2005.

En mai 2005, le CICID a demandé l'établissement d'un plan d'action, concernant l'ensemble des acteurs et des outils de la coopération française, pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ce plan en 12 propositions, a été élaboré début 2006 par un groupe de travail conjoint de la DgCiD, de la DGTPE et de l'AFD, en association avec les ONG françaises.

Ce plan met en exergue l'appropriation des stratégies de développement et le renforcement des capacités des pays partenaires. Destiné à agir sur les causes profondes de l'efficacité de l'aide française, il ne se limite pas aux aspects de la DP comportant des indicateurs, mais inclut aussi trois autres domaines essentiels : la prévisibilité (budget de l'aide française, prévisions à cinq ans dans la plupart des pays, et engagements sectoriels internationaux), la complémentarité / division du travail entre bailleurs (inter-pays et intra-pays), et le renforcement de la gestion des ressources humaines, notamment dans les échelons locaux du dispositif.

Le CICID de juin 2006 en a validé les grandes lignes, avec un accent particulier sur les trois domaines évoqués ci-dessus. Par la suite, le plan dans son ensemble a été validé par la COSP de décembre 2006.

Les résultats de l'enquête sus mentionnée, puis de celle menée par le secrétariat du CAD en 2006 sur les chiffres de l'aide 2005, indiquent que l'aide française montrait des faiblesses pour plusieurs indicateurs, notamment la coordination de son aide technique, l'usage d'arrangements communs, et les missions communes, domaines où des progrès pourraient être obtenus assez rapidement. Elle était en revanche au-dessus de la moyenne en ce qui concerne le recours aux systèmes d'achats locaux et le déliement.

Mais bien que la France ait fourni des données pour 26 des 34 pays ayant répondu, l'enquête du CAD n'a porté finalement que sur une faible part de l'aide française (15% de l'aide pays), beaucoup de ses pays d'affectation importante n'ayant pas participé (Maroc, Algérie, Tunisie, Madagascar, Cameroun...). Il reste donc à vérifier que les résultats publiés peuvent valoir pour l'ensemble de l'aide française.

La France fait partie des vingt pays qui ont décidé d'évaluer le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris pour apprécier les progrès accomplis ainsi que les meilleures pratiques au niveau des pouvoirs publics français pour la mise en œuvre de leurs engagements, pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, afin de contribuer à accroître l'efficacité de l'aide.

5.2 Appropriation

L'aide française a toujours comporté une large proportion d'appui institutionnel aux pays partenaires, les capacités institutionnelles (cf. partie 6.1, renforcement des capacités) étant une condition incontournable de l'appropriation des politiques de développement, générales et sectorielles. Plus spécifiquement, la France s'est dotée d'une stratégie en matière d'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Un élément central du dispositif français est désormais le *pôle régional de Dakar*, monté en partenariat avec le PNUD. Il est destiné à une meilleure prise en compte des OMD dans la rédaction des nouveaux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) en Afrique, et au renforcement des capacités en matière de cadrage macro-économique, de cadrage des dépenses et de planification des investissements.

Plus largement, la France propose, dans sa stratégie en matière de gouvernance, d'approcher la notion d'appropriation de façon plus complète. Il s'agit notamment de favoriser l'émergence et la maturation de modes de gouvernance démocratiques propres à chaque société, en respectant les valeurs universelles et fondatrices de l'idéal démocratique. La gouvernance démocratique ne vise pas un régime institutionnel particulier mais le soutien à des processus participatifs, source d'une appropriation réelle et de légitimité de l'action publique.

Ainsi, les gouvernements centraux sont des bénéficiaires importants de l'aide française au renforcement des capacités, mais ne sont pas les seuls. En appuyant par exemple les processus de décentralisation en Afrique francophone dès le début des années 1990, ainsi que l'émergence d'organisation de producteurs agricoles à l'échelle nationale puis régionale (*"plate-forme" multi-bailleurs de Dakar*), l'aide française vise à rendre possible la négociation locale, afin que l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques reflètent la réalité, les besoins et les souhaits de l'ensemble des acteurs concernés.

Plus largement, la France soutient des initiatives globales visant à favoriser l'émergence d'une approche africaine de la gouvernance et destinée à renforcer l'élaboration de l'agenda gouvernance de l'union Africaine (Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, Institut Africain de la gouvernance).

Sur la scène mondiale, à l'invitation de la coopération canadienne ("groupe consultatif sur la société civile", ou "AG-CS"), la France apporte son expérience dans ce domaine de l'appui à la participation de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement, dans la perspective du forum d'Accra en septembre 2008.

5.3 Alignement

Les Documents Cadres de Partenariat (DCP, cf. chap. 3) sont alignés sur les priorités sectorielles définies par le pays partenaire dans ses documents stratégiques de lutte contre la pauvreté. L'annexe 1 du DCP, obligatoire, montre cet alignement en y situant les trois secteurs d'action de la France.

Le Plan d'action français (proposition 3) prévoit de faire transiter l'aide par les systèmes de gestion locaux dans les pays où le risque fiduciaire est maîtrisé. Dans les autres États, la France s'attache d'abord aux questions de renforcement des capacités. Elle favorise dans ce cadre la mise à disposition de diagnostics harmonisés en prenant part à l'initiative PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability ; dépense publique et redevabilité financière*) où la France joue un rôle actif.

Dans la mesure du possible, il est également prévu d'utiliser les systèmes locaux de passation de marché. Ainsi, l'AFD effectue toutes ses procédures sous maîtrise d'ouvrage locale, avec les procédures nationales. En retour, l'AFD demande au maître d'ouvrage de respecter les principes de mise en concurrence et de transparence suffisants (information et présélection des prestataires potentiels, contenu et publication des dossiers d'appel d'offres, évaluation des offres et attribution des marchés). Elle peut également conseiller le maître d'ouvrage, notamment lorsque les marchés peuvent susciter une concurrence internationale. Elle s'assure du respect des normes environnementales, sociales et autres (convention de l'Organisation Internationale du Travail, recommandations de la BM et de l'OCDE, engagements internationaux de la France pour la lutte contre le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent...), et fournit une démarche de maîtrise des risques en ces matières. Enfin, elle conserve un droit de regard sur l'ensemble du processus d'attribution (avis de non objection).

La France s'est engagée (indicateur 6 de la DP) à réduire son usage d'"unités parallèles de mises en œuvre" de projets. Leur nombre (63 dans les 26 pays concernés par l'enquête CAD 2006) est d'ailleurs peut-être mal estimé, car la définition de la DP, axé sur l'administration publique, correspond mal aux pratiques de l'aide française. En effet, lorsque l'aide française a recours à des formes d'aide projet, c'est pour apporter des appuis spécifiques à des acteurs diversifiés (voir ci-après, aide programme /aide projet). L'intervention doit donc venir en appui au jeu normal des acteurs, et jamais en substitution. Ce principe essentiel n'implique pas nécessairement l'inclusion formelle de la structure d'appui dans l'administration locale.

L'aide française est fortement déliée, et va au-delà des recommandations de l'OCDE dans ce domaine. En particulier, toute l'activité de l'AFD est déliée depuis 2002, quel qu'en soit le pays et la thématique. Dans les débats sur le déliement, la France a soutenu la suppression des seuils dans la Recommandation de 2001. Dans les débats communautaires, elle s'est faite l'avocat d'un déliement de l'aide. La France est entièrement favorable au déliement de l'aide alimentaire, qui serait la plus simple à mettre en place. Le déliement de l'aide n'est toutefois pas un but par lui-même, l'essentiel demeurant la qualité et l'efficacité de l'aide.

La France conserve ainsi deux instruments liés, représentant 0,14% de l'APD française, l'un sous forme de don aux pays bénéficiaires destiné à des études (le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP-Etudes), l'autre sous forme de prêt intergouvernemental aux pays émergents (la Réserve Pays Emergents (RPE)), focalisés sur les priorités de développement des pays bénéficiaires et intégrant l'idée d'un transfert de technologie.

Enfin, la France est favorable à l'appropriation de l'aide par les pays récipiendaires et donc de façon générale au renforcement des sources locales d'approvisionnement comme moteur du développement. Cette volonté d'aller de l'avant doit tenir compte, dans un souci de développement économique soutenable, des effets contreproductifs : (i) de la règle du moins disant dans l'attribution des marchés ; (ii) d'un approvisionnement Sud-Sud sans transfert de technologie.

5.4 Prévisibilité

En termes de prévisibilité annuelle, l'outil de la COSP, qui examine chaque année la programmation pays de l'ensemble des acteurs de l'aide française, permet de fournir à chaque pays une image relativement complète des décaissements annuels à attendre. Toutefois, pour être utile, cette communication devrait intervenir beaucoup plus tôt au cours de l'année n-1 (actuellement, la COSP se réunit en décembre). Le plan d'action (proposition 6) prévoit d'annoncer les fonds programmés aux principaux pays partenaires au cours des 6 premiers mois de l'année n-1 pour permettre une meilleure intégration dans les budgets nationaux.

La prévisibilité pluriannuelle, nécessaire aux pays partenaires pour établir leurs propres politiques et planifier des orientations à moyen terme, a été améliorée par l'annexe 3 des DCP, qui donne une fourchette indicative des engagements de la France sur 5 ans. Au niveau local, les DCP présentent l'ensemble des acteurs publics de l'aide française, en tenant compte également des actions des OSI et des entreprises. Concernant tous les instruments de l'aide, le DCP présente des moyens indicatifs, et parfois des engagements précis, à moyen-terme.

Les budgets publics sont soumis à la règle de l'annualité budgétaire. Ce principe est néanmoins atténué par le possible recours à des autorisations d'engagement pluriannuelles, prévues par la LOLF entrée en vigueur en 2006. Divers dispositifs en bénéficient, comme les contributions aux banques de développement, les aides budgétaires globales, ou l'aide projet gérée par le MAEE et l'AFD. Tirer pleinement avantage de cette possibilité est l'une des pistes explorées dans le cadre des actuels travaux portant sur l'amélioration de la prévisibilité de l'aide.

Par ailleurs des réflexions sont actuellement en cours pour progresser vers une gestion pluriannuelle des dépenses publiques. La construction d'un cadre financier pluriannuel des différents flux prévisionnels de l'APD, qui pourrait permettre un meilleur pilotage général des engagements de la France, demeure un objectif pour l'avenir, qui pourrait bénéficier de cette éventuelle évolution.

Le plan d'action prévoit également d'améliorer la prévisibilité sectorielle dans quelques domaines prioritaires (proposition 7), en cohérence avec les engagements sectoriels pris par la France (accès à l'eau, SIDA, secteur privé...). Les stratégies sectorielles signalées au chapitre 3 servent de support à ce chiffrage prévisionnel, qui inclut l'ensemble des outils, aussi bien bilatéraux que multilatéraux.

5.5 Harmonisation

Lorsque les conditions le permettent (qualité des politiques nationales / coordination / gestion de finances publiques fiable), la France privilégie l'approche programme, au sens du CAD. En relèvent les Aides Budgétaires Globales, les aides sectorielles et l'aide projet inscrit dans une approche programme. Les concours relevant de l'approche programme peuvent être financés sous forme de subventions, prêts ou C2D. En 2006, plus de 50 % des concours souverains de l'AFD relèvent de l'approche programme.

L'utilisation des ABG, définies lors du CICID du 20 juillet 2004, a fait l'objet d'une stratégie adoptée par le co-secrétariat CICID en février 2007, puis d'une stratégie de mise en œuvre opérationnelle validée lors du conseil de surveillance de l'AFD en mars 2007. Sur le terrain, elle se fait autant que possible dans un cadre multi-bailleurs (Mozambique, Burkina...), et constitue un outil de dialogue avec les autorités. Son utilisation au niveau bilatéral reste modeste.

Via le canal communautaire, ce sont également environ 800 M€ d'APD française qui prennent désormais cette forme annuellement. En effet, ces dernières années, l'accroissement de l'aide française, pour la partie budgétaire programmable, a été en majeure partie multilatérale et communautaire (Cf. chap. 3.1). Or, près de la moitié des concours financiers de la Commission Européenne prend désormais la forme d'appui direct au budget des pays partenaires.

L'aide bilatérale programmable n'a pas les mêmes nécessités de décaissement massif et rapide que par exemple l'aide communautaire. C'est pourquoi, dans son programme d'intervention bilatéral, l'aide française recherche surtout la diversité, l'adaptation et une bonne synergie des outils, ainsi que leur complémentarité avec ceux dans lesquels se spécialisent les autres bailleurs. En particulier, une aide bilatérale comme celle de la France a un rôle particulier à jouer en matière d'apports et d'expérimentation d'idées neuves, d'inclusion de nouveaux acteurs, de promotion de dialogues locaux, de catalyseur de changement, de résolution de goulots d'étranglement. C'est pourquoi l'approche projet, locale et spécifique, est maintenue et développée. Mais elle s'inscrit toujours dans la vision stratégique des DCP, ouverte à d'autres bailleurs, et doit permettre le cas échéant des interventions futures de plus grande ampleur.

Il existe de réelles synergies entre les différentes modalités d'intervention de l'aide française (aides budgétaires globales / aides sectorielles / aide projet). Elles sont complémentaires et se renforcent mutuellement dans la mesure où elles ne retiennent pas le même niveau d'approche et de dialogue.

Il n'existe donc pas d'objectif chiffré quant à la part que doit représenter chacun des outils de l'aide bilatérale. De plus, si la palette d'instruments de l'AFD est relativement souple, ceux du MAEE et du MINEFE sont davantage contraints, du fait des règles relatives aux dépenses publiques.

5.6 Coordination, Division du travail

Le premier effet des DCP, sur le terrain, est une meilleure coordination des différents intervenants de l'aide française dans un pays (voir chap. 4). D'autre part, la présentation du DCP est proche de celle du DSP de la Commission Européenne, et permet donc un rapprochement partiel, voire une intégration ultérieure. Un exercice de programmation commune est déjà initié, à titre expérimental, dans trois pays (Haïti, République démocratique du Congo et République centrafricaine).

Le DCP prend en compte l'action des autres bailleurs pour définir les trois axes d'intervention retenus pour le pays concerné. L'annexe 2 du document répertorie ainsi les différents donateurs qui interviennent dans le pays et les secteurs où ils portent l'essentiel de leur aide.

La France est souvent active localement dans la coordination des bailleurs, ce qui est plus particulièrement la tâche des services de coopération (SCAC). Il s'agit d'une tâche lourde et consommatrice de temps, qui impose de repenser l'organisation et les ressources humaines des SCAC. Le plan d'action (proposition 10) va dans ce sens, et prévoit aussi de déconcentrer davantage la prise de décision. Il n'est pas rare que des renforts humains soient même affectés aux instances locales de coordination, sous l'égide des autorités du pays partenaire, sous forme d'assistance technique.

La coordination locale oriente aussi l'aide française vers une certaine division du travail (plan d'action, proposition 9), sous forme sectorielle d'une part mais aussi en matière d'instruments. Elle se concentre par exemple, au sein d'interventions sectorielles multi-bailleurs, sur les outils d'assistance technique et d'opérations pilotes, et laisse à des multilatéraux ou à la Commission le financement des infrastructures ou des aides budgétaires massives.

Le plan d'action (proposition 8) prévoit aussi un effort de sélection et de concentration de son champ d'action géographique, dans un souci de complémentarité inter-pays. Il est prévu de définir un cœur de cible au sein de la ZSP : des pays où, pour des raisons historiques, linguistiques ou politiques, la France aurait à jouer, en accord avec l'État partenaire et les autres bailleurs, un rôle important. Elle entend alors servir de "facilitateur", en respectant les documents de politique de développement.

La France s'est faite l'avocat de la notion de division du travail, notamment à l'échelle européenne, ce qui a contribué à l'adoption le 15 mai 2007 du Code de conduite sur la division du travail entre bailleurs européens. L'AFD anime un groupe de travail sur la division du travail dans le cadre du réseau des praticiens de l'aide européens.

5.7 Gestion axée sur les résultats

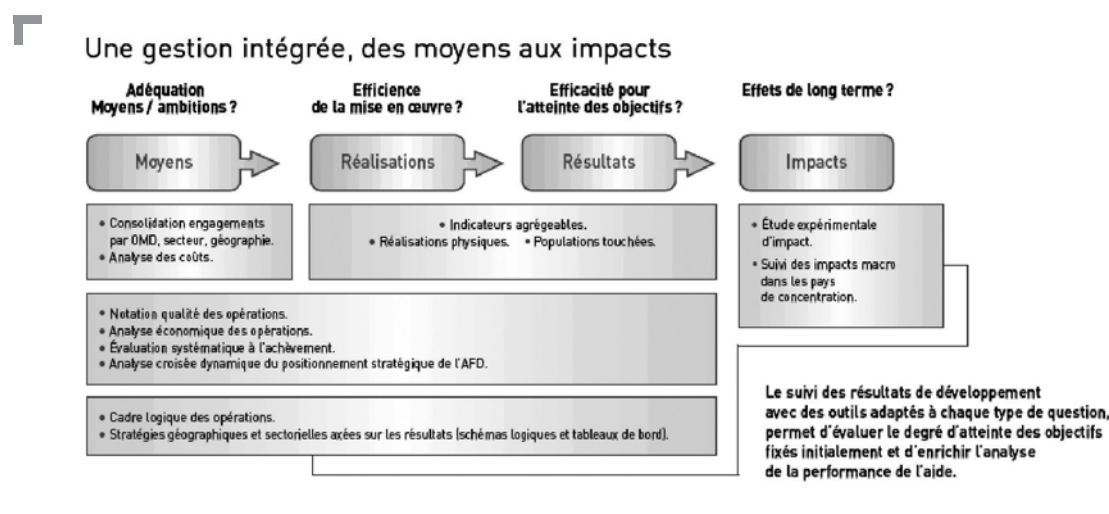
La mise en place, en 2006, d'un budget orienté vers les résultats dans le cadre de la LOLF marque un pas important dans la formalisation de la gestion par les objectifs. L'utilisation des crédits et les résultats des objectifs font notamment, par mission, l'objet d'un "rapport annuel de performance" (RAP), présenté au Parlement. Pour l'aide publique au développement, qui est une politique interministérielle présentant de forts enjeux budgétaires et de pilotage par la performance, le document de politique transversale "politique française en faveur du développement" présente douze objectifs coordonnés entre les différents programmes concourant à cette politique.

Pour chaque objectif, des indicateurs concrets, pertinents et fiables, mesurent les résultats des actions menées. Ces indicateurs sont accompagnés de valeurs cibles, sur lesquelles les responsables de programmes s'engagent pour accroître la performance de leurs actions. Par exemple, les programmes 110 et 209 regroupés dans la mission aide publique au développement, disposent d'un indicateur coordonné indiquant dans quelle mesure les actions du ministère des affaires étrangères d'une part, et les fonds versés aux institutions multilatérales par le MINEFE d'autre part, sont orientés vers les zones géographiques prioritaires de l'APD française : l'Afrique subsaharienne, les pays les moins avancés, la zone de solidarité prioritaire de la France. Ainsi aux 12 objectifs du document de politique transversale correspondent 23 indicateurs précis (voir annexe 7).

L'AFD s'est dotée d'instruments de mesure des résultats (figure 4), qui concernent toutes ses interventions. Il s'agit en particulier des indicateurs agrégables, qui incluent les problématiques de développement durables et d'atteinte des OMD. La définition de ces indicateurs, qui permettent une restitution consolidée des résultats de développement attendus et obtenus, est normée et harmonisée vis-à-vis des autres bailleurs internationaux. La mesure des résultats concerne toute la chaîne de causalité (moyens, réalisations, résultats, impacts), tout au long du cycle opérationnel, de l'instruction à l'achèvement.

Le plan d'action efficacité (proposition 4) préconise une meilleure utilisation des résultats comme base de dialogue avec les pays bénéficiaires, avec l'inclusion d'indicateurs de performances dans les futurs DCP, cohérents avec ceux des stratégies locales de développement. Pour ses appuis budgétaires, l'aide française favorise le développement par ses partenaires de matrices de suivi des performances globales cohérentes avec les moyens engagés.

Figure 4 : "L'approche par les résultats de l'AFD : Une gestion intégrée, des moyens aux impacts"



6. Renforcement des capacités

L'aide française possède une forte tradition et une forte expérience en matière de renforcement des capacités, qui est au cœur de ses stratégies en matière d'APD bilatérale. Dans ce domaine, l'aide française s'attache essentiellement aux capacités collectives des sociétés en développement. Elle vise l'appropriation du développement par un large spectre d'acteurs, notamment pour qu'ils puissent intervenir dans la négociation des politiques publiques.

Le champ du renforcement des capacités des pays en développement est immense, et aussi ancien que l'APD, dont il constitue l'ossature. Les capacités individuelles et collectives constituent souvent un facteur essentiel limitant le développement. L'ambition de l'aide française est de contribuer à ce renforcement des capacités à travers l'ensemble de ses interventions, même si certains instruments ont davantage cette vocation.

6.1 Stratégie générale

L'aide française possède une forte tradition et une forte expérience en la matière. Le renforcement des capacités institutionnelles et humaines est notamment au cœur de la stratégie interministérielle française en matière de gouvernance, à la fois comme moyen et comme objectif. Il permet d'accroître la légitimité et l'efficacité des institutions publiques ainsi que la possibilité d'exercice réel des libertés par les citoyens. Il s'agit également de renforcer les interactions entre ces acteurs, en construisant un environnement propice au dialogue (transparence, participation, lutte contre la corruption, responsabilité, redevabilité).

Les montants consacrés au renforcement des capacités individuelles et collectives sont difficiles à estimer. Les statistiques du CAD identifient jusqu'à présent une volumineuse catégorie "coopération technique" qui contient les dépenses liées à l'accueil des étudiants étrangers, les bourses et les formations, la mise à disposition de personnel (experts, enseignants, volontaires), la recherche et les programmes de nature sociale ou culturelle. Certaines de ces dépenses peuvent être éloignées du sujet, et à l'inverse il en manque d'autres qui participent directement au renforcement des capacités, comme l'aide projet, notamment le fonds de solidarité prioritaire. Dans beaucoup de ses pays d'intervention, l'aide française bénéficie d'un avantage comparatif non négligeable du fait de la proximité à la fois sur le plan linguistique et sur celui de la culture institutionnelle (administrative, juridique, etc.). Ce chiffrage sera facilité par l'évolution de la présentation des statistiques, proposée par le CAD.

Le renforcement des capacités est par ordre de priorité la deuxième des 12 propositions du plan d'action pour l'efficacité de l'aide. L'élaboration de ce plan d'action a été l'occasion d'une réflexion en profondeur, articulée autour de deux questions :

- Quels bénéficiaires ?
- Quelles compétences ?

Quels bénéficiaires ?

Dans une optique de construction institutionnelle équilibrée et d'émergence de politiques publiques de bonne qualité, et en s'appuyant sur une compréhension fine du contexte socio-politique, sur l'analyse des dynamiques politiques, sans négliger les effets induits de l'aide sur l'évolution des rapports de force

internes, l'aide française fait le choix de renforcer les compétences d'un large spectre d'acteurs de la société, acteurs possibles de la négociation locale des politiques publiques.

Sans nier l'importance du renforcement des capacités des administrations, qui restent essentielles (notamment pour les administrations en charge de la gestion des finances publiques, de la mise en œuvre budgétaire des programmes de développement, et de la passation des marchés), l'aide française cherche à diversifier la cible de ses appuis. Il apparaît en effet essentiel de permettre aux différentes composantes de la société, y compris celles qui en sont volontairement exclues, de pouvoir jouer leur rôle dans la vie économique, sociale et politique.

L'effort de l'aide française porte en priorité sur les "agents du changement", capables d'influencer l'évolution des rapports entre les principales structures de pouvoir et les différents acteurs économiques et sociaux de la société civile et, de façon générale, tous les usagers des politiques publiques. Ce peuvent être par exemple les organisations de producteurs agricoles, les associations de journalistes, certaines ONG, ou encore, dans certains cas, les collectivités locales, les syndicats.

Quelles compétences ?

De nombreux aspects sont concernés : capacités techniques générales ou spécifiques à chaque secteur, information, représentativité, objectifs et stratégie, mobilisation de moyens... Il s'agit toujours de "libérer un potentiel" plutôt que de le "créer".

Mais le renforcement des compétences trouve un champ d'action particulièrement intéressant en matière d'apprentissage de la négociation. En effet, pour que l'association de tous les acteurs concernés permette l'émergence de politiques publiques négociées, il ne suffit pas que la plupart fassent l'objet d'un programme de renforcement de leurs capacités, encore faut-il que la négociation ait lieu. Il s'agit de permettre aux acteurs de produire de nouvelles institutions capables de faciliter le changement des règles de la vie économique et sociale et, *in fine*, de permettre à l'État de mieux intégrer ses nouveaux rôles. Renforcer les compétences, c'est donc rendre possible la création de lieux de concertation, autour d'enjeux importants, du moins pour le public concerné. Sinon la négociation ne sert à rien

Plusieurs exemples d'appui réussis à l'apparition de tels lieux, de telles institutions, de telles compétences, existent. C'est ainsi que les générations successives d'intervention de "gestion de terroir" et de "développement local" ont vu émerger des *processus de décision* d'investissement, et la notion de maîtrise d'ouvrage, à l'échelle locale ou plus vaste. Plusieurs de ces projets ont donné naissance à des formes solides de gouvernance locale, dont les principes ont été en partie repris, légalisés et pérennisés dans les réformes de décentralisation en Afrique de l'Ouest.

6.2 Les outils de renforcement des compétences

Tous les bailleurs, ou presque, s'appliquent à promouvoir le renforcement des compétences, depuis longtemps, mais il n'existe guère de méthode réellement nouvelle ou d'outil miracle. En matière de renforcement des capacités institutionnelles, publiques et non publiques, l'aide française repose classiquement sur trois catégories d'outils : les formations individuelles hors du lieu de travail (bourses d'études et stages divers), les apports de compétence en situation (missions d'expert, assistance technique), et certains types de projets pilotes visant explicitement à mettre en place des lieux de négociation. Pour mémoire, l'aide française conduit également, plus largement, de nombreuses actions axées sur la qualification des ressources humaines des pays en développement (l'enseignement, du primaire à l'universitaire ainsi que le volet professionnel, la question de la fuite des cerveaux, la mobilisation de la diaspora, etc.).

Ces outils sont souvent combinés entre eux, au sein de projets ou programmes d'appui institutionnel, associés à des appuis matériels (documentation, équipement, moyens de transport, etc.) qui semblent nécessaires pour que les compétences puissent s'exprimer.

6.2.1 Bourses et stages - Formations.

Les bourses du gouvernement français constituent une contribution importante à la formation supérieure des ressortissants des pays en développement. Elles s'ajoutent à la gratuité des formations, qui constituent une bourse implicite également déclarée au titre de l'aide publique au développement.

Le nombre total de boursiers du gouvernement français s'élève en 2006 à 18 629 dont 11 910 bourses d'études. Les crédits globaux consacrés à ces programmes par la DgCiD et son réseau bourses représentent 97 M€, seulement partiellement comptabilisable au titre de l'APD. 20% de ces bourses relèvent des programmes d'excellence gérés par l'administration centrale (programme Eiffel niveau Master et Doctorat, programme d'excellence Major, programme Charcot...) et 80% qui sont gérées par les ambassades. Une charte de qualité pour l'accueil des boursiers a été mise en place, pour améliorer les procédures de recrutement et les conditions de l'accueil des boursiers.

Une large part de ces bourses bénéficie au continent africain avec 43 % du total, se décomposant en 22 % pour l'Afrique du Nord et 21 % pour les pays d'Afrique Sub-saharienne. La répartition par discipline des boursiers du gouvernement français est la suivante : ingénierie et formations scientifiques (33 %), disciplines linguistiques, littéraires, artistiques et architecture (27 %), économie, gestion, droit, sciences politiques et filières administratives (23 %), sciences humaines et sociales (9 %), filières de santé (8 %).

L'AFD dispose d'un outil de formation spécifique, le CEFEB (centre d'études économiques, financières et bancaires) destiné aux partenaires du Sud (en priorité les maîtres d'ouvrage publics et privés en appui aux opérations), aux acteurs du nord et au personnel du dispositif français.

6.2.2 Mise à disposition d'expertise extérieure

L'appui en situation, l'animation des équipes en place, permet de ne pas perturber (même temporairement) le fonctionnement des services. Il peut s'agir de davantage faire accéder les équipes aux échanges, visites, ateliers, conférences, qui permettent de "voir autre chose", de se confronter au monde extérieur. Il peut aussi s'agir d'apporter une expertise additionnelle, des compétences extérieures, ponctuelles ou plus pérennes.

C'est dans cette deuxième optique qu'est en cours une réforme progressive de l'outil d'"assistance technique", composante historique importante de l'aide française. Cette réforme accompagne une spectaculaire baisse des effectifs gérés par le MAE/Coopération : 23 000 au début des années 1980, 2200 lors de la revue précédente, 1200 environ aujourd'hui²⁷.

Le transfert de compétences entre la DgCiD et l'AFD après le CICID de 2004 s'est accompagné du "transfert" de 320 postes d'assistants techniques. En lien avec ce projet, l'AFD a élaboré un plan d'action tout en faisant du renforcement des capacités des pays la finalité première de l'assistance technique.

Parfois encore considéré à tort comme un simple outil de transfert de compétences, ou confondu avec une coopération de substitution, le recours à l'assistance technique résidente, de moyenne ou longue durée, est au contraire un outil puissant (quoique aujourd'hui fort réduit numériquement) de renforcement des capacités des différents acteurs locaux, et de leur capacité à négocier entre eux. L'assistant technique est généralement intégré à la structure appuyée, mais il n'est pas acteur des relations locales de pouvoir, qui paralysent souvent les institutions. Ce caractère de relative neutralité et sa capacité de médiation représentent souvent son principal apport. Ainsi, plus que de la formation, l'assistant technique apporte une expérience complémentaire, des méthodes expérimentées ailleurs, des contacts extérieurs, mais aussi interface privilégiée avec le bailleur, quand il s'agit d'assistance technique directe.

27) Il s'agit ici de l'assistance technique dite "directe", en contrat avec le ministère des Affaires Etrangères, et mise à disposition du pays ou organisation d'accueil. Par ailleurs, les interventions de l'AFD, et plus rarement celles du FSP, peuvent utiliser des personnels fournis par des sociétés privées. Enfin France Coopération Internationale a adopté le terme d'ETI (experts techniques internationaux).

La modernisation de l'assistance technique progresse actuellement, avec une certaine ouverture du champ de recrutement (français, européens, pays voisins, nationaux). Historiquement, une grande partie de l'assistance technique était constituée de fonctionnaires de différentes administrations françaises (notamment l'éducation nationale) détachés au ministère de la Coopération ou au MAE. La fonte des effectifs et la diversification de recrutement ont réduit cette proportion, mais le recours à des agents de la fonction publique devrait se poursuivre. C'est pour assurer le "portage" de ces agents sur les concours AFD que la fonction de FCI a été étendue au recrutement de l'assistance technique de longue durée. Une partie de l'assistance technique du MAE, voire toute, pourrait également être à l'avenir gérée par FCI.

La modernisation de l'assistance technique progresse également par l'ouverture du champ d'utilisation : assistance extérieure à des organisations hors États, à des structures professionnelles, à des ONG, à des fondations, etc. . L'outil assistance technique est aussi utilisé pour la mise à disposition d'expertise auprès d'organisations multilatérales : dans le secteur des OMD, cette utilisation dépasse 50 % des effectifs. Dans le cadre de la mise en place de l'harmonisation de l'aide, la capacité de médiation de l'assistance technique aussi bien du côté des bailleurs que des acteurs locaux est particulièrement précieuse.

Parallèlement, la mutualisation de l'assistance technique entre bailleurs, la mise à disposition d'assistance technique dans des opérations financées par d'autres bailleurs, toutes pratiques courantes dans les années 1980 mais laissées de côté par la suite, devraient se développer à nouveau.

L'assistance technique doit enfin se moderniser en étant plus et mieux intégrée au dispositif de gestion des ressources humaines globales de l'aide française, ce que prévoit le plan d'action pour l'efficacité de l'aide. Une expérience de travail auprès d'une institution d'un pays partenaire doit notamment pouvoir être valorisée au sein de l'aide française. Enfin, l'assistance technique doit être davantage mobilisée dans la capitalisation, la formalisation et la diffusion du "savoir faire" français en matière d'aide au développement. Le CEFEB de l'AFD peut jouer un grand rôle dans cette mobilisation.

6.2.3 Projets pilotes autour de la fonction de négociation

Certaines interventions de l'aide française prennent la forme de projets pilotes, dans lesquels se mettent en place à grandeur nature, dans un secteur ou une géographie délimitée, des processus et lieux de négociation concernant des enjeux relativement importants.

Dans les cas sus-mentionnés de projets d'appui à l'émergence de pouvoirs locaux de type municipal, le mode opératoire était ou est souvent le même : une équipe très réduite, indépendante des enjeux de pouvoirs locaux mais les ayant analysés, assurant beaucoup de formations (aux villages, aux services publics, aux opérateurs locaux) et jouant d'abord un rôle **d'animateur**, puis souvent de médiateur dans des relations multi-acteurs la plupart du temps complexes. Ce rôle essentiel, dont le projet pilote montre la pertinence, est de nature publique, et peut être reproduit à une plus grande échelle par des structures pérennes nouvelles.

L'association **projet innovant - compétences humaines extérieures** se révèle donc capable de créer ou de renforcer l'une des compétences les plus indispensables au développement institutionnel, la fonction de médiation.

7. Conflits, paix, sécurité et états fragiles

- La France a élaboré un document de positionnement interministériel définissant une réponse aux situations de fragilité, avant et après les crises. Il propose une approche pragmatique, basée sur une analyse multifactorielle des fragilités au cas par cas (grille de fragilité), plutôt que la définition d'une liste fermée de pays fragiles.
- La réponse française à ces situations s'attache essentiellement à la refondation de l'État. Elle est coordonnée au sein d'un réseau interministériel associant notamment acteurs de l'aide bilatérale et coopération militaire.

7.1 Stratégie française à l'égard des "États fragiles"

7.1.1 Orientations générales

La réflexion des bailleurs sur les États fragiles a le mérite de remettre à l'ordre du jour les pays "orphelins" de l'aide, et la France entend accompagner ce mouvement de manière pragmatique par une approche dynamique qui tienne compte, au cas par cas, de l'évolution des situations.

Ainsi, la stratégie française en matière de gouvernance démocratique, publiée en 2006, intègre les questions de paix et de sécurité et fait de la prévention un axe transversal et fédérateur. Afin de mettre en œuvre cette approche transversale dans les pays qualifiés de «fragiles» ou sortant de crises, un document de positionnement interministériel a été validé en co-secrétariat du CICID. Il définit une réponse harmonisée de la France aux situations de fragilité, avant et après les crises, en s'inscrivant dans le long terme. Un bureau spécifique à la DgCiD (prévention des conflits et reconstruction) est chargé de coordonner sa mise en œuvre.

Dans ces pays, la coopération française met l'accent sur le rétablissement d'une dynamique sociale, la mise en place de relais entre les populations et les pouvoirs publics en (re) formation. Le maintien de la paix, l'aide humanitaire et le développement sont considérés comme les différentes parties d'un système intégré de reconstruction qui assure la cohésion des politiques et la synchronisation des programmes.

La restauration ou le maintien de la paix et de la sécurité doivent ainsi s'inscrire dans les principes démocratiques et assurer la mise en place de réformes d'ensemble de l'État et de la société. L'imbrication des problèmes de tous ordres est une menace en puissance et conduit à privilégier une approche transversale, participative et intégrée remettant au cœur de l'action, l'État et la société.

L'approche française de cette question s'appuie sur un outil d'étude et d'analyse : la grille de lecture des fragilités. Celle-ci distingue six catégories de fragilité (défaillance de l'État de droit, État impuissant, État illégitime ou non représentatif, économie défaillante, société fragile, contexte régional) en détaillant les critères de fragilités dans chacune d'elles. Elle permet ainsi d'appréhender de façon plus fine chaque cas particulier. Elle devrait être prochainement utilisée dans plusieurs pays ; Haïti, Kosovo, Niger, Mali, ainsi que, au niveau régional au Tchad, en République centrafricaine et au Soudan

Cet outil complète, sur les enjeux de développement, les dispositifs d'analyse des conflits relevant du MAEE (Centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises - COVAC) et du ministère de la Défense.

Pour alimenter la réflexion sur les enjeux spécifiques liés à la coopération dans les situations de post conflit et la conforter aux réalités locales, la DgCiD a lancé en 2007 un certain nombre d'études sur les systèmes d'alerte précoce, et, en étroite collaboration avec le Ministère de la Défense, sur la réforme des systèmes de sécurité et la question des programmes Désarmement Démobilisation Réinsertion.

Pour l'élaboration de ces orientations, la France s'est notamment appuyée sur les conclusions du rapport Clingendael commandité par le CAD de l'OCDE. La réflexion interministérielle sur les États fragiles a souligné le besoin d'une structure interministérielle d'analyse et de stratégie, associant dans ses réflexions tous les acteurs impliqués dans l'aide au développement (militaires, diplomates, humanitaires et développement) et susceptibles de mener les travaux d'analyse pluri-disciplinaire qui s'imposent pour essayer de comprendre les causes des fragilités. Il est donc prévu de mettre sur pied un réseau interministériel pour partager les informations nécessaires sur la base de la grille des fragilités. Il permettrait d'identifier les thématiques prioritaires pour la France nécessitant particulièrement une action concertée (Désarmement Démobilisation Réinsertion ; enfants soldats ; lutte contre les armes légères et de petit calibre - ALPC ; lutte contre la corruption ; action auprès des Institutions financières internationales).

Mais le dialogue est déjà largement engagé entre militaires, humanitaires et acteurs du développement et trouve une occasion de se renouveler dans le cadre de l'exercice de simulation multinational MNE5. De concert avec le Ministère de la Défense, il a été entrepris de mieux faire connaître à une plus large audience les réflexions et propositions développées depuis plusieurs années dans le cadre de cette expérimentation.

Enfin, la réflexion interministérielle sur les États fragiles a révélé un besoin en formation des agents en poste et dans les administrations centrales chargés du suivi de ces questions, ainsi que des assistants techniques, insuffisamment préparés pour intervenir dans des situations de fragilité. Au delà de la formation permanente offerte aux agents du dispositif français, des contacts ont été pris avec des centres de recherche et de formation (DCAF, GSPC) et d'autres bailleurs (Suisse, Canada, PNUD, Banque mondiale...) pour élargir l'offre de formation sur ces sujets.

7.1.2 Priorités, instruments et financements

Les actions de la Coopération française dans les États en post conflit sont de trois types :

- créer les conditions de reconstruction/refondation des États en post conflit (ex : Afghanistan)
- améliorer la sécurité des populations des États sortant de conflits (réforme des systèmes de sécurité, programmes DDR, lutte contre les ALPC)
- renforcer nos actions de prévention, dans le cadre multilatéral (Protocole d'accord de 8 M€ signé en 2006 avec le PNUD ; projet de travail avec la Banque mondiale en Côte d'Ivoire).

Les divers instruments de l'aide française peuvent être mis en œuvre à ces fins, selon le contexte et les objectifs recherchés. Ils devront être, dans certains cas, adaptés à la lumière des critères de fragilité constatés par la grille, afin d'introduire une plus grande souplesse et d'assurer une inscription dans la durée. La grille d'analyse des fragilités devrait permettre d'évaluer la pertinence des orientations retenues dans les documents-cadres de partenariat, au regard de cette problématique.

Une évaluation de ces interventions de la coopération française dans des contextes de crises et de fragilités institutionnelles est actuellement en cours. Elle portera sur trois pays : Afghanistan, Haïti et Guinée.

Les interventions bilatérales françaises s'attachent essentiellement à la refondation de l'État. Sur la problématique des enfants soldats, par exemple, la France privilégie la réunification familiale ou communautaire (programmes de coopération avec l'UNICEF au Congo, Liberia, en Guinée-Bissau, République démocratique du Congo et Sierra Léone).

La France soutient également les initiatives régionales. Elle a notamment initié avec le Royaume-Uni et le Canada la création d'un fonds multi-bailleurs d'appui au renforcement des capacités de la

Commission de la CEDEAO. Elle a joué également un rôle actif pour engager l'Union Européenne à assister la CEDEAO dans son effort pour établir une convention régionale contre les flux illicites d'armes légères. La France participe également activement à l'initiative RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix), initiée en 1997, qui vise à accroître les capacités des pays et organisations africaines pour leur permettre de concevoir et de mener des opérations de maintien de la paix sur leur continent. Ce concept se fonde sur une gestion globale des crises privilégiant l'intégration régionale (volet militaire et volet civil) et multidimensionnelle, en aidant à prévenir les crises, à les gérer, y compris dans la phase critique de sortie de crise.

Une grande partie de nos actions de prévention transite par des acteurs multilatéraux. Aux termes d'un Protocole d'accord signé en 2006 avec le PNUD, la France mène une série de projets de reconstruction au Soudan, en RCA notamment, ainsi que sur des thématiques transversales comme la lutte contre les ALPC, le soutien à la transition, l'accès à la justice, le déminage, le renforcement des capacités.

7.2 Réforme du système de sécurité

La France cherche à renouveler une longue expérience de coopération en matière d'appui à la réforme de la police, au respect de l'État de droit et à la modernisation de l'État. Ses activités en matière de réforme des systèmes de sécurité sont orientées par la stratégie française "gouvernance démocratique", qui accorde notamment la priorité au renforcement des capacités. Il s'agit non seulement de viser l'enracinement d'une culture démocratique des forces de l'ordre mais aussi de renforcer la légitimité des institutions publiques et la possibilité, pour le citoyen, d'exercer librement ses droits politiques, économiques et sociaux. Conformément à la stratégie française de gouvernance, les priorités d'action doivent être définies localement en fonction des besoins et des marges de manœuvres existantes.

Les activités entrant dans le champ de la réforme des systèmes de sécurité relèvent pour l'essentiel du MAEE à travers la DgCiD, la direction pour la coopération militaire et de défense (intégrée à la Direction générale des affaires politiques et de sécurité). Elles mobilisent essentiellement l'aide projet du MAEE et une assistance technique dans différents secteurs (finances publiques, sécurité intérieure, justice, défense). Sur le terrain, la mise en œuvre et la coordination des activités de la Coopération française entrant dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité relèvent de la chancellerie diplomatique et du Service de Coopération et d'Action Culturelle, sous l'autorité de l'ambassadeur.

Plusieurs travaux sont en cours pour promouvoir les lignes directrices de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité, auxquelles la France adhère, et de formaliser une stratégie spécifique. Un réseau des correspondants "réforme des systèmes de sécurité" a été mis en place pour échanger sur les initiatives en cours et les expériences des autres bailleurs dans ce domaine (ex. : présentation par le SSDAT "security sector development advisory team" britannique de ses activités). La France s'approprie progressivement le manuel et les modules de formation de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité.

Afin d'alimenter la réflexion autour d'une approche française en matière de réforme des systèmes de sécurité, le MAEE a commandité une étude sur le dispositif français d'appui à la réforme des systèmes de sécurité, en voie de finalisation. Les enseignements attendus sur les modes d'organisation et de fonctionnement des acteurs français impliqués dans la réforme des systèmes de sécurité sont enrichis par un cas d'étude pratique en République centrafricaine.

Annexes

Annexe 1 :	
Tables des illustrations	66
Annexe 2 :	
Suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2004	67
Annexe 3 :	
Présentation des principaux acteurs de l'aide française	72
Annexe 4 :	
Historique de la zone de solidarité prioritaire	75
Annexe 5 :	
Allocation géographique de l'aide française	76
Annexe 6 :	
Décomposition de l'aide française par instruments (m€)	78
Annexe 7 :	
Objectifs et indicateurs du document de politique transversale (plf 2008)	79
Annexe 8 :	
Présentation de la politique française en matière d'aide humanitaire	81

Annexe 1 : Tables des illustrations

Graphiques

Graphique 1 : Évolution de l'APD française (part du RNB - 1960-2008)	18
Graphique 2 : Composition de l'APD française (APD nette - 2000-2008)	19
Graphique 3 : Répartition de l'aide programmable par stratégie sectorielle (somme du bilatéral programmable et multilatéral spécialisé)	20
Graphique 4 : Répartition géographique de l'aide bilatérale (APD brute - hors non géographisé)	23
Graphique 5 : Évolution des annulations de dette comptabilisées dans l'APD bilatérale	28
Graphique 6 : Évolution des dépenses liées à l'accueil des étudiants étrangers	29
Graphique 7 : Détail de l'évolution des dépenses pour l'accueil en France de réfugiés	30
Graphique 8 : Contributions aux institutions multilatérales (APD nette hors FMI - 2000-2007)	32
Graphique 9 : Coûts de gestion moyens en % de l'aide programmable (1995-2005 et 2000-2005)	46

Tableaux

Tableau 1 : Évolution de l'aide publique au développement française depuis 2000 (APD nette)	17
Tableau 2 : Évolution de l'aide destinée aux PMA (APD nette)	23
Tableau 3 : Engagement des principaux instruments d'aide bilatérale programmable en 2006 (M€)	25
Tableau 4 : Évolution des dépenses liées à l'accueil des étudiants étrangers	29
Tableau 5 : Contribution à l'aide communautaire (moyenne 2004-2006)	31
Tableau 6 : Comparaison des contributions à l'aide multilatérale (APD hors dette - moyenne 2003-2005)	33
Tableau 7 : Répartition entre contribution au budget de base et moyens "bi-multi"	35
Tableau 8 : Répartition de l'activité bilatérale par acteur opérationnel (Engagements d'aide programmable, 2006 - M€)	40
Tableau 9 : Dispositif de terrain de l'aide française	41
Tableau 10 : Ressources humaines des principaux acteurs de l'aide française (2006)	45
Tableau 11 : Coûts administratifs déclarés en APD (M€)	46
Tableau 12 : Composition de la part de l'APD transitant vers les ONG en 2005	47

Figures

Figure 1 : Carte de la zone de solidarité prioritaire	24
Figure 2 : Organigramme simplifié du dispositif	38
Figure 3 : Organigramme simplifié du dispositif de coopération dans les pays en développement de la ZSP	42
Figure 4 : "L'approche par les résultats de l'AFD : Une gestion intégrée, des moyens aux impacts"	56

Annexe 2 : Suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2004

1 - Le cadre général et les nouvelles orientations :

- Élaborer un document d'orientation stratégique pour l'ensemble du dispositif de coopération, construit autour de la réalisation des OMD et fondé sur le principe d'alignement de la coopération française sur les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays partenaires.

<i>Recommandations</i>	<i>Réalisations depuis 2004</i>
1.1 Élaboration d'un document d'orientation stratégique	Depuis 2006, le document de politique transversale annexé à la Loi de finances rassemble et expose toutes les composantes de l'aide française. De façon complémentaire, les relevés de conclusions du CICID marquent les orientations et les inflexions dans la politique.
1.2 Sensibilisation du public (notamment sur les OMD)	Depuis 2004, la France a fourni un effort conséquent dans ce domaine. Les actions d'éducation au développement ont été poursuivies. Le CICID a lancé en 2006 plusieurs initiatives complémentaires, notamment la mise en place d'un logo unique fédérateur. Des outils de mesure des résultats ont été mis en place pour les instruments de l'AFD. Ils permettront une meilleure communication sur les impacts.
1.3 Prise en compte du genre comme sujet transversal	Les questions de genre figurent dans les DPT comme question transversale, prise en compte dans toutes les autres actions. Une plate forme "genre et développement" a été mise en place pour alimenter la réflexion nationale. La publication Genre et Développement de décembre 2006 présente les objectifs clés de la France en matière de genre ainsi que des exemples de projets pour répondre aux OMD et recommandations internationales dans ce domaine. Un document d'orientation stratégique est en cours de validation
1.4 Recours à des analyses socio-économiques approfondies pour traiter la pauvreté	Dans les secteurs concourant directement à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement, des analyses diagnostics de la pauvreté sont conduites afin de définir les stratégies opérationnelles. Des évaluations d'impact approfondies sont également prévues pour quelques interventions spécifiques.
1.5 Position consolidée sur la lutte contre la pauvreté, articulation de ses politiques avec les OMD	Les stratégies sectorielles validées par le CICID en 2005 et les documents cadre de partenariat ont permis de renforcer la cohérence du pilotage des interventions. Depuis 2005, l'essentiel de l'aide bilatérale dans les secteurs concourant directement à l'atteinte des OMD (agriculture et développement rural, santé, éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain) a été confié à l'AFD. L'Agence est responsable de l'ensemble des opérations allant de l'appui à l'élaboration d'une politique sectorielle dans un pays donné au financement des programmes et des projets qui en découlent.

- Assumer un rôle plus actif dans la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide dans les pays partenaires ; ceci implique de finaliser et de diffuser le plan d'action en matière d'harmonisation, en spécifiant les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs de résultat et d'échéances.

1.6 Rôle dans l'agenda efficacité de l'aide	La France a accueilli en mars 2005, le forum lors duquel a été adoptée la Déclaration de Paris. Depuis lors, elle a mis en place un "Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide". Publié en juin 2007, ce plan en 12 propositions a été élaboré par un groupe de travail conjoint de la DgCiD, de la DGTPE et de l'AFD, en association avec les ONG françaises et se réfère explicitement aux objectifs et aux grands axes définis par la Déclaration de Paris de mai 2005. De nouveaux outils permettent d'avancer sur ce sujet : Document cadre de partenariat (DCP) (prévisibilité, alignement, appropriation), LOLF (prévisibilité, gestion axée sur les résultats). L'AFD anime un groupe de travail dans le cadre du réseau des praticiens de l'aide européens sur la mise en œuvre opérationnelle du Code de Conduite sur la division de travail signé par les États Membres de l'UE en mai 2007. Représentée dans le groupe de travail "efficacité de l'aide" du CAD, la France veille entre autre à ce que les éléments de la Déclaration de Paris soient inclus dans des cycles de formation tels que Train4Dev de l'OCDE. La France participe à l'évaluation conjointe de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris conduite dans le cadre du réseau EVALUNET du CAD de l'OCDE.
---	---

2 - Le volume et la répartition de l'aide :

- Déterminer les principes de programmation et les modalités de mise en œuvre des ressources budgétaires qui seront mobilisées pour compenser la diminution progressive du traitement de la dette à partir de 2006.

2.1 Composition de l'APD ; évolution au regard de la baisse des remises de dettes	L'APD totale des pays du CAD a été marquée, depuis 2004, par une forte croissance des annulations de dettes (Irak et Nigeria notamment). Pour la France cela a conduit à une réduction de la part relative des dépenses programmable dans l'APD. Toutefois, en volume, leur progression reste significative (+30% depuis 2002).
---	--

- Revoir la sélectivité géographique au sein de la ZSP en établissant des priorités en fonction des besoins pour la réalisation des OMD et de l'impact possible compte tenu de l'engagement des pays bénéficiaires.

2.2 Définir les priorités géographiques au sein de la ZSP	Les niveaux d'intervention sont très variables selon les pays au sein de la ZSP. Les moyens programmables sont de plus en plus concentrés au sein de cette zone. Dans le cadre du second plan d'orientation stratégique de l'AFD, il est prévu de sélectionner une vingtaine de pays de concentration situés prioritairement en Afrique francophone Plus largement, la France soutient le principe de complémentarité prôné par la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La France a soutenu l'adoption du code de conduite européen sur la division du travail et participe à sa mise en œuvre.
---	---

- Expliciter la stratégie multilatérale, y compris les choix budgétaires, et refléter les enseignements de l'expérience bilatérale dans l'action multilatérale.

2.3 Définition d'une stratégie multilatérale	La stratégie de la France, sans avoir été réellement formalisée, repose en premier lieu sur un équilibre entre le multilatéral et le bilatéral, qui est maintenu constant autour d'un partage un tiers / deux tiers. Une meilleure articulation de ces deux composantes de l'aide est par ailleurs recherchée. Des accords cadres ont notamment été signés entre l'AFD et les principales banques de développement pour promouvoir les partenariats opérationnels Le renforcement du co-secrétariat du CICID depuis 2004 a également conduit à l'amélioration de la concertation sur la stratégie multilatérale. Des progrès importants ont été accomplis pour inventorier les différents partenariats sectoriels menés avec les institutions multilatérales. Un effort de consolidation de nos engagements multilatéraux a été entrepris au niveau de la COSP (Conférence d'orientation stratégique et de programmation). Cette enceinte, qui se réunit en amont du CICID, est appelée à évoluer vers un véritable rôle de plateforme de coordination et de programmation stratégique de l'action multilatérale.
--	--

- Saisir les opportunités que présente la LOLF pour introduire un processus budgétaire transparent et pluriannuel et une gestion axée sur les résultats, en utilisant le document de politique transversale comme cadre pour décliner les orientations stratégiques en choix budgétaires.

2.4 Budgétisation de l'APD 2.5 Saisir les opportunités de la LOLF	La LOLF a permis de progresser dans plusieurs directions : identification de l'APD (mission APD et DPT), clarification des objectifs et des moyens correspondants, définition d'indicateurs de performance : - Le document de politique transversale permet de donner une vue d'ensemble de toutes les composantes de l'APD, avec un niveau de détail supérieur aux anciens "jaunes budgétaires" - La mission "aide publique au développement" regroupe l'essentiel des dépenses programmables d'APD. Elle est pilotée par le Secrétaire d'État chargé de la coopération. - Les documents budgétaires comportent des objectifs précis, assortis d'indicateurs de suivi. - Le Parlement est également en mesure d'orienter la LFI selon les orientations stratégiques, rappelées au début de ces documents.
--	--

3 - La cohérence des politiques :

- Faire de la cohérence des politiques au service du développement un objectif explicite du gouvernement français et préciser les arrangements institutionnels déployés - en particulier les mécanismes de coordination et les processus d'arbitrage.

3.1 Faire de la cohérence une priorité explicite	La cohérence est devenue un des objectifs explicites de la politique française ; elle est évoquée dans le document de politique transversal. La création du ministère de l'Immigration, de l'identité nationale et du codéveloppement ou celle de la DGTPE constituent des facteurs favorables à cette cohérence.
--	---

- Pour assurer une prise en compte plus systématique des intérêts des pays en développement dans les politiques menées par la France, mener une réflexion plus rigoureuse en identifiant des objectifs concrets à poursuivre au niveau ministériel et au sein de l'administration.

3.2 Identifier les objectifs et moyens institutionnels nécessaires pour assurer la cohérence	L'étude de l'<i>European Center for Development Policy Management</i> a mis en valeur le cadre institutionnel existant qui permet de travailler sur les sujets touchant à la cohérence : participation du Secrétaire d'État chargé de la coopération au conseil des ministres, CICID, HCCI, secrétariat général des affaires européennes.
--	--

4 - La gestion et la mise en œuvre de l'aide :

- Adapter la planification de l'aide pour mieux répondre aux besoins exprimés par les pays partenaires à travers leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, plutôt qu'en fonction des outils de la coopération française, et instituer une programmation budgétaire par pays pour renforcer la prévisibilité de l'aide.

4.1 Établir un document par pays, rendant l'action prévisible et articulée aux priorités nationales	Les documents cadres de partenariat ont été mis en place. Ils prennent en compte les CSLP nationaux, l'action des autres bailleurs et comportent une programmation financière indicative sur cinq ans des actions françaises dans le pays. Une trentaine a déjà été signée.
---	---

- Comparer les avantages et inconvénients de conserver différentes structures d'exécution, tant au siège que dans les pays partenaires. Sur la base de l'expérience des C2D, approfondir la réflexion sur l'efficacité des divers instruments de l'aide française par rapport à l'évolution vers l'approche programme et l'aide budgétaire.

4.2 Réflexion sur les divers outils, sur les aides budgétaires globales	La France dispose d'une panoplie instrumentale diversifiée, qui lui permet une approche adaptée à la variété des situations rencontrées dans les pays partenaires. Une doctrine d'emploi des aides budgétaires globales a été validée en février 2007 par le co-secrétariat CICID.
---	---

- Poursuivre les efforts d'adaptation de l'assistance technique pour renforcer sa contribution au développement des capacités tout en évaluant son coût d'opportunité par rapport à d'autres instruments. Envisager son déliement, le cofinancement avec d'autres donateurs et un recours accru aux compétences locales ou régionales.

4.3 Réformer l'assistance technique	L'assistance technique a été massivement réformée dans les secteurs OMD. Elle relève maintenant, pour l'essentiel, des maîtrises d'ouvrage locales dans le cadre des concours de l'AFD. Le GIP-FCI a été chargé de la mobilisation de l'expertise publique dans ce domaine.
-------------------------------------	---

- Encourager les initiatives visant la capitalisation interinstitutionnelle du savoir et la valorisation de l'expérience, y compris au niveau de l'évaluation.

4.4 Encourager la capitalisation inter-institutionnelle du savoir et la valorisation de l'expérience	La concertation entre la DgCiD, la DGTPE et l'AFD en matière d'évaluation s'est largement développée. Les évaluations sont désormais systématiquement publiées. Elles font l'objet d'un suivi, pour améliorer la valorisation de l'expérience.
--	--

Annexe 3 : Présentation des principaux acteurs de l'aide française

La Direction générale de la Coopération internationale et du Développement

Les mandats de la DgCiD ont été précisés par le décret 2006-271 du 8 mars 2006 portant organisation de l'administration centrale du Ministère des affaires étrangères. On peut les diviser en deux catégories :

1. La coordination et le pilotage stratégique de l'aide : La DgCiD "élabore et suit la politique de coopération internationale et d'aide au développement". Cette mission lui confère plusieurs responsabilités :

- Elle élabore les politiques et stratégies que les opérateurs, notamment l'AFD, doivent mettre en œuvre (tâche confiée à la sous-direction des politiques sectorielles et des objectifs du millénaire pour le développement) ;
- Elle assure pour le compte du MAEE le co-secrétariat du CICID (tâche confiée à la sous-direction de la stratégie, des questions européennes et multilatérales) ;
- Elle exerce pour le compte du MAEE la tutelle des opérateurs de la coopération internationale française (tâche confiée à la sous-direction de la stratégie, des questions européennes et multilatérales) ;
- Elle assure le suivi de l'action internationale des organisations non gouvernementales (tâche confiée à la mission d'appui à l'action internationale des ONG) ;
- Elle soutient l'action des collectivités locales dans le cadre de la coopération (tâche confiée à la délégation à l'action extérieure des collectivités locales) ;

2. L'action directe en matière de gouvernance et de coopération culturelle

- Elle met en œuvre la coopération internationale dans le secteur de la gouvernance (s'appuyant pour cela sur la sous-direction de la gouvernance démocratique) ;
- Elle développe la coopération culturelle et artistique, élabore et soutient les projets d'enseignement et de diffusion de la langue française et anime le réseau des établissements culturels français à l'étranger (ressort de la direction de la coopération culturelle et de la francophonie) ;
- Elle assure la promotion de l'action audiovisuelle extérieure et de l'action internationale dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (ressort de la direction de l'audio-visuel extérieur) ;
- Elle encourage le développement de la coopération universitaire et scientifique et participe à la politique d'attractivité du territoire français dans ses domaines de compétence (ressort de la direction de la coopération scientifique et universitaire) ;

La DgCiD disposait en 2007 de 496 agents en administration centrale, en majorité concernés par l'aide publique au développement et de 2609 sur le terrain (assistants techniques, personnels des SCACS...). Le réseau à l'étranger est étoffé : on compte 113 SCAC, qui sont chargés de superviser les programmes mis en œuvre directement par le MAEE.

Elle déclare en APD 2 303 M€ (chiffres 2006), dont 1 031,5 M€ seulement peuvent être comptabilisés comme aide bilatérale programmable (les contributions multilatérales représentant à elles seules 52 % du total). Celle-ci est allouée sous forme de coopération technique (57 %), de dons (28 %), de projets FSP (13 %) et de concours financiers (2 %).

La Direction générale du Trésor et des politiques économiques

Le Ministre de l'Economie des Finances et de l'Emploi (MINEFE) est le gouverneur pour la France au sein des institutions multilatérales de développement, et son représentant siège aux conseils d'administration du FMI, de la Banque mondiale, des banques multilatérales de développement, ainsi que dans les banques centrales de la zone franc dans le cadre des accords de coopération monétaire. La Direction

Générale du Trésor et de la Politique Economique²⁸ (DGTPE), chargée des questions économiques, financières et internationales sur le plan multilatéral et bilatéral, assume les responsabilités en matière d'APD à l'intérieur du MINEFE.

La DGTPE assure le co-secrétariat du CICID, via le Service des Affaires multilatérales et du développement, et exerce également, en commun avec la DgCiD, la tutelle sur l'AFD. La DGTPE partage ainsi la responsabilité des crédits publics délégués à l'Agence.

Plus précisément, au sein de la DGTPE, le service des affaires multilatérales et du développement est chargé en particulier :

- des *questions relatives à l'endettement* : secrétariat du Club de Paris, négociation et mise en œuvre des accords de dette, gestion active des créances, relations avec les créanciers et les débiteurs.
- de la *coopération monétaire et du développement avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et de la Zone Franc*, ainsi que de la programmation et l'instruction des aides budgétaires globales.
- de l'aide au développement et des institutions multilatérales de développement (Banque mondiale, banques régionales de développement, Fonds pour l'environnement mondial, Fonds international de développement agricole). Il suit en particulier la reconstitution de ces fonds.
- des *relations avec les institutions financières multilatérales* : s'agissant d'APD, il s'agit surtout de la préparation des réunions financières internationales (G7, G8, G20...) et des relations avec le FMI et l'OCDE. Au titre de ses relations avec l'OCDE, la DGTPE a également la charge de la déclaration de l'APD française au CAD.
- des *travaux d'évaluation de l'aide publique au développement de la DGTPE*
- des *politiques commerciales*, en particulier les négociations dans le cadre de l'OMC.

La DGTPE dispose également des instruments d'aide-projet aux pays émergents avec un instrument de prêts concessionnels (la Réserve pays émergents, RPE) et un instrument de dons (le FASEP études, Fonds d'aide au secteur privé), gérés par le service des relations bilatérales et du développement international des entreprises.

Enfin, le service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes assure la stratégie et la coordination européenne, en particulier en matière d'aide au développement.

Environ une cinquantaine de personnes au MINEFE traite de questions de développement. En 2006, ce ministère a contribué pour 2 850 M€ (résultant de l'aide multilatérale pour 590 M€, d'aide bilatérale sous forme de coopération technique et de dons -ABG notamment-pour 97M€, des annulations de dette (2 703 M€) et de la contribution nette des opérations de prêts de l'État et de l'AFD (-540 M€) à l'APD nette française).

L'Agence Française de développement

L'AFD est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Ses missions et son organisation sont fixées aux articles R 516-3 à R 516-20 du Code monétaire et financier. Elle est l'opérateur principal du dispositif de coopération pour le développement et constitue l'un des principaux instruments de mise en œuvre de l'aide bilatérale française au développement. L'Agence est placée sous la tutelle des ministères chargés des Affaires étrangères, de l'Economie, du Budget et de l'Outre-mer. Fin 2006, l'Agence employait 1628 personnes dont 1089 hors agents des Collectivités d'outre-mer, agents détachés, mis à disposition et assistants techniques. Parmi ces 1089 personnes 684 étaient basées en France et 405 dans les pays étrangers.

28) La création de cette direction générale fin 2004, a notamment permis de renforcer les synergies entre les différents services concernés par l'APD et favorisé la mise en cohérence des politiques commerciales et de développement.

Elle a pour mission de participer au financement du développement en Afrique, en Asie, dans le pourtour méditerranéen, au Moyen-Orient, en Europe de l'Est et dans l'Outre-mer. Elle y poursuit trois objectifs : lutte contre la pauvreté, promotion de la croissance économique et préservation des biens publics mondiaux.

Ses actions en faveur de la croissance économique et de la préservation de l'environnement s'inscrivent directement dans le cadre des Objectifs du Millénaire (ODM). Depuis 2007, l'AFD est compétente pour la mise en œuvre de l'aide bilatérale dans les secteurs concourants directement à l'atteinte des OMD (agriculture et développement rural, santé, éducation de base, formation professionnelle, environnement, secteur privé, infrastructures et développement urbain). Elle intervient également dans les pays émergents (Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Pakistan et Thaïlande) pour des projets contribuant à la préservation des biens publics mondiaux.

L'AFD utilise une grande palette de modalités d'aide (aide budgétaire globale, aide sectorielle, aide projet et aide programme) et dispose d'une grande diversité d'outils de financement pour œuvrer en faveur du développement :

- L'Agence intervient par des subventions dans les pays les plus pauvres de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP). Ces subventions concernent les secteurs sociaux, les projets d'infrastructures, de développement urbain et rural.
- Dans les autres pays, elle consent des prêts à destination des États, des organismes et collectivités publics et des entreprises. L'AFD accorde aussi des prêts bonifiés au secteur privé et encourage ainsi ces acteurs à jouer un rôle de développement en leur accordant des financements avantageux.
- La filiale de l'Agence "Proparco" s'est dotée d'une équipe spécialisée dans le capital-investissement afin de compenser la rareté des offres de financement en fonds propres dans de nombreux pays. Proparco vise ainsi à encourager l'investissement local des entreprises.
- L'AFD peut également intervenir sous forme de garantie

La production intellectuelle est un outil à part entière de la politique de l'AFD, complémentaire de ses outils financiers et techniques. Elle vise tout d'abord à approfondir la connaissance de la politique d'aide publique au développement par le biais d'études, publications, conférences, ateliers, séminaires et formations diplomates. Elle dispose d'un Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) permettant de compléter son offre par des formations.

Annexe 4 : Historique de la Zone de solidarité prioritaire

La zone de solidarité prioritaire (ZSP) a été créée²⁹ en 1998 dans le cadre de la réforme du dispositif de coopération. Elle a été définie comme la zone dans laquelle “l’aide au développement bilatérale française doit être sélective et concentrée”, pour produire un effet significatif. Ainsi, les pays de la ZSP ont vocation à bénéficier de l’essentiel de l’aide publique bilatérale française.

La première liste des pays de la ZSP a été fixée par le CICID en 1999, selon deux critères : la situation économique et financière du pays et l’impact politique de l’aide bilatérale. Les pays intégrés comprenaient les pays les moins développés en termes de revenus et n’ayant pas accès au marché des capitaux. Elle a également inclus les pays concernés par la coopération régionale autour des collectivités françaises d’Outre-mer.

Ainsi, en 1999, la ZSP comprenait-elle 61 pays : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo Brazzaville, Côte d’Ivoire, Cuba, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée Conakry, Guinée Equatoriale, Guinée-Bissau, Haïti, Kenya, Laos, Liban, Libéria, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Petites Antilles (Antigue et Barbude, Barbade, Saint Christophe et Nieves, Sainte-Lucie, Grenade, Dominique, Saint Vincent et Grenadines), RD Congo, République dominicaine, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Léone, Surinam, Tanzanie, Tchad, Territoires Palestiniens, Togo, Tunisie, Vanuatu, Vietnam, Zimbabwe.

En 2002, le CICID a décidé un resserrement de la ZSP :

- Certains pays frontaliers des collectivités françaises d’Outre-mer ont été retirés de la liste (Antigue et Barbude, Barbade, Seychelles, Saint Christophe et Nieves, Sainte-Lucie, Maurice, Grenade, Dominique, Saint Vincent et Grenadines) ;
- Le Yémen et le Soudan ont été intégrés à la ZSP, de même que l’Afghanistan, à titre provisoire.

La ZSP comprend ainsi, depuis 2002, les 54 pays suivants :

Afrique du Nord : Algérie, Maroc, Tunisie.

Moyen Orient : Liban, Territoires Autonomes Palestiniens, Yémen.

Afrique Sub-saharienne et Océan Indien : Afghanistan, Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République Centrafricaine, Comores, Congo Brazzaville, République démocratique du Congo, Côte d’Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sao-Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Zimbabwe.

Caraïbes : Cuba, Haïti, République Dominicaine, Surinam.

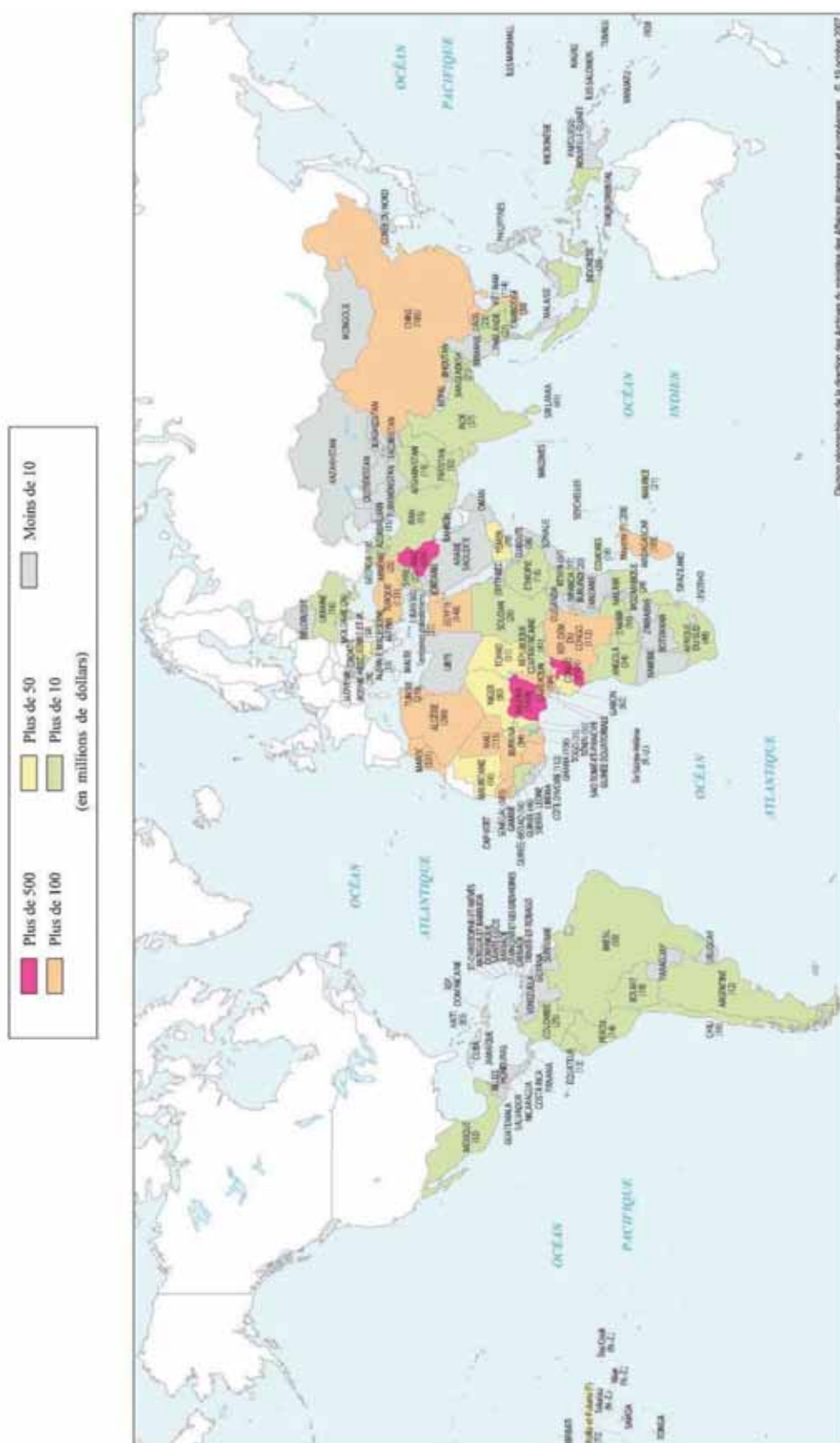
Péninsule Indochinoise : Cambodge, Laos, Vietnam.

Pacifique : Vanuatu

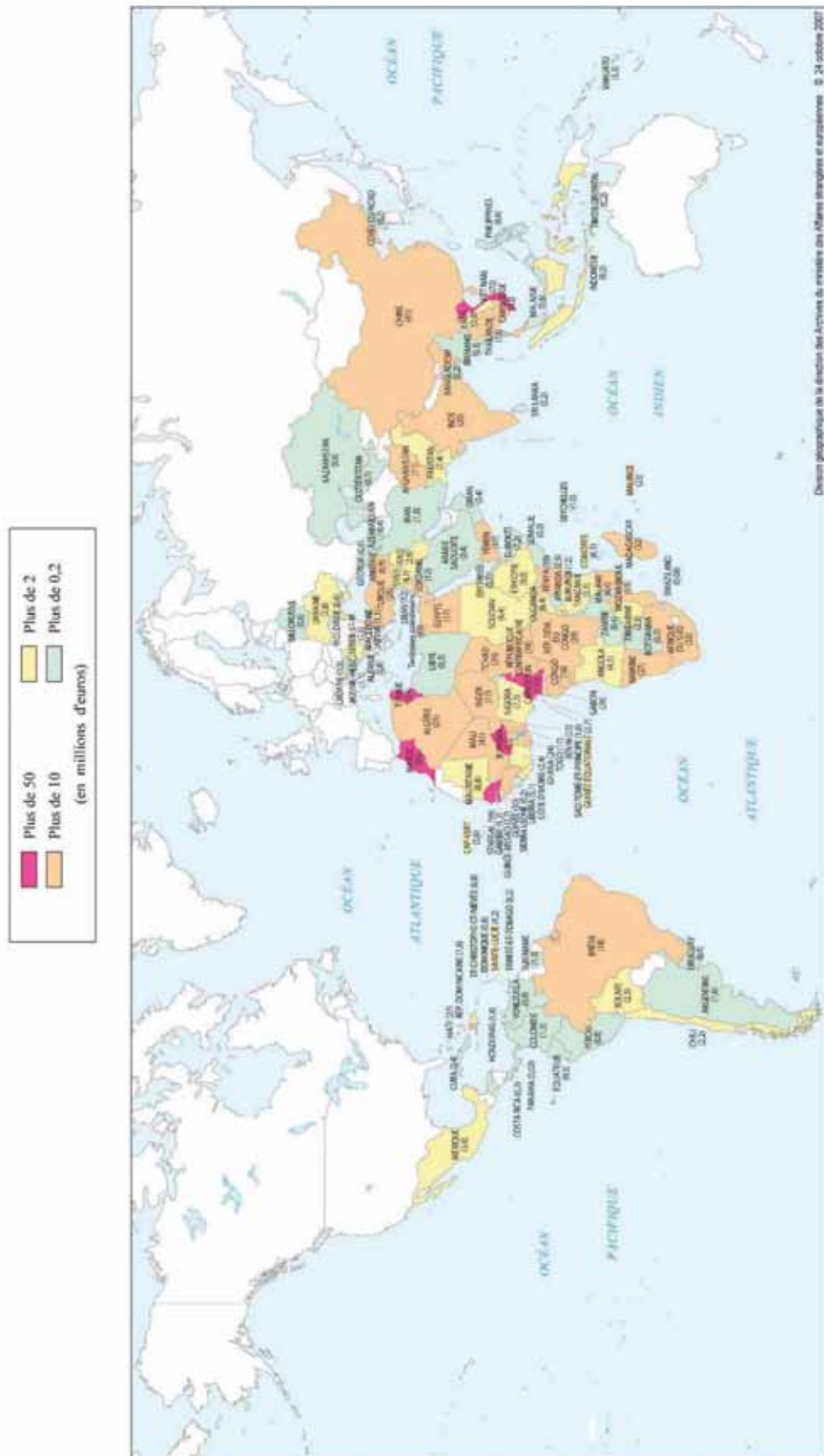
29) CICID du 28 janvier 1999.

Annexe 5 : Allocation géographique de l'aide française

A. Allocation géographique de l'aide française (APD brute - chiffres 2005)



B. Allocation géographique de l'aide française (effort budgétaire d'aide programmable en engagement - prévisions d'exécution 2007)



Annexe 6 : Décomposition de l'aide française par instruments (M€)

Décomposition de l'aide publique au développement française depuis 2003 (versements nets)				
en Mios€	2003	2004	2005	2006
Aide programmable - européen et multilatéral	1,805.28	2,338.78	2,242.53	2,136.07
Aide communautaire	1,160.33	1,499.80	1,457.26	1,543.88
FED	446.33	658.00	632.00	662.68
Budget européen	714.00	841.80	825.20	881.20
Aide multilatérale	644.95	838.98	785.33	592.27
Banque mondiale	259.69	319.26	240.32	363.19
dont AID	258.09	318.08	237.98	363.19
Nations-Unies	149.73	145.07	150.25	163.38
dont PNUD	16.00	22.40	15.80	24.10
Opérations maintien de la paix	0.00	0.00	15.00	16.50
Banques régionales de développement & fonds spéciaux	137.69	131.72	165.87	164.85
dont Banque Africaine de Développement (y compris fonds)	89.77	86.50	129.32	131.49
Prêts au FMI	-6.60	17.00	31.90	-407.20
Fonds thématiques	104.44	225.93	196.99	308.05
dont Fonds Mondial Sida & polio	50.00	150.00	140.00	203.75
dont IFFIm	0.00	0.00	0.00	0.00
UNITAID (pour mémoire)	0.00	0.00	0.00	25.00
Aide programmable - bilatéral	1,653.61	1,877.99	1,832.72	2,262.28
Concours financiers (APD BRUTE) = (a + b + c)	993.49	1,095.81	1,171.08	1,610.34
a) Prêts (versements) = somme(▼)	395.24	409.27	446.04	679.44
Prêts de l'AFD	262.40	310.62	363.43	595.74
Prêts RPE (et protocoles du Trésor)	132.84	98.65	82.61	83.70
Prêts d'ajustement structurel	0.00	0.00	0.00	0.00
b) Dons mis en place par l'AFD & MAEE = somme(▼ i+ii+iii+iv+v)	402.81	464.15	506.27	585.80
i Projets AFD sur dons = projets par AFD à partir budget 2009	134.43	153.87	173.45	230.00
ii Projets du fonds de solidarité prioritaire (pays)	46.60	73.00	85.80	64.60
iii Contrats désendettement - développement (C2D)	44.58	86.01	69.05	127.00
iv Aide Budgétaire Globale =	93.2	64.6	85.9	86.4
v Crédits mis en oeuvre par les ambassades *(coop techniq en APD)	84.00	86.70	92.10	77.80
c) Dons mis en place en faveur des TOM	195.44	222.39	218.77	345.10
Programmes globaux = (d+e+g+h)	1,054.27	1,132.44	1,106.83	1,228.41
d) aide globale par le MAEE = somme(▼)	541.15	591.34	559.16	570.86
dont Aide projet thématique (par autres opérateurs que l'AFD)	51.55	92.30	84.65	114.66
Mobilisation (= FSP mobilisateur) + Fds GAVI + Fds polio	17.80	53.21	49.55	71.64
Appui à la coopération des acteurs non étatiques	33.8	39.1	36.1	43.0
dont Coopération technique MAEE	489.60	499.04	473.51	456.20
Assistance technique directe (= coop.techniq)	153.40	139.50	118.30	101.89
Etablissements culturels (=coop. techniq)	106.60	106.60	96.40	93.30
Programmes de bourses (=coop. techniq)	82.80	84.30	92.30	82.08
Accueil élèves étrangers dans établissements AEEF (MAE/P185)	101.20	94.70	90.50	90.08
Autres (sauf crédits mis en oeuvre par les ambassades)	45.40	73.94	76.01	89.10
e) aide globale par les collectivités locales	30.21	32.94	29.96	38.95
aide projets	14.38	18.97	13.40	11.40
aide programme	0.66	4.50	4.03	9.93
coopération technique	15.17	9.47	12.53	17.62
f) Aide humanitaire (y compris aide urgence) et alimentaire par le MAEE & autres contributeurs	63.1	55.9	54.8	65.4
g) Recherche en faveur du développement	322.43	396.11	415.13	523.90
h) Divers aide globale par autres ministères = somme(▼)	97.41	56.17	47.74	29.34
i) Coûts administratifs	226.83	294.72	268.80	272.20
j) Remboursements de prêts	-620.98	-644.97	-713.99	-848.67
dont PAS	-66.97	-77.61	-98.07	-89.64
Autres types de dépenses = (k + l + m + n + o)	2,960.67	2,590.81	3,959.87	4,036.48
k) Annulations et refinancements de dettes (nets des amortists et contre-écritures)	1,925.40	1,411.54	2,706.04	2,702.61
l) Garanties de change =	0.00	0.00	0.00	0.00
m) Frais d'accueil des étudiants étrangers =	640.03	735.53	768.46	894.28
n) Frais d'accueil des réfugiés =	394.04	438.08	470.39	376.17
o) divers par autres contributeurs que MAEE = somme(▼)	1.20	5.67	14.98	63.43
dont Dépenses ministère de la défense à des fins civiles	0.00	0.00	0.00	55.23
dont dons aux ONG (sauf MAE)	1.20	5.67	14.98	3.97
dont Colloques	1.22	5.57	7.44	1.30
dont divers autres ministères (sauf : les TOM, recherche, MAEE, écologie, défense)				-4.20
Pour info : Collectivités d'Outre mer	193.44	222.39	218.77	345.10
Pour info : Action de coopération des collectivités locales	35.67	44.89	40.82	53.97
TOTAL BILATÉRAL (aide programmable + autres)	4,614.29	4,468.80	5,792.59	6,298.76
TOTAL APD nette	6,419.56	6,807.58	8,035.12	8,434.83
(aide programmable multi + programmable bilatéral + autres)				

Annexe 7 : Objectifs et indicateurs du Document de politique transversale (PLF 2008)

OBJECTIF n° 1 : Contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire (OMD) adoptés par les Nations	INDICATEUR 1.1: Proportion de l'aide gérée par le MAEE dirigée vers l'Afrique sub-saharienne, les PMA et la ZSP / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
	INDICATEUR 1.2: Amélioration de l'accès à l'éducation de base / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
OBJECTIF n°2 : Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux (du point de vue du contribuable)	INDICATEUR 2.1: Part des ressources subventionnées des BMD et des fonds multilatéraux qui sont affectées aux zones géographiques prioritaires / Programme Aide économique et financière au développement (110)
OBJECTIF n° 3 : Contribuer à la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'État de droit (du point de vue du citoyen)	INDICATEUR 3.1: Amélioration de la gouvernance de certains pays / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
	INDICATEUR 2.2 : Efficience de la procédure de financement des projets de coopération des ONG françaises soutenues par le MAE (P 209)
OBJECTIF n°4 : Participer au rétablissement de la stabilité macroéconomique et à la création des conditions de la croissance des pays en développement (du point de vue du citoyen et du contribuable)	INDICATEUR 4.1: Pourcentage des pays qui ont bénéficié, avec succès, de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés / Programme Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France (852)
	INDICATEUR 4.2: Part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional / Programme Aide économique et financière au développement (110)
OBJECTIF n° 5 : Promouvoir le développement par la culture, la formation et la recherche (du point de vue du citoyen)	INDICATEUR 5.1: Nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les sections scolaires bilingues, dans les filières universitaires francophones et dans les établissements culturels / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
	INDICATEUR 5.2: Nombre de candidats aux certifications et tests de langue française / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
	INDICATEUR 5.3: Nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
	INDICATEUR 5.4: Qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
OBJECTIF n° 6 : Contribuer au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique (du point de vue du citoyen)	INDICATEUR 6.1: Intensité du partenariat scientifique et technologique des opérateurs du programme avec les pays du Sud, exprimée en nombre de scientifiques, en ETPT, dans un pays du sud. / Programme Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources (187)
	INDICATEUR 6.2: Part des co-publications réalisées avec des partenaires de pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme. / Programme Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources (187)

OBJECTIF n° 7 : Garantir l'accès des jeunes Français de l'étranger à l'enseignement français et faciliter celui des élèves étrangers (du point de vue du citoyen)	INDICATEUR 7.1: Nombre et répartition des élèves français (dont boursiers), nationaux et étrangers tiers dans les établissements d'enseignement français à l'étranger / Programme Rayonnement culturel et scientifique (185)
	INDICATEUR 7.2: Taux de réussite au baccalauréat / Programme Rayonnement culturel et scientifique (185)
OBJECTIF n°8 : Développer la coopération internationale à travers les échanges et les transferts scientifiques et techniques (du point de vue du contribuable)	INDICATEUR 8.1: Effet de levier de la subvention au GIP Esther auprès des partenaires (hôpitaux, ONG et autres partenaires nationaux et internationaux) / Programme Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales (124)
OBJECTIF n°9 : Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable (du point de vue du citoyen)	INDICATEUR 9.1: Pourcentage des interlocuteurs du MEDADD considérant que celui-ci contribue significativement au renforcement de l'influence de la France à l'international
OBJECTIF n° 10 : Promouvoir l'expertise française dans le domaine du développement durable et de la gouvernance économique et financière (du point de vue du citoyen)	INDICATEUR 10.1: Part des études FASEP terminées ayant donné lieu à la réalisation de projet. / Programme Aide économique et financière au développement (110)
OBJECTIF n° 11 : Permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français (du point de vue du citoyen)	INDICATEUR 11.1: Pourcentage de protocoles de prêt signés au cours de l'année n-2 ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature (mesuré l'année de l'imputation) / Programme Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure (851)
OBJECTIF n°12 : Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement (du point de vue du contribuable)	INDICATEUR 12.1: Montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'État. / Programme Aide économique et financière au développement (110)
	INDICATEUR 12.2: Capacité de l'AFD et de la Banque mondiale à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement / Programme Aide économique et financière au développement (110)
	INDICATEUR 12.3: Taux d'autofinancement des établissements culturels / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
	INDICATEUR 12.4: Ratio d'efficacité du réseau de coopération et d'action culturelle / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)
	INDICATEUR 12.5: Performance de la gestion du Fonds européen de développement / Programme Solidarité à l'égard des pays en développement (209)

Annexe 8 : Présentation de la politique française en matière d'aide humanitaire

1. Objectifs et définition de l'action humanitaire de la France

L'aide humanitaire mise en œuvre par la France doit permettre à des populations de pays tiers affectées dans leurs conditions de survie par des crises (catastrophes naturelles, industrielles ou des conflits) de faire face aux besoins nés de celles-ci. Elle se met en place en raison de l'insuffisance ou de l'inexistence de la réponse apportée par les autorités du pays affecté par cette crise.

Elle considère que la situation d'urgence vitale n'est pas liée à la soudaineté, mais à l'état de besoin des populations. Par conséquent, l'aide humanitaire persiste théoriquement jusqu'au retour des populations affectées à un minimum d'autosuffisance, de nature par exemple à les rendre apte à tirer parti d'actions de développement. Elle peut donc aller jusqu'à inclure des petites actions de réhabilitation (rétablissement de l'accès à l'eau potable d'un village).

En outre, l'aide humanitaire peut inclure des actions de préparation aux catastrophes. La France distingue ici entre la préparation, qui vise à préparer les populations à faire face quand les catastrophes surviennent, de la prévention, concept plus général qui vise à mettre en œuvre des politiques susceptibles d'éviter les catastrophes ou d'en minimiser l'impact sur les personnes et qui relève davantage des actions d'aide au développement.

Dans son action, la France s'inscrit dans le cadre du respect et de la promotion des principes de l'aide humanitaire, à savoir les principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité et, du droit international humanitaire (DIH). Elle appelle au respect des conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels de 1977 et souligne son attachement à la promotion et à la protection des droits de l'homme et du DIH, en particulier au bénéfice des femmes et des enfants dans les conflits armés.

Elle a également souscrit à l'initiative sur les principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire (Good Humanitarian Donorship initiative). Elle vient de mettre au point son plan national de mise en œuvre des principes et bonnes pratiques GHD.

2. Dispositif et moyens d'action

Dans ses interventions humanitaires, la France s'efforce de rechercher un équilibre entre rapidité d'action et qualité de l'intervention afin de garantir une réponse appropriée aux besoins des populations. C'est le Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) qui est responsable, au niveau interministériel, de l'aide humanitaire française. Il s'appuie sur trois "pôles" disposant de trois instruments financiers différents et complémentaires :

- La Délégation à l'Action Humanitaire (DAH) qui "élabore et propose la politique du Gouvernement en matière d'action humanitaire internationale" et "met en œuvre les opérations d'aide humanitaire décidées par le Gouvernement"³⁰. Elle assure le secrétariat du "Comité interministériel de l'action humanitaire d'urgence" qui est chargé de définir le cadre politique des interventions humanitaires d'urgence de la France à l'étranger" et de "définir les moyens financiers et techniques affectés par chaque ministère aux opérations humanitaires d'urgence"³¹.
- La Direction des Nations Unies et Organisation Internationales (NUOI).

30) Décret 2002-35 du 2 janvier 2002.

31) Circulaire du Premier Ministre du 1er août 2003.

- La Direction des Politiques de Développement (DPDEV).

La DAH dispose d'un fonds principalement dédié à l'aide d'urgence bilatérale (Fonds d'Urgence Humanitaire, FUH). Il finance majoritairement des projets présentés et mis en œuvre par des ONG ainsi que l'aide en nature apportée par la France en cas de crise. Ses crédits sont mobilisables à tout moment ce qui permet une grande réactivité et souplesse d'utilisation. Dans le cas des crises imprévues, elle est responsable de la coordination et de la mobilisation de l'ensemble des moyens de l'État en réponse à une crise.

Exemples de moyens et de financements mis en œuvre par la DAH et délais d'intervention :

- déclenchement immédiat pour une action État directe (aide humanitaire en nature et soutien logistique) en cas de crise
 - 24 à 48 heures pour le paiement d'une délégation de crédit à une ambassade (l'ambassade peut avancer les fonds dès connaissance de la décision prise par la Déléguée à l'Action Humanitaire, qui vaut engagement). Ces délégations permettent de financer des projets présentés par des ONG du pays bénéficiaire.
 - 48 heures à 1 semaine en moyenne pour l'engagement d'une subvention ONG, paiement en une semaine si procédure d'urgence et 40 jours en moyenne en procédure normale. Ces subventions sont mises en œuvre sur la base d'un projet présenté par une ONG et d'un cofinancement.
 - 1 à 2 semaines pour l'engagement en urgence d'une contribution à une agence des Nations Unies.
- A noter qu'un fonds de concours géré par la DAH permet de recevoir des dons versés par des élus locaux, des associations, des entreprises et même des particuliers, dons qui peuvent être utilisés pour le financement d'opérations.

La Direction des Nations Unies (NUOI) gère les contributions volontaires aux agences humanitaires des Nations Unies (UNRWA, HCR, UNICEF, BCAH) et du mouvement Croix-Rouge (principalement le CICR). Grâce à une stratégie d'augmentation progressive des crédits humanitaires pour les Nations Unies et pour le CICR ces dernières années (à titre d'exemple : doublement de la contribution française à l'UNRWA entre 2004 et 2005, doublement de celle au HCR entre 2004 et 2007), la France a pu intégrer le groupe des grands donateurs du BCAH, du HCR et du CICR.

Enfin, la Direction des Politiques de Développement (DPDEV) met en œuvre l'aide alimentaire d'urgence. La majeure partie des financements est mise en œuvre par le PAM et dans une moindre mesure par des ONG. Le budget de l'aide alimentaire fait l'objet de 3 programmations au cours de l'année, en fonction des urgences en cours ou prévisibles. En cas d'urgence soudaine, ces fonds peuvent être mobilisés rapidement (3 jours dans le cas du Liban en 2006) tandis qu'une réserve est conservée jusqu'en fin d'année en cas de besoin.

Ces trois outils permettent d'adapter les interventions en fonction des besoins.

Afin d'accroître l'efficacité des interventions humanitaires françaises, en particulier dans le cas des crises chroniques, un comité de l'aide humanitaire regroupant les trois principaux intervenants sera prochainement mis en place pour assurer une meilleure coordination des interventions françaises. Il permettra l'examen et le suivi de la programmation des crédits humanitaires et le partage d'information sur les évolutions de la situation humanitaire.

3. L'action humanitaire de la France en réponse aux crises

3.1 Des interventions qui reposent sur une évaluation préalable des besoins

Tous les financements français sont mis en œuvre après évaluation des besoins qu'il s'agisse de crises chroniques ou de crises imprévues. Afin d'assurer que la réponse apportée soit la plus efficace et la plus appropriée possible, cette évaluation s'effectue selon plusieurs modalités :

- *Un travail de veille humanitaire (évaluation et suivi de la situation humanitaire dans les pays) qui s'appuie sur :*

- *le réseau des correspondants humanitaires dans chaque ambassade chargés du suivi de la situation dans leurs pays de résidence, en liaison avec les services de la DAH (par exemple la mise à jour régulière des fiches-pays),*
- *le réseau des représentations permanentes auprès des organisations internationales qui relaie les informations fournies par les agences humanitaires des Nations Unies,*
- *la collecte d'information auprès des ONG proposant des projets et l'analyse des projets par les ambassades et les services parisiens,*
- *le recueil et le traitement de toute l'information disponible pour le suivi des crises (sites internet et contacts réguliers avec le BCAH, le PAM et ECHO),*

- *Des missions d'évaluation sur le terrain :*

- *mission ex ante pour décider la mise en place de financements ;*
- *mission d'évaluation ex post une fois les projets terminés ;*
- *participation aux missions des donateurs organisées dans le cadre des Nations Unies (2 missions HCR, 1 mission CICR, 1 mission BCAH en 2007).*

Dans les cas d'urgences nouvelles où les difficultés rencontrées pour mener une évaluation correcte des besoins sont souvent importantes, la France, à travers la Délégation à l'Action Humanitaire, peut décider l'envoi d'une équipe d'évaluation composée de responsables humanitaires et le cas échéant de responsables de la protection civile. Cette équipe mixte est déployée dans les tous premiers temps de la crise et se focalise sur l'évaluation des besoins et la coordination (Indonésie et Liban 2006). Le cas échéant, elle vient compléter et enrichir les informations disponibles par d'autres canaux (Nations Unies, CICR, ECHO). L'ensemble de l'information est centralisé à Paris qui en fait la synthèse et calibre sur cette base l'intervention.

Enfin, en ce qui concerne l'aide alimentaire (DPDEV/PEA), elle fait l'objet d'une programmation en début d'année reposant sur une analyse préalable des besoins menée par les ambassades. Cette évaluation est complétée à mi-parcours et l'ensemble des résultats est mis en parallèle avec les systèmes d'alerte en matière de sécurité alimentaire. Par ailleurs, la France contribue au renforcement des systèmes de surveillance et d'alerte des pays à risque (CILSS) et des institutions partenaires (PAM : projet SENAC) pour optimiser la collecte des données dans ce domaine.

Au total, cette méthode permet de garantir une allocation des financements sur la base de besoins clairement identifiés et un ciblage adéquat des populations affectées.

3.2 Une aide qui s'efforce d'associer les bénéficiaires et de renforcer les capacités locales

A travers un fort soutien aux ONG internationales pour la mise en œuvre de l'aide humanitaire, la France cherche à améliorer l'association des populations bénéficiaires aux décisions d'allocation de l'aide. Les ONG travaillent en effet essentiellement avec des partenaires locaux. En outre, à travers le mécanisme des délégations de crédits aux ambassades, la France peut financer directement des ONG locales préalablement identifiées par le correspondant humanitaire de l'ambassade.

L'action de la France pendant la crise libanaise de l'été 2006 :

Compte tenu de la situation particulière au Liban à l'été 2006 (urgence complexe), de la très faible présence des Nations Unies et des difficultés rencontrées pour accéder aux bénéficiaires potentiels, la DAH a recouru aux délégations de crédits dans les tous premiers temps de la crise pour venir en aide aux victimes. Ce mécanisme d'une grande réactivité, permettant de soutenir l'action des ONG locales identifiées par l'Ambassade, est également très souple dans son utilisation. Gérés localement par l'Ambassade, la répartition des fonds a pu être modifiée pour tenir compte de l'évolution de la situation et s'adapter ainsi aux besoins. Une fois l'accord de la DAH donné, les fonds sont transférés rapidement (un à deux jours maximum).

Dans ce type de contexte, cet outil a prouvé son efficacité en soutenant des ONG libanaises qui ont été des acteurs essentiels de l'aide aux populations affectées. Ainsi, dès le 19 juillet, date de l'appel à l'aide internationale lancé par le Premier Ministre F. Siniara, la DAH a procédé à un versement à l'ONG Amel qui a mis en place une assistance dans le Sud Liban et dans le sud de Beyrouth. Ce sont ensuite 23 ONG libanaises qui ont été financées par une nouvelle délégation de crédits pour couvrir les besoins d'environ 250 000 personnes. Au total, les fonds délégués ont atteint la somme de 830 000 € sur une période de deux mois.

Par ailleurs, la France mène une action significative en matière d'aide à la prévention et à la gestion des crises alimentaires (par exemple au Burkina Faso ou au Niger). Ceci s'effectue à travers un soutien aux dispositifs nationaux existants en la matière et par un appui à la reconstitution des réserves stratégiques et à leur gestion. Enfin, elle favorise l'amélioration des systèmes de surveillance dans les pays du Sahel (CILSS) et d'alerte (en matière de lutte contre la malnutrition infantile par exemple).

3.3 Prévention des crises et transition vers le développement

La France suit et soutient les travaux menés par les Nations Unies dans ce domaine en particulier le rôle de coordination des actions entreprises par les différentes agences des Nations Unies dans le cadre de la Stratégie Internationale de Prévention des Catastrophes (SIPC). A titre national, plusieurs initiatives ont été mises en place qui relèvent des actions d'aide au développement, la dimension soutien au renforcement des capacités locales nous paraissant ici essentielle (cf 3.2 et le rôle joué par l'aide alimentaire française en matière de renforcement de la sécurité alimentaire).

Renforcement des capacités de prévention, d'alerte et de gestion des catastrophes dans l'Océan Indien : l'action française après le Tsunami de décembre 2004.

A la suite du Tsunami de 2004, une des priorités de l'aide publique française a été de renforcer les capacités des États touchés dans ce domaine. Une aide de plus de 7 millions d'euros sur une période de 3 ans est apportée dans une perspective régionale et bilatérale. Elle couvre tout le spectre des mesures à prendre, se décline de l'amont (études scientifiques) à l'aval (sensibilisation des populations) et fait appel à un éventail très large de centres d'expertise français dans ce domaine.

On peut ainsi mentionner au titre des actions régionales :

- Contribution française à la mise en place d'un système d'alerte aux tsunamis dans l'Océan Indien (projet SATOI) comprenant : le renforcement des capacités d'expertise du Centre National de La Réunion (Météo France), l'équipement en stations de réception, communication et expertise de Madagascar, du Kenya et de la Tanzanie, et installation d'une station météorologique à Madagascar (Météo France International), la mise à niveau pour l'acquisition et la diffusion des données en temps réel des réseaux d'observation sismiques et marégraphiques maintenus par la France dans la région (CNRS,

Institut de Physique du Globe, Service Hydrographique et Océanographique de la Marine), une contribution à l'éducation et à la formation des populations de la région, et soutien à diverses missions d'expertise (Commission française pour l'UNESCO).

- Modélisation de la propagation des tsunamis en fonction de l'emplacement et de l'amplitude des séismes sur le pourtour de l'Océan Indien (CEA).

Le total des financements pour ces actions régionales a atteint 1,59 M€.

Au titre des actions bilatérales, on peut mentionner :

- en faveur de l'Indonésie :

- renforcement des capacités de gestion des catastrophes : création d'un Centre National de gestion des catastrophes ; création et équipement de deux centres opérationnels régionaux ; formation de personnel d'intervention dans l'urgence ; élaboration de textes législatifs et réglementaires ; information des populations et réalisation de campagnes de sensibilisation (Direction de la Défense et de la Sécurité Civile du Ministère de l'Intérieur avec un cofinancement de ce projet par la Croix Rouge Française).

- renforcement du système d'alerte des risques météorologiques : mise à niveau du système de télécommunications, mise en place d'une unité météorologique de gestion des crises et d'un système spécifique de bulletins télévisés d'alertes (Météo France International).

- modélisation des risques et impacts des tsunamis sur les zones côtières (Université Paris I, CNRS).

- aide dans le domaine de la surveillance des séismes forts : fourniture d'expertise et de logiciels de traitement de données (CEA).

- financement de la participation indonésienne à trois campagnes à la mer du navire bathymétrique "Marion Dufresne" pour l'étude des fonds sous-marins et fourniture de sismomètres de fond de mer (Institut de Physique du Globe, Ifremer).

- en faveur du Sri Lanka :

- contribution à des programmes de renforcement des capacités de gestion des catastrophes aux niveaux national et local, et de cartographie des zones à risques.

- en faveur des Seychelles :

- participation au programme de mise en place d'un système d'alerte et de gestion des catastrophes (PNUD).

Toutes s'inscrivent dans le plan d'action de Hyogo. La France veille en outre, à la cohérence de l'intervention du PAM, de la FAO et du FIDA (proposition de facilité financière pour appuyer des expériences pilotes de programmation conjointes entre ces agences), afin notamment de faciliter l'insertion de l'aide d'urgence dans les processus structurels de développement.

Concernant le lien entre urgence, reconstruction et développement, il bute sur une difficulté : la difficulté à mobiliser, pour la phase de reconstruction, des financements suffisants. En effet, les financements humanitaires n'ont pas vocation à durer et les instruments financiers de l'aide au développement exigent des délais de décaissements plus longs dus à des procédures de mise en œuvre plus lourdes. Cependant, dans certains cas spécifiques, une structure *ad hoc* peut être créée pour piloter la phase post-urgence et reconstruction. Ce fut le cas lors du Tsunami de décembre 2004 à la suite duquel une délégation interministérielle pour le Tsunami a assumé l'ensemble des responsabilités en matière d'aide d'urgence et d'aide à la reconstruction.

La réflexion française sur le lien Urgence-Réhabilitation-Développement et le redressement post-conflit est conduite par la DgCiD avec l'opérateur Agence Française de Développement. La DAH y est associée.

3.4 Une coordination de l'aide française avec l'aide internationale toujours recherchée.

Dans son action, la France reconnaît et affirme le rôle central de coordination de la réponse humanitaire internationale dévolu aux Nations Unies et en particulier au Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires qu'elle soutient financièrement. A cet égard, elle renforce actuellement la mobilisation d'experts français au sein des équipes UNDAC déployées par le BCAH en cas de crise avec l'objectif de parvenir à un vivier d'une dizaine d'experts d'ici deux ans. Elle encourage également les efforts actuels menés au niveau des Nations Unies pour améliorer la coordination opérationnelle des agences (système des clusters et des coordinateurs humanitaires) et veille à ce que ses correspondants humanitaires sur le terrain participent aux coordinations en place entre bailleurs. En soutenant les ONG qui participent largement à la coordination sectorielle dans le cadre des clusters, elle s'assure que ses financements s'articulent correctement avec l'aide internationale. A ce titre, elle souligne qu'une part significative de son aide humanitaire (contributions volontaires de NUOI et 2/3 de son aide alimentaire) transite par le canal multilatéral des Nations Unies ou du mouvement Croix-Rouge.

En cas de crise, la France inscrit son intervention dans le cadre des mécanismes de coordination en place. Ceci vaut tout particulièrement lors des crises imprévues lorsque des moyens d'autres ministères, par exemple des moyens militaires et/ou de protection civile, sont mobilisés sous la supervision du MAEE. Dans ce type de situation, la DAH convoque le Groupe Opérationnel Interministériel (GOP) qui réunit les représentants des différents services du MAEE et le cas échéant des services des autres Ministères, et assure par ce biais, la coordination de l'ensemble des moyens de l'État mis en œuvre dans une opération d'aide humanitaire d'urgence. A ce titre, la France agit dans le respect des lignes directrices internationales reconnues en la matière (lignes directrices d'Oslo et MCDA) et s'assure que les partenaires mobilisés respectent le mandat confié aux Nations Unies et au mouvement Croix-Rouge.

Au niveau européen, elle soutient les efforts de renforcement de la cohérence de l'aide humanitaire européenne (projet de "consensus européen sur l'aide humanitaire") pour permettre sa bonne articulation avec les autres composantes de l'aide internationale, notamment au niveau des Nations Unies. A ce titre, elle encourage une approche plus structurée de la réponse multilatérale. Dans le même ordre d'idée, elle soutient les efforts visant au renforcement des capacités de réaction rapide au niveau européen et des Nations Unies. Elle a d'ailleurs entamé des négociations en mai 2007 avec le PAM pour développer des partenariats dans le domaine du soutien/renfort logistique à ses opérations en cas de crises. Elle a en outre contribué en 2007 au financement de la mise en place du réseau des dépôts humanitaires du PAM (soutien au dépôt d'Accra).

Elle rappelle enfin que la responsabilité première en matière de réponse aux catastrophes incombe aux États touchés en fonction des circonstances. En 2005, elle a ainsi incité le PAM à intervenir en appui au dispositif national en place au Niger et non à s'y substituer (cf 3.2).

3.5 Rôle des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire et recours aux moyens militaires et de protection civile.

Le principe général d'une aide humanitaire délivrée par des acteurs civils est reconnu et appliqué par la France.

Cependant en cas de catastrophes naturelles ou technologiques majeures, la France estime que la réponse humanitaire peut faire intervenir simultanément, des acteurs humanitaires traditionnels (agences des Nations Unies, ONG, mouvement Croix-Rouge) et les États ce qui comprend le cas échéant, des acteurs de la protection civile qui bien souvent sont engagés dès la survenance de l'évènement. Dans ce cas, elle veille à ce que les moyens de protection civile interviennent de manière complémentaire aux moyens de secours existants auxquels il est fait appel, et pour apporter un soutien spécifique en réponse à des besoins qui, à un moment donné, ne peuvent être couverts pour tout ou partie par les acteurs humanitaires traditionnels. Ces moyens sont utilisés prioritairement pour mener des opérations de secours (recherche-

déblaiement, appui sanitaire, etc...) et dans le respect des principes de l'action humanitaire et des lignes directrices internationales reconnues dans ce domaine (directives d'Oslo et MCDA). La mobilisation et la coordination de ces moyens se fait sous l'autorité du MAEE (Délégation à l'Action Humanitaire) qui veille à leur articulation avec la coordination dirigée par les Nations Unies (voir 3.4).

Dans ce cas et dans celui des urgences complexes, l'utilisation de moyens militaires se fait selon le principe du dernier recours, c'est-à-dire en cas de déficit constaté ou prévisible compte tenu de la nature ou de l'ampleur de la catastrophes, de ressources civiles équivalentes et dans le respect des lignes directrices internationales reconnues en la matière (MCDA guidelines 2003 et Oslo guidelines de 1994).

4. Politique en matière de financement

4.1 Equilibre des financements et urgences nouvelles

Les financements humanitaires français sont très contraints ce qui limite les possibilités de constitution de réserve (ceci existe toutefois pour l'aide alimentaire et pour la part affectée de la contribution volontaire au HCR). Le versement des contributions volontaires aux Nations Unies se fait en deux tranches, la première intervenant dans la première moitié de l'année calendaire. Ceci permet de répondre aux demandes de financements imprévues en début d'année.

Dans le cas de crises majeures imprévues, des arbitrages budgétaires exceptionnels permettent de compléter les financements humanitaires disponibles. Ainsi, lors de la crise au Liban, le FUH a été abondé de 4 M€ supplémentaires et 4 M€ ont été octroyés au titre des contributions volontaires aux NU afin de répondre aux appels d'urgence des Nations Unies (Flash Appeal). Enfin, 7 M€ ont été versés au Ministère de la Défense pour la prise en charge des coûts liés aux opérations d'appui logistique menées dans le cadre de l'opération "Baliste". A noter enfin que la réponse éventuelle à une crise soudaine en matière d'aide alimentaire s'ajoute à la programmation globale en cours d'exécution. Elle n'affecte donc pas les opérations en cours.

4.2 Prévisibilité, flexibilité

L'aide humanitaire française est globalement flexible. L'existence de plusieurs guichets de financements permet une grande souplesse dans l'utilisation des fonds : crédits du FUH mobilisables à tout moment, contributions volontaires largement non affectées (seulement 30 % de la contribution affectée au HCR ; 100 % non-affecté à l'UNRWA, CICR, BCAH). La non affectation des financements humanitaires français est d'ailleurs régulièrement saluée par les agences des Nations Unies ce qui en facilite l'utilisation. La France constitue à ce titre un des principaux contributeurs de financements non affectés aux Nations Unies. Ce choix permet également de garantir une répartition équitable des financements entre crises sous financées et crises mieux financées. Enfin, la France contribue au CERF qui assure par la disponibilité de ses fonds une prévisibilité des financements humanitaires en cas de crise. Elle finance également le Compte d'Intervention Immédiate (CII) du PAM.

Par ailleurs, en matière de mécanismes d'urgence et d'aide alimentaire, la priorité a été mise sur le renforcement des dispositifs nationaux (par exemple, abondement de la réserve financière stratégique du Niger, aide budgétaire au Burkina Faso). Un appui a également été alloué au PAM pour la mise en place d'un stock de réserve déconcentré (au Ghana).

L'aide alimentaire est quant à elle davantage affectée via le PAM, ce qui se justifie par des considérations pratiques. En effet, elle nécessite une évaluation préalable, une programmation et un suivi opérationnel qui sont mieux assurés localement par les ambassades. Les liens entre aide d'urgence et aide au relèvement (particulièrement en matière de sécurité alimentaire) plaident également pour la cibler dans des pays prioritaires pour la France. De même, sont prises en compte l'articulation avec les opérations du PAM et l'origine des produits afin de favoriser les achats locaux. Ce choix correspond à notre volonté

de vérifier l'efficacité des opérations mises en œuvre en fonction des critères définis précédemment. En cas d'appel consolidé, étant donné que le budget de l'aide alimentaire est programmé progressivement au cours de l'année, celle-ci peut être mobilisée rapidement.

5. Evaluations, retour d'expérience et responsabilisation

Si l'intérêt de disposer d'évaluations ou de réaliser des exercices de retour d'expérience à l'issue d'une crise présente un intérêt, ceci se heurte à des contraintes importantes en terme de moyens financiers susceptibles d'être dégagés sur les crédits d'aide humanitaire pour financer ce type d'exercices. A ce stade, l'évaluation se fait à deux niveaux : localement par l'intermédiaire des Ambassades et des correspondants multilatéraux qui suivent l'exécution et assurent l'évaluation des projets ; au niveau central, par les services (DAH, NUOI, DPDEV) à travers les rapports d'exécution fournis par l'organisation bénéficiaire du financement (ONG, agences des Nations Unies). C'est sur ces bases que sont décidés la poursuite ou l'octroi de nouveaux financements à un bénéficiaire.

Parallèlement, la DAH a décidé en 2007 de lancer une démarche qualité pour l'analyse de ses interventions. Elle devrait s'appuyer sur la méthodologie COMPAS-Qualité, développée par le groupe de recherche français "Urgence Réhabilitation Développement", membre du réseau ALNAP, spécialisé dans les questions et méthodes d'évaluation de l'aide humanitaire. La méthodologie COMPAS-Qualité est actuellement testée par d'autres opérateurs, notamment des ONG.

En matière d'aide alimentaire, les évaluations sont plus fréquentes et ont même débouché sur une refonte profonde du dispositif (passage d'une aide en nature à une aide financière suite à un bilan effectué en 2004). Une évaluation globale de l'aide alimentaire a été lancée en 2007. A ce sujet, la France milite pour la mise en place d'une procédure de revue par les pairs, en relation avec celle du CAD de l'OCDE, dans le cadre des négociations sur la révision de la convention de Londres.

Afin d'améliorer la transparence des données disponibles sur les financements humanitaires, la France tient à jour la base de données "14 points" gérée par ECHO et qui recense les contributions annuelles publiques des États membres en matière d'aide humanitaire. Les informations contenues dans cette base sont régulièrement transmises au système du BCAH, Financial Tracking System (FTS).

Elle rend également compte, suivant le cadre requis par la Convention de Londres et au travers de la Commission européenne, des interventions qu'elle finance en matière d'aide alimentaire.



Ce mémorandum triennal présente le bilan des évolutions de l'aide publique au développement française entre 2005 et 2008. Il a été rédigé, à l'occasion de la revue par les pairs, des politiques et programmes en matière de coopération au développement de la France, au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Quatre approches complémentaires ont été retenues.

- Stratégique : exposé des grands axes de la politique française en faveur du développement et son articulation avec les autres politiques publiques ayant un impact sur les pays en développement
- Statistique : bilan financier de l'aide
- Institutionnelle : mise en application de la réforme du dispositif décidée en 2004 et 2005
- Opérationnelle : mise en œuvre, par la France, de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005.

Enfin, le mémorandum apporte un éclairage sur le renforcement de capacité et sur la stratégie française à l'égard des "États fragiles", dans le domaine de la coopération et du développement.



Ministère des Affaires étrangères et européennes
DgCiD
Direction générale
de la Coopération internationale
et du Développement

244, boulevard Saint-Germain
75303 Paris 07 SP
Téléphone standard : 01 43 17 90 00
www.diplomatie.gouv.fr