

RAPPORT

2013

Mémoire de la France sur ses politiques de coopération



Document de travail préparé
pour la mission des examinateurs à Paris

MÉ MORANDUM DE LA FRANCE SUR SES POLITIQUES DE COOPÉRATION

Comité d'aide au développement (CAD)
Organisation de coopération
et de développement économiques (OCDE)

Mé morandum présenté à l'occasion
de l'examen de l'aide française
par les pairs du CAD de l'OCDE

Remis en octobre 2012

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

TABLE DES MATIÈRES

1. Vers un effort global pour le développement	8
1.1 Enjeux du développement dans le monde	8
1.2 Cohérence des politiques pour le développement	10
1.3 Engagement avec les pays partenaires	20
1.4 Financement du développement	21
2. Vision politique et orientations stratégiques	26
2.1 Politiques, stratégies et engagements	26
2.2 Prise de décisions	29
2.3 Thèmes prioritaires de la politique	32
3. Allocation de l'aide et financement du développement	40
3.1 Volume global de l'APD	40
3.2 Répartition de l'aide	44
3.3 Canaux d'acheminement de l'aide : aide bilatérale et multilatérale, une répartition rationalisée	48
4. Organisation et gestion	54
4.1 Dispositif institutionnel de l'aide française	54
4.2 Innovation et conduite du changement	58
4.3 Ressources humaines	59

TABLE DES MATIÈRES

5. Programmation et partenariats servent à fournir une aide de qualité	63
5.1 Le processus de budgétisation et de programmation	63
5.2 Partenariats	69
5.3 États fragiles.....	76
6. Résultats, transparence et redevabilité : gestion par les résultats, évaluation, apprentissage et communication des résultats	78
6.1 Politiques, stratégies, plans, suivi et reporting	78
6.2 Système d'évaluation	82
6.3 Apprentissage institutionnel.....	85
6.4 Communication, redevabilité et sensibilisation au développement.....	88
7 Aide humanitaire	91
7.1 La stratégie humanitaire 2012-2017 de la France.....	91
7.2 Dispositif français en réponse aux crises	92
7.3 Politique française d'aide humanitaire	93
7.4 Financements	96
7.5 Évaluations et renforcement des partenariats.....	97

TABLE DES MATIÈRES

Annexes	99
Annexe A - Synthèse des réponses aux principales conclusions et recommandations de la revue par les pairs de 2008	99
Partie 1 (chapitres 1 et 2) : cadre pour la coopération au développement	99
Partie 2 (chapitre 3) : volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide publique au développement	103
Partie 3 (chapitre 4) : gestion et organisation	105
Partie 4 (chapitre 5) : pratiques pour améliorer l'impact	108
Partie 5 (chapitre 6) : action humanitaire	110
Annexe B - Principales stratégies sectorielles	113
Annexe C - Les stratégies françaises vis-à-vis de l'Union européenne et de la Banque mondiale	116
Annexe D - Répartition géographique de l'APD sur la période 2009-2010	117
Annexe E - Matrice de 19 indicateurs de suivi de l'aide bilatérale française	118
Annexe F - L'innovation financière à l'AFD	120
Annexe G - La coopération dans le domaine du français et de la diversité linguistique en 2011-2012	121
Bibliographie	123
Liste des sigles et abréviations	125
Liste des encadrés	129
Liste des tableaux et graphiques	130

INTRODUCTION

➔ **Les principales réformes que la France a mises en œuvre depuis 2008 ont visé à la fois à répondre aux recommandations formulées par le Comité d'aide au développement (CAD) et à prendre en compte de manière plus pertinente les nouveaux enjeux globaux.**

Lors de la dernière revue par les pairs de la coopération française (2008), le CAD avait reconnu à la France un rôle d'acteur clé dans la communauté internationale et souligné un certain nombre d'atouts du dispositif français, parmi lesquels ses relations étroites avec de nombreux pays partenaires et sa capacité à combiner différents outils d'intervention en faveur du développement. Au nombre des principales recommandations faites à la France en 2008, il convient de rappeler les suivantes :

- renforcer son approche stratégique ;
- consolider et rationaliser son dispositif institutionnel ;
- concentrer davantage son aide ;
- sécuriser l'augmentation du volume d'aide publique au développement ;
- renforcer son positionnement stratégique vis-à-vis des bailleurs multilatéraux ;
- promouvoir la cohérence de l'ensemble de ses politiques en faveur du développement.

Depuis 2008, les changements profonds du paysage international nés de la mondialisation se sont par ailleurs accélérés. La crise économique et financière est venue amplifier les crises sociales et alimentaires de nombreux pays du Sud et a marqué une rupture dans l'évolution de

l'économie mondiale, accentuant la nécessité de penser le développement comme une condition nécessaire de la stabilité et de la croissance économique globale à long terme. Ces crises ont frappé de manière inégale les différentes catégories de pays. Ainsi, les « grands émergents », dont le poids politique et économique est désormais comparable à celui des économies de l'OCDE, ont été les moins affectés et leur influence prend progressivement une place incontournable dans l'économie des pays en développement.

En outre, l'acuité des enjeux de la gestion des biens et des « maux » publics mondiaux (le changement climatique, la rareté des ressources naturelles, l'insécurité alimentaire, les conflits, les pandémies) a rendu nécessaire la mise en place de réponses mutualisées et collectives, et imposent de nouveaux modes de régulation et de gouvernance mondiale.

En réponse aux recommandations du CAD et à ces nouveaux enjeux globaux, la France s'est dotée, en 2011, d'un document stratégique qui propose une vision à moyen terme des priorités et des modes d'intervention de sa coopération autour de quatre enjeux stratégiques de portée globale :

- une croissance durable et partagée ;
- la lutte contre la pauvreté et les inégalités ;
- la préservation des biens publics mondiaux ;
- la stabilité et l'État de droit.

Le développement durable constitue en outre un axe transversal de la stratégie de coopération au développement française et une priorité importante du nouveau gouvernement.

Le ministère des Affaires étrangères (MAE) s'est par ailleurs doté d'une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats créée en 2009 comme une première réponse institutionnelle à la volonté d'intégrer le traitement des enjeux économiques globaux dans les questions du développement. Parallèlement, l'achèvement du transfert des compétences sectorielles du MAE à l'Agence française de développement (AFD) a clarifié le pilotage de l'aide et la répartition des rôles entre les services de l'État, chargés de la stratégie d'aide au développement, et l'AFD, qui s'est vu confier la majorité des compétences et des moyens opérationnels en matière d'aide.

La France a également procédé à une meilleure concentration de son aide dans les pays les plus pauvres, qui restent confrontés à des situations de fragilité structurelle. Les 17 pays pauvres prioritaires de la coopération française, tous d'Afrique subsaharienne, concentrent désormais au moins la moitié des moyens les plus concessionnels de l'aide française. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre des efforts réalisés en matière de division du travail entre donateurs, notamment au niveau européen, dans lesquels la France est activement engagée.

La volonté de renforcer l'influence française vis-à-vis du système multilatéral s'est en outre traduite par l'adoption, en 2010, de deux stratégies spécifiques : pour la politique européenne de développement et pour la Banque mondiale.

La France a enfin continué à jouer un rôle majeur dans les débats et les enceintes internationales et a été à l'origine de nouvelles initiatives en matière de développement, durant sa double présidence du G8 et du G20 en 2011 en particulier. La France a tenu à faire du développement l'un des thèmes prioritaires du G20, ce qui a notamment permis d'approfondir le dialogue avec les grands émergents sur ces questions et de mieux associer les pays partenaires aux initiatives lancées en leur direction.

La France a par ailleurs lancé un certain nombre de chantiers d'avenir, dont un chantier de concertation majeur, initié dès cette année.

Le président de la République a ainsi souhaité le lancement d'Assises du développement et de la solidarité internationale, dès cette année, afin que notre politique de développement puisse être largement débattue, dans un souci de redevabilité. Les Assises permettront ainsi d'initier un dialogue sur la rénovation de la politique

française de développement avec tous les acteurs (société civile, parlementaires, entreprises, du Nord comme du Sud), parce qu'il faut convaincre et mobiliser pour faire bouger les lignes. Elles permettront de renforcer le processus de concertation, de valoriser les contributions de chacun et, au-delà des aspects quantitatifs, de mettre l'accent sur la qualité et l'impact de l'aide française, marquant un tournant dans l'engagement français dans l'agenda de l'efficacité du développement. Il est en effet crucial d'améliorer la lisibilité de l'aide et sa transparence.

Les Assises traiteront de cinq thèmes prioritaires pour les années à venir :

- le nouvel agenda du développement post 2015 et l'intégration du développement durable à cet agenda ;
- la transparence et l'efficacité de l'aide ;
- la cohérence des politiques publiques en faveur du développement ;
- le partenariat avec les acteurs non gouvernementaux du développement ;
- les innovations technologiques et sociales et les politiques de recherche en faveur du développement.

Les résultats de cette concertation approfondie seront portés politiquement à haut niveau.

Ces étapes à venir s'inscriront dans la logique des évolutions que le dispositif français d'aide au développement a connu depuis la dernière revue par les pairs et que décrit le mémorandum qui suit.

Pascal Canfin

Ministre délégué auprès du ministre
des Affaires étrangères,
chargé du Développement

1. VERS UN EFFORT GLOBAL

POUR LE DÉVELOPPEMENT

1.1 Enjeux du développement dans le monde

➔ Les bouleversements entraînés par la mondialisation nécessitent une adaptation permanente des politiques publiques françaises. L'aspiration à une croissance partagée, respectueuse des droits des individus, s'inscrivant dans la durée et le respect des biens publics mondiaux appelle à la mise en œuvre d'une politique globale plus cohérente dans lesquelles la régulation internationale ne peut, aujourd'hui, être dissociée de l'évolution de la majorité de la population mondiale vivant dans les pays en développement.

Dans ce contexte, la France s'emploie à passer d'une politique d'**aide** au développement, relation par nature dissymétrique entre pays « donateurs » et « bénéficiaires », à une politique de **partenariat** avec les pays en développement. Cette politique a été formalisée en 2010 dans le document cadre de coopération au développement (DCCD) à l'issue d'un large débat avec les acteurs de la société civile et les parlementaires. Elle vise à répondre à quatre enjeux complémentaires qui conditionnent **le développement durable de chaque pays** et nécessitent la construction de **politiques publiques globales** dont la coopération contribue à jeter les bases.

1.1.1 Prendre en compte simultanément quatre enjeux indissociables pour un développement durable

➔ La politique de coopération au développement française prend en compte quatre enjeux stratégiques dont les progrès sont indissociables à moyen terme, c'est-à-dire qu'aucun développement durable ne peut être envisagé si l'un de ces quatre enjeux n'est pas correctement traité :

- une croissance économique durable et partagée : l'enjeu pour la France est de promouvoir une croissance de qualité, créatrice d'emplois, basée sur un juste équilibre entre capital physique, humain et naturel, et qui ne se traduise pas par un dumping social ou écologique. La coopération française a fait le choix de contribuer à favoriser une convergence des normes économiques, sociales et environnementales ;
- la lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), qui reste un objectif essentiel des politiques de développement ;
- la préservation des biens publics mondiaux (BPM), qu'il s'agisse de la lutte contre le réchauffement climatique, de la lutte contre les maladies transmissibles, de l'amélioration de la stabilité financière ou de la protection de la biodiversité ;
- la stabilité et l'État de droit, en tant que conditions nécessaires du développement, car les crises peuvent annuler brutalement les fruits de plusieurs décennies d'investissements humains et financiers pour le développement.

1.1.2 Conception stratégique

1.1.2.1 Le choix de partenariats différenciés

➔ Les enjeux auxquels s'adresse la coopération française se déclinent avec une intensité différente dans les pays partenaires. Pour tenir compte de ces différences et de ses capacités et priorités propres, la France a fait le choix de partenariats différenciés selon les objectifs poursuivis et les moyens mobilisés. Que ce soit sur la scène internationale ou dans l'action du gouvernement en matière de développement, la France défend ce modèle dans lequel la coopération au développement prend en compte à la fois la différenciation des trajectoires, les spécificités des contextes locaux et la recherche des équilibres globaux. Il ne s'agit plus de coopérer partout avec les mêmes outils en espérant les mêmes résultats : il s'agit au contraire de clarifier les enjeux stratégiques, de définir les objectifs propres et d'adapter les réponses. Adapter la politique de coopération aux nouveaux enjeux est le défi de la mise en œuvre des partenariats différenciés.

La France concentre ainsi sa coopération dans deux régions prioritaires, l'Afrique subsaharienne et le bassin méditerranéen, complétées par des interventions ciblées dans deux catégories de pays : les pays en crise et les pays émergents. Ces quatre partenariats différenciés fournissent une base pour l'affectation des moyens qu'elle consacre à sa politique de coopération au développement, ainsi que pour l'orientation des instruments auxquels elle contribue aux niveaux européen et multilatéral.

1.1.2.2 La mobilisation de moyens et d'instruments diversifiés

➔ Pour accroître l'effet des politiques de développement, la France mobilise un ensemble de leviers d'actions complémentaires. Cette approche se décline selon plusieurs axes :

- une approche globale du financement du développement : la stratégie française vise à :
 - optimiser, en fonction des situations spécifiques des pays, l'utilisation des prêts et des dons, voire le recours aux garanties et autres approches d'ingénierie financière permettant un impact maximal de l'effort financier public via un effet de levier financier,

- favoriser l'accroissement des ressources fiscales propres des pays en développement ainsi que l'investissement privé dans les pays en développement,

- promouvoir la mise en place de financements innovants en s'appuyant principalement sur des activités liées à la mondialisation à l'instar du projet de taxe internationale sur les transactions financières ;

- la production et l'échange de savoirs, la circulation des idées et la création comme leviers essentiels du changement ;

- l'appui à la gouvernance démocratique et la promotion du droit, conditions de l'efficacité et de la légitimité de l'action publique.

1.1.3 Cette approche est promue au niveau bilatéral, européen et multilatéral

➔ Cette conception se traduit par une attention prioritaire accordée aux politiques européennes et multilatérales et à leur articulation et leur complémentarité avec l'aide bilatérale.

La France accorde un rôle majeur à l'Union européenne (UE) et a fait le choix d'inscrire son action dans ce cadre. À ce titre, elle considère que l'intervention de l'Union n'est ni comparable à celle d'un État membre ni à celle d'un acteur multilatéral classique : elle est le produit d'un projet d'intégration politique original.

Enfin, la large participation française aux institutions multilatérales lui confère une influence et une responsabilité significatives dans l'évolution du système. La France plaide pour une rationalisation et une efficacité renforcées du système multilatéral, engagée avec le rôle accru du G20, qu'elle a contribué à renforcer pendant sa présidence en 2011 afin d'encourager les synergies entre ses différentes composantes et avec les coopérations bilatérales des États membres. La France promeut les principes de concentration de l'aide à la fois au sein des organisations internationales (OI) et au sein de ses propres financements en faveur des OI.

1.2 Cohérence des politiques pour le développement

➔ Au-delà de la politique d'APD, de nombreuses autres politiques publiques exercent des effets importants sur les pays en développement. L'efficacité de la politique française d'APD dépend donc en particulier de la cohérence entre ces politiques (commerce, environnement, transport, énergie, recherche, sécurité, etc.). Même si elles peuvent parfois s'avérer complexes, la recherche active de synergies et la résolution des conflits d'objectifs sont promues tant dans les contenus des politiques, y compris de celles des pays partenaires, que dans les moyens institutionnels de leur mise en œuvre.

1.2.1 Engagement politique et déclarations d'orientations

1.2.1.1 Engagements politiques

➔ **La France est engagée à titre bilatéral.**
La France a pris depuis 2005 d'importants engagements en faveur de l'adoption de politiques favorables au développement et cohérentes, approuvés au plus haut niveau, notamment au sein de l'OCDE, du G8, du G20.

La France a adopté en 2008 la déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement. Cette déclaration fait de la cohérence des politiques pour le développement (CPD) un principe de base du développement. Elle participe dans ce cadre au programme horizontal de l'OCDE qui vise à soutenir les efforts des pays membres dans le renforcement des actions politiques ayant un impact sur le développement et dans la création de synergies et complémentarités entre les différents domaines des politiques publiques et les acteurs chargés de leur mise en œuvre.

La France a également pris les engagements suivants :

- **initiative du Cap (2008)** : initiative pour la croissance et l'emploi qui allie prêts, garanties et prises de participation pour créer des synergies avec les investissements privés en Afrique, notamment au niveau des petites et moyennes entreprises (PME)¹ ;
- **engagement au G8 de L'Aquila en 2009** pour la mise en œuvre de plans nationaux d'action pour la sécurité alimentaire dans les pays en développement, notamment en Afrique² ;
- **engagement pris à Copenhague (2009)** sur le changement climatique consistant à apporter des financements d'urgence pour le climat (*fast start*)³ ;
- **initiative du G8 de Muskoka en 2010** pour l'amélioration de la santé maternelle et infantile⁴ ;
- **pendant sa présidence du G20 en 2011**, elle a œuvré pour la mise en œuvre du plan d'action pluriannuel pour le développement adopté à Séoul, illustrant son engagement pour que le développement soit pris en compte de façon transversale dans chacune des thématiques traitées au G20 : commerce, sécurité alimentaire, protection sociale, développement humain, infrastructures et ressources pour le développement. Des résultats concrets ont été obtenus notamment en matière d'infrastructures (accord sur des critères de sélection des projets d'infrastructure prioritaires et identification de 11 projets exemplaires), de sécurité alimentaire (mise en place d'un projet pilote de réserves humanitaires pour la sécurité alimentaire, conduit par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), développement d'instruments de couverture des risques contre la volatilité des prix, interdiction des restrictions aux exportations d'aide alimentaire d'urgence) et enfin de financement du développement (engagement à réduire le coût moyen de transferts de fonds des migrants à 5 % d'ici 2014).

1- Cette initiative doit soutenir environ 1 900 entreprises, principalement des PME, et assurer la création ou le maintien de plus de 300 000 emplois grâce une intervention française. Cet engagement est déjà atteint à un an du terme.

2- À laquelle la France a promis de consacrer 1,5 milliard d'euros de 2009 à 2011 (925 millions d'euros engagés en 2009 et 2010).

3- Pour un montant de 1,26 milliard d'euros sur la période 2010-2012, soit environ 420 millions d'euros par an. En 2010, la France a octroyé 426 millions d'euros de financements dans ce cadre.

4- La France s'est engagée à fournir 100 millions d'euros par an pendant cinq ans à partir de 2011.

Comme l'illustrent ces exemples, **le traitement de la coopération et du développement dans des instances de régulation internationales comme le G8 et le G20 et le consensus de Séoul pour le développement font des politiques favorables au développement une problématique à part entière, transversale**, clairement reliée à l'objectif de réduction de la pauvreté et qui engage l'ensemble des politiques, au-delà des institutions nationales plus spécifiquement en charge de la coopération.

Cela a permis d'approfondir le dialogue entre ministères français et renforcé la participation des autres ministres aux travaux sur les questions de développement, d'abord durant la présidence française du G20, et ensuite dans le suivi et la redevabilité des engagements, pérennisant ainsi les relations établies. Le ministère de l'Agriculture et le ministère du Travail et de l'Emploi ont à ce titre activement contribué aux travaux sur le développement dans le cadre de la présidence française du G20.

Le dispositif institutionnel français accompagne ce dialogue entre les ministères et l'harmonisation des positions dans son fonctionnement quotidien via un système d'interministérialisation (voir paragraphe 1.2.2 – secrétariat général des affaires européennes - SGAE).

➔ **La cohérence des politiques sectorielles de la France s'inscrit dans un cadre européen.**

Pour la France, cette cohérence s'affirme dans une large mesure dans le cadre des engagements européens qu'elle contribue à élaborer et qu'elle met en œuvre dans ses politiques nationales.

Le consensus européen sur le développement identifie 12 politiques sectorielles dont les pays membres s'engagent à renforcer la cohérence avec les objectifs de développement et qui couvrent *de facto* les principaux enjeux de cohérence⁵. En novembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a opté pour aborder en priorité cinq de ces 12 politiques : commerce et finance, changement climatique, sécurité alimentaire, migrations et sécurité. L'Union européenne a

également mis en œuvre un nouvel outil : le *Programme de travail CPD 2010-2013*. Adopté en 2010, il présente les initiatives stratégiques permettant d'améliorer la cohérence des politiques pour le développement et met en place des **objectifs** (voir paragraphe 1.2.3).

Par ailleurs, la mise en œuvre du traité de Lisbonne depuis 2010, la mise en place du **Service européen d'action extérieure** en janvier 2011 et la fusion de l'ancienne direction générale du développement (DGDEV) de la Commission européenne et d'EuropeAid permettent **de renforcer la cohérence des politiques européennes et des États membres** en faveur du développement. L'action extérieure de l'Union et son efficacité sont ainsi renforcées ; les membres de l'Union européenne et la Commission peuvent parler d'une seule voix dans les différentes enceintes internationales. Les objectifs de la politique de développement, désormais transversaux, devront ainsi être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des autres politiques de l'UE (sectorielles ou commerciales) ayant un impact sur les pays en développement.

Néanmoins, la cohérence des politiques de développement a encore aujourd'hui des progrès à réaliser. Tel qu'elle l'a énoncé dans le document de *Stratégie française pour la politique européenne de développement* adopté en 2010, **la France plaide pour la rationalisation du dispositif de cohérence des politiques** qui passerait par :

- le renforcement de l'appropriation politique du processus et une plus grande implication du service européen pour l'action extérieure, des capitales, des ambassades et des délégations de l'Union européenne ;
- une cohérence des politiques pour le développement centrée sur la formulation de recommandations et d'objectifs à atteindre ;
- le réexamen des indicateurs définis par secteurs ;
- le renforcement de la périodicité des réunions d'experts.

5- Le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, les accords de pêche bilatéraux, les politiques sociales, la migration, la recherche et l'innovation, les technologies de l'information, le transport et l'énergie.

Le cas des accords de partenariat économique de l'UE

Les accords de partenariat économique (APE) de l'UE visent à intégrer progressivement les pays de la zone Afrique, Caraïbe et Pacifique (ACP) dans les échanges mondiaux par une libéralisation graduelle, asymétrique et accompagnée de programmes d'aide. Prévus par l'accord de Cotonou de 2000, ils doivent mettre en place des zones de libre échange entre l'Union européenne et six régions de la zone ACP afin de remplacer l'ancien régime préférentiel, abandonné en raison de son impact économique limité et de son incompatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁶. Afin de maximiser l'impact de ces accords sur le développement des pays ACP, l'UE s'est engagée à leur ouvrir totalement son marché tout en considérant leurs offres d'accès à leur marché en fonction de leur niveau économique et à apporter un appui à la mise en œuvre des accords de partenariats économiques, notamment par son aide au commerce et une assistance technique aux réformes fiscales. De leur côté, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale ont préparé un programme d'accord de partenariat économique pour le développement afin de cibler leurs priorités. La progression des négociations reste néanmoins ralentie par la permanence de divergences de vues. La conclusion d'accords de partenariat économique véritablement porteurs de développement d'ici la fin de l'année 2013 constitue néanmoins une priorité pour la France. Ce sujet est sensible et la France incite la Commission européenne à faire preuve de flexibilité dans la négociation en cours sur les APE avec les pays de la zone ACP, notamment en maintenant des préférences commerciales de ces pays sur le marché européen et en acceptant au nom de l'UE un degré de protection raisonnable des marchés ACP, notamment au nom de l'objectif de sécurité alimentaire.

1.2.1.2 Thématiques prioritaires

➔ La cohérence des politiques au service du développement est un objectif explicite du gouvernement qui inclut la plupart des politiques sectorielles nationales. Cette amélioration se manifeste à travers une meilleure intégration du développement dans les outils d'actions extérieures.

Le document cadre de coopération au développement (DCCD) identifie la cohérence entre la politique de coopération et les autres politiques françaises comme un des instruments de sa politique de coopération. Ce document constitue la référence pour l'élaboration des documents stratégiques sectoriels (santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable, soutien à la croissance), et le pilotage des stratégies européennes et multilatérales.

Le DCCD identifie **six priorités françaises en matière de cohérence des politiques : le commerce, l'immigration, les investissements étrangers, la sécurité alimentaire, la protection sociale et le changement climatique.**

Dans le domaine du commerce, qui relève de la compétence de l'Union européenne, la

France plaide en faveur d'une relance du cycle de Doha et d'un retour à l'agenda de développement, en particulier en faveur des pays les moins avancés, et se mobilise en faveur de la lutte contre le protectionnisme, notamment dans le cadre du G20. Elle œuvre à la cohérence entre politique commerciale et de développement à travers le renforcement du système de préférences généralisées (SPG) en faveur des pays qui en ont le plus besoin et du régime « tout sauf les armes » au bénéfice des pays les moins avancés (PMA). Elle plaide en faveur d'une **prise en compte des spécificités africaines dans l'élaboration et l'application des règles commerciales internationales**, en particulier celles de traitement spécial et différencié dans le cadre de l'OMC, et prône la recherche de solutions durables aux problèmes structurels des PMA.

Considérant qu'il est nécessaire d'aider les pays en développement à assumer les coûts d'ajustement liés à l'ouverture commerciale, la France est attentive, dans la négociation **d'accords commerciaux bilatéraux européens** avec ces pays tiers, à l'impact de ces accords sur le développement et à l'érosion des préférences qui pourrait en résulter. Elle appuie les politiques d'aide au commerce (soutien à l'offre productive, aux infrastructures et au renforcement des

6- L'UE encourage également l'intégration dans les accords de partenariat économique des questions dites de Singapour (facilitation du commerce, politique de concurrence, régulation des marchés publics et droits de propriété intellectuelle), qu'elle juge importantes pour le développement.

capacités) et de facilitation des échanges (efficacité des procédures à la frontière).

La France œuvre également à la cohérence entre politique **commerciale** et de développement dans le cadre des accords bilatéraux européens que la Commission européenne négocie avec les pays tiers, en particulier les accords de partenariat économique négociés avec les pays ACP dans le cadre européen (voir Encadré 1 : le cas des accords de partenariat économique de l'UE).

En matière d'**immigration**, la France souscrit à l'approche globale adoptée en 2005 par l'Union européenne, organisée autour de trois axes : promotion de la mobilité et de la migration légale, prévention et lutte contre l'immigration clandestine et optimisation du lien entre migration et développement. La mise en œuvre de cette approche globale implique une double cohérence : entre régulation migratoire et aide au développement, dans le cadre de partenariats entre pays d'origine et pays d'accueil des migrants, et en matière d'harmonisation entre pays de destination des migrations (réglementations en matière de circulation et séjour des personnes et politiques d'intégration des migrants). Le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté par le Conseil européen en 2008 encourage ainsi des partenariats entre les pays de destination, d'origine et de transit favorisant les synergies entre migrations et développement.

Face à la nécessité de soutenir les pays en développement dans leur recherche d'accès aux **investissements étrangers**, aux technologies, aux savoir-faire et à la connaissance des marchés extérieurs ainsi qu'aux capitaux privés, la stratégie française se concentre sur l'amélioration du climat des investissements dans ces pays et sur le développement de l'entrepreneuriat. Le DCCD met en avant le rôle des politiques d'accompagnement dans le cadre de l'appui à la Zone franc et au désendettement ainsi qu'en termes d'ouverture.

Concernant la **sécurité alimentaire** et l'appui à des filières agricoles pourvoyeuses d'emplois et de plus-value constituant des enjeux essentiels, notamment pour les pays les plus pauvres, la France entend appuyer l'amélioration des capacités de production et du fonctionnement des marchés alimentaires et développer ses appuis dans les domaines sanitaires qui peuvent constituer un obstacle à l'accès aux marchés. Elle encourage les initiatives internationales visant à renforcer la capacité des pays les plus pauvres

à se conformer aux normes sanitaires et phytosanitaires, mais également à mieux participer à leur élaboration. Elle veille à ce que, dans le cadre des accords internationaux, les ressources halieutiques des pays en développement soient préservées, ainsi que leur accès pour les professionnels locaux.

Dans le domaine des politiques sociales, la France veut poursuivre des objectifs d'appui à la promotion des normes fondamentales du travail ainsi que de l'emploi décent et du **socle universel de protection sociale**, aussi bien au niveau des pays qu'au niveau multilatéral. Elle s'efforce de mobiliser les entreprises françaises sur le thème de leur responsabilité sociale et environnementale et de promouvoir l'affirmation et la mise en œuvre des droits économiques et sociaux dans les pays en développement ainsi que la meilleure prise en compte de ceux-ci dans les programmes des organisations multilatérales.

En matière d'environnement et de **changement climatique**, la France s'attache à ce que les pays industrialisés, en particulier ceux de l'Union européenne, s'engagent à tenir leurs engagements en termes de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Elle veille à ce que les politiques de développement soient adaptées aux contraintes nouvelles créées par le changement climatique, en accompagnant les pays en développement à la fois dans leurs efforts d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce changement, tout en favorisant l'innovation et les transferts de technologies propres.

La recherche de cohérence des politiques publiques ayant un impact sur les pays en développement est également mise en œuvre dans d'autres domaines, par exemple en matière de **sécurité** : la France contribue de manière très importante aux efforts européens et multilatéraux de maintien de la paix et de prévention des conflits et veille à ce que ces opérations se fassent en synergie avec le développement des pays concernés. Elle a ainsi joué un rôle de premier plan dans l'attention portée à l'aide aux États fragiles et aux méthodes spécifiques qui s'y rattachent dans les forums internationaux. La cohérence et les synergies des politiques publiques sont également recherchées en matière de sécurité énergétique des pays en développement.

La cohérence des politiques de développement est aussi un garant de la durabilité de l'action menée, sur les plans économiques, environnementaux et sociaux.

Dans cette optique, la France privilégie une approche coopérative de la mondialisation en mettant en avant l'importance de concevoir et produire **des biens publics mondiaux** qui contribuent à la résolution en commun de problèmes au cœur des intérêts croisés entre le Nord et le Sud. **La France privilégie ainsi l'idée d'intérêts partagés** où la production et la protection de ces biens (la stabilité financière, la santé, le climat...) nécessitent une action coordonnée de tous les pays, la défaillance d'un seul pouvant avoir des répercussions sur l'ensemble de la communauté internationale.

1.2.1.3 Sensibilisation et mobilisation

➔ **L'appropriation par les citoyens et les ONG étant essentielle pour mener une politique cohérente**, la France élabore ses stratégies selon des processus participatifs et inclusifs :

- **les ONG françaises ont été associées aux travaux et à la définition des stratégies en matière de développement** ; elles ont été largement consultées à l'occasion de l'élaboration du document cadre de coopération et développement (chapitre 5). Afin de renforcer la coordination et la collaboration des politiques, elles sont également consultées lors de la préparation des grandes échéances internationales : conférence de Nagoya (2010), sommet des OMD (2010), représentation dans la délégation française à Busan (2011), préparation de la conférence de haut niveau du G20 sur le développement (2011), etc. ;
- à travers différentes conventions de financement (convention triennale 2010-2012), la France est en lien régulier avec **Coordination SUD** – plateforme d'ONG françaises - dans sa mission de coordination, structuration et animation du réseau associatif français. Dans le cadre du dispositif d'appui géré par l'AFD, des conventions programmes avec des composantes de plaidoyer ont également été conclues avec d'autres ONG françaises (Comité français pour la solidarité internationale, Handicap international, Médecins du monde).

Le président de la République a ainsi indiqué dans son allocution aux ambassadeurs le

28 août 2012 que la politique de développement de la France devrait être largement débattue. Un exercice de concertation et de transparence est lancé dans le cadre des Assises du développement et de la solidarité internationale, qui se tiendront entre octobre 2012 et mars 2013. Il s'agit d'initier un dialogue sur la rénovation de la politique française de développement autour de cinq grands thèmes, avec tous les acteurs (y compris les parlementaires, les collectivités locales, les ONG, les entreprises, les syndicats et les partenaires du Sud). Plusieurs objectifs sont ainsi poursuivis : mobiliser les acteurs du développement en les valorisant, engager un débat en toute transparence sur la politique française de développement, améliorer la compréhension de notre aide et son efficacité.

L'éducation au développement constitue un volet important pour la France en termes de cohérence des politiques car elle vise à faire progresser chez les citoyens le niveau de connaissance et d'appropriation des actions conduites (redevabilité des fonds publics), mais aussi à faire évoluer les dynamiques solidaires :

- **la campagne « Huit fois oui ! »** : en septembre 2008, le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'AFD ont lancé une campagne d'information et de sensibilisation sur l'aide au développement intitulée « Huit fois oui ! », avec pour objectif de faire connaître aux citoyens français, notamment aux publics scolaires, les huit objectifs du millénaire pour le développement ;
- **la campagne Alimenterre** est une campagne d'information des citoyens et les décideurs sur le sujet de **l'agriculture**. Elle permet de mieux comprendre les interdépendances entre le modèle agricole et alimentaire de pays développés et les problèmes de nutrition dans les pays partenaires. Ces campagnes visent à les sensibiliser sur la nécessité de cohérence des politiques européennes avec les objectifs de développement et, en particulier, la lutte contre les problèmes de nutrition ;
- **la plateforme Educasol**, espace de positionnement des associations de solidarité internationale auprès des pouvoirs publics sur le sujet de **l'éducation au développement** ;
- **la semaine de la solidarité internationale**, opération nationale et décentralisée de sensibilisation, de mobilisation et d'information sur l'engagement et les pratiques de la solidarité.

1.2.2 Mécanismes de coordination des politiques

➔ Depuis 1998, la cohérence des positions françaises fait explicitement partie du champ de compétence du **ministre chargé du Développement**, qui est « **consulté sur les interventions publiques et sur toute décision pouvant avoir une incidence sur le développement des pays concernés** ». Le ministre chargé du Développement, nouvellement créé en remplacement du ministre de la Coopération, doit notamment assurer la cohérence des politiques de développement. Son champ de compétence, exclusivement axé sur les enjeux de développement, lui donne une vision transversale des enjeux.

Les fonctions **d'arbitrage du Premier ministre constituent également le garant ultime** de la cohérence des politiques françaises.

La France a par ailleurs mis en place des mécanismes renforcés de coordination des positions françaises dans le cadre européen et de coordination de l'aide au développement :

- le **secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**, service du Premier ministre qui a remplacé le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) en 2005, est chargé de coordonner les positions des ministères sur les questions relatives à l'Union européenne et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il assure l'interface entre les institutions françaises et européennes sur tous les domaines d'activité de l'Union (sauf la politique étrangère et de sécurité commune), y compris la coopération au développement, et de l'OCDE. Il est le garant de la cohérence et de l'unité de la position française dans ces instances ;
- la cohérence des politiques est également assurée par le **comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)** qui rassemble, sous la présidence du Premier ministre, tous les ministères concernés par le développement. Il constitue une enceinte de définition de positions cohérentes et de coordination des principaux acteurs institutionnels de la coopération.

1.2.3 Systèmes de contrôle, d'analyse et d'information

1.2.3.1 Suivi des répercussions sur le terrain

➔ Le suivi des impacts de la cohérence ou de l'incohérence des politiques pour le développement se fait **dans une large mesure dans le cadre des engagements internationaux et européens auxquels la France participe**.

Comme évoqué plus haut, l'**Union européenne** a mis en œuvre un nouvel outil : le **Programme de travail CPD 2010-2013**, adopté en 2010, met notamment en place des **objectifs et indicateurs** pour assurer le suivi des progrès effectués dans les cinq secteurs prioritaires. Cet outil guide les efforts français en matière de cohérence. Un processus d'évaluation d'impact est utilisé pour connaître les conséquences de ces politiques dans le domaine économique, environnemental et social en vue d'assurer des politiques plus cohérentes.

La Commission européenne effectue un suivi régulier des efforts de ses États membres en matière de cohérence, à travers le **questionnaire de Monterrey, renseigné chaque année depuis 2003**. Ce questionnaire, initialement destiné à mesurer l'état d'avancement vers les objectifs retenus lors de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, couvre non seulement la coopération mais aussi l'ensemble des politiques des États membres ayant un impact sur le développement : investissements directs étrangers et flux privés pour le développement ; commerce ; financements innovants ; ainsi que des questions transversales, telles la protection des biens publics mondiaux ou le changement climatique.

La France renseigne chaque année ce questionnaire détaillé, qui mobilise les compétences de plusieurs ministères. **Le questionnaire de Monterrey représente ainsi à la fois un outil de suivi de la cohérence des politiques françaises en faveur du développement et de cohérence intra-européenne.**

1.2.3.2 Analyse des questions que pose la cohérence des politiques au service du développement

➔ **Les activités de production de connaissances et de recherche** représentent un axe majeur de l'investissement de la France dans l'aide publique au développement, notamment pour alimenter le dialogue interministériel et être en mesure de faire valoir des positions favorables à la cohérence pour le développement.

Plus généralement, l'important investissement de la France en matière de recherche interdisciplinaire pour le développement (voir paragraphe 2.3.5) favorise études et analyses sur des sujets liés au développement.

1.2.3.3 Information sur la cohérence des politiques au service du développement

➔ La France rend également compte au Parlement de ses progrès en matière de cohérence des politiques. C'est notamment le cas avec le **rapport bisannuel au Parlement** qui porte sur les actions menées en 2010 et 2011. Son objet est de présenter les actions mises en place notamment en matière de cohérence des politiques mais aussi concernant les priorités sectorielles et géographiques de la France, et d'en illustrer la mise en œuvre opérationnelle. Le plan du rapport permet de passer en revue tous les pans de la politique de coopération. C'est également le cas dans le cadre **des réponses aux questions parlementaires** au sujet de la cohérence de notre politique et de **l'audit du ministre par le Parlement** sur les questions de cohérence sectorielle.

ENCADRÉ 2

Le groupe interministériel pour la sécurité alimentaire

Le groupe interministériel pour la sécurité alimentaire (GISA) est un groupe de travail sur la sécurité alimentaire mis en place en avril 2008 par le ministre des Affaires étrangères en partenariat avec le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt en réaction à la crise alimentaire.

Le GISA a pour objectif de proposer une série de mesures afin de répondre à la dégradation de la situation alimentaire des pays pauvres et à ses conséquences politiques, économiques et sociales. Il possède une feuille de route mettant l'accent sur trois types de tâches :

- un travail de veille et prospective sur la situation alimentaire dans les pays en développement ;
- la préparation des positions françaises dans les enceintes internationales (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Programme alimentaire mondial (PAM), OMC, OCDE, Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, etc.) ;
- la préparation des initiatives françaises et européennes pour faire face à la situation d'insécurité alimentaire (à court, moyen et long termes).

Coprésidé par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, le GISA dispose d'une gouvernance participative inclusive. Plusieurs types d'acteurs, de disciplines diverses et dont l'objectif est de renforcer la sécurité alimentaire dans les pays du Sud, en sont parties prenantes : cinq ministères⁷, le secrétariat général aux affaires européennes à travers son comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation, l'Agence française de développement, les institutions de recherche⁸, les organisations non gouvernementales⁹ mandatées par Coordination SUD, la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale, la profession agricole et des fondations (AFDI, FARM).

Le GISA entretient également des relations suivies avec le réseau de terrain (assistants techniques, ambassades et représentations permanentes).

7- Ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, ministère de l'Économie, des Finances et du Commerce extérieur, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

8- Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Institut national de la recherche agronomique (INRA), Institut de recherche pour le développement (IRD).

9- Action contre la faim (ACF), Agronomes et vétérinaires sans frontières (AVSF), Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD-Terre solidaire), Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), Oxfam France, Peuples solidaires.

1.2.4 Exemples illustrant la cohérence des politiques au service du développement dans des domaines spécifiques

1.2.4.1 Exemple 1 : politique commerciale et développement

➔ **L'initiative Aide pour le commerce** (APC), lancée dans le cadre de l'OMC en 2005, a permis une prise de conscience du soutien dont les pays en développement (PED), en particulier les pays les moins avancés, ont besoin pour renforcer leurs capacités à dégager de véritables gains de leurs activités commerciales.

L'Union européenne est le premier bailleur mondial pour l'aide pour le commerce (37 % du montant global), avec 2 milliards de dollars par an d'assistance technique au commerce depuis 2010, dont 1 milliard provenant directement de ses États membres. La France fait partie des trois premiers contributeurs de l'Union européenne avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, ces trois pays représentant 60 % de l'APC de l'Union européenne.

La France a adopté un nouveau cadre stratégique pour l'aide au commerce validé par le CICID en 2009.

La stratégie détermine **deux axes d'intervention prioritaires autour de l'intégration régionale** : l'appui au développement de politiques commerciales régionales connectées aux marchés internationaux ; et le développement d'une offre compétitive sur les marchés locaux, régionaux et internationaux. Elle affirme également le

renforcement du ciblage géographique sur les PMA ainsi que sur des zones géographiques dans lesquelles le processus d'intégration régionale est bien avancé et qui ont des relations commerciales fortes avec la France. Enfin, elle fixe un objectif collectif d'augmentation des efforts financiers français de plus de 50 % par rapport à la moyenne de la période 2002-2005, portant ainsi l'aide au commerce globale de la France à un minimum de 850 millions d'euros par an en moyenne à partir de 2010. Une part importante de cette aide est délivrée par l'Agence française de développement à travers des projets agricoles, touristiques, bancaires, d'infrastructures ou encore le Programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC), seul outil spécifique d'assistance technique au commerce.

Enfin, le développement du commerce est également soutenu par des actions de coopération dépassant le champ de l'APD, à l'instar de l'initiative du Cap pour la croissance économique en Afrique.

Tableau 1 : contributions françaises aux initiatives multilatérales en matière d'aide au commerce (en millions d'euros)

	Contributions passées	Prévisions
Cadre intégré renforcé ¹⁰	0,5 en 2003 0,75 en 2006 1 par an depuis 2008	1 par an sur la période 2011-2013
Fonds de Doha pour le développement ¹¹	1 en 2003 0,75 en 2006 1 par an depuis 2008	1 par an sur la période 2011-2013

10- Lancé en 1997, le Cadre intégré renforcé est une initiative conjointe de la Banque mondiale, du Centre du commerce international (CCI), de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), du Fonds monétaire international (FMI), du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), des pays les moins avancés (PMA) et d'autres partenaires (donateurs bilatéraux et autres organismes) ; il a pour objectif d'aider spécifiquement les PMA à renforcer leurs capacités commerciales et à intégrer les questions commerciales dans leurs stratégies globales de développement.

11- Le Fonds de Doha pour le développement finance l'assistance technique et de formation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour faciliter l'intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral.

1.2.4.2 Exemple 2 : politique migratoire et développement

➔ La France prend en compte le lien entre migrations et développement depuis plusieurs années. Elle entend favoriser deux outils spécifiques pour **accroître les bénéfices que les PED tirent des flux migratoires** :

- **les projets de codéveloppement**, financés sur le programme 301, doté en 2010 et 2011 de 35 et 30 millions d'euros. Ces projets sont menés en partenariat avec les associations des diasporas. Anciennement gérées par le ministère de l'Intérieur, ces politiques sont désormais rattachées au ministère des Affaires étrangères (à compter du 1^{er} janvier 2013). Ces projets seront décorrélés des accords de gestion migratoire et constituent une composante à part entière de notre action de développement ;
- le cadre d'intervention transversal sur les migrations. Afin d'accroître la cohérence du traitement de la question migratoire au sein de ses actions de développement, **l'AFD a développé, en 2010, un cadre d'intervention transversal sur les migrations**. Ce document a pour objectif d'intégrer dans les

stratégies et projets de l'AFD les réponses aux externalités positives ou négatives des flux migratoires : influencer sur l'attractivité des territoires et leur équilibre (villes/campagnes notamment), pallier la fuite des compétences en renforçant les capacités locales, améliorer la situation des populations déplacées, articuler les projets avec les investissements des migrants, etc.

Enfin, la cohérence des politiques migratoires et de développement repose également sur **l'action concertée au niveau européen**. La France soutient **l'approche globale sur la question des migrations** dont l'UE s'est dotée en 2006. Les principaux outils de mise en œuvre de cette approche sont la conclusion de **partenariats pour la mobilité** visant à faciliter et mieux encadrer la migration légale avec les pays du voisinage immédiat, et la mise en place de **programmes pour la mobilité et les migrations** pour les pays tiers. Un dialogue se tisse notamment entre l'Europe et l'Afrique sur le lien entre migration et développement, tant au niveau bilatéral que régional, avec le processus euro-africain sur la migration et le développement (« processus de Rabat ») et le dialogue ACP-UE sur les migrations.

1.2.4.3 Exemple 3 : politique de sécurité et développement

ENCADRÉ 3

La gestion de la crise du Sahel : coordination de sécurité, développement et aide humanitaire

Trouver une solution à la crise (politique, humanitaire, sécuritaire) qui frappe le Sahel est l'une des priorités de la France, qui est à l'origine de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies sur le Mali (résolution CSNU 2056 du 5 juillet 2012).

L'articulation entre sécurité et développement est indispensable pour mener une action durable contre l'insécurité et pour le renforcement de l'État de droit dans la zone sahélo-saharienne. Le projet du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) justice et sécurité en région sahélo-saharienne (JUSSEC) a été initié en juillet 2009 pour renforcer les capacités civiles des États de la zone (Mali, Mauritanie, Niger) aux fins d'un traitement judiciaire des menaces liées au terrorisme et aux grands trafics. Le projet appuie la création de pôles judiciaires spécialisés, le renforcement des services de sécurité intérieure (police et gendarmerie), des services douaniers et accompagne la coopération régionale.

ENCADRÉ 4

Afghanistan : l'État intègre les objectifs de développement à l'ensemble des politiques sur le terrain

En Afghanistan, la France a mis en place une structure permettant d'articuler sur le terrain des actions d'aide humanitaire, de sécurité-développement et de renforcement de l'État par un appui à la réforme des systèmes de sécurité (RSS), et des synergies entre les services de l'ambassade et le pôle de stabilité en Surobi-Kapisa. Ce dernier a été institué à l'été 2010 afin de mettre en œuvre des actions de développement et de gouvernance en complément des actions de sécurité, en lien avec les services centraux du ministère.

Les actions de la France en matière de gouvernance démocratique sont centrées autour du projet de réforme des systèmes de sécurité, l'un des plus importants du FSP par son montant (3,6 millions d'euros) et par ses ambitions, auquel s'ajoutent des actions visant à améliorer l'accès des femmes afghanes à la justice (programme ONU Femmes 2011-2013 financé par la France à hauteur de 0,5 million d'euros). Ce projet de soutien à la réforme des systèmes de sécurité en Afghanistan, d'une durée de trois ans (2010-2013), est conçu comme un projet global visant à renforcer la légitimité de l'État afghan dans le domaine de la sécurité et de la justice. Construit en collaboration avec nos partenaires afghans, il s'articule autour de deux volets : un appui à la police et un soutien au Parlement, à la cour suprême et à la faculté de droit.

Enfin, en 2008, 2009 et 2010, la France (ministère de l'Économie et des Finances) a contribué à hauteur de 4 millions d'euros par an au Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, ARTF), géré par la Banque mondiale. La contribution française a participé en particulier au développement des infrastructures énergétiques dans le district de Surobi, au bénéfice direct des populations locales. La France contribuera à l'ARTF à hauteur de 4 millions d'euros par an sur la période 2012-2016.

1.3 Engagement avec les pays partenaires

1.3.1 Les mécanismes en place facilitent une action cohérente au niveau des pays partenaires

➔ La France a démontré sa volonté **d'associer** les pays en développement, en particulier d'Afrique subsaharienne, **aux décisions prises au plan international**. Elle prend en compte les priorités de ces pays dans sa politique bilatérale, et a à cœur de les promouvoir dans les instances internationales, y compris dans le cadre des grands sommets internationaux.

Ainsi, la **présidence française du G20** a, pour la première fois, organisé une rencontre entre le G20 et les pays les moins avancés. Le sommet du **G8 de Deauville** a, quant à lui, été l'occasion d'adopter pour la première fois une **déclaration conjointe** du G8 et de ses partenaires africains, renforçant et dynamisant le partenariat du G8 avec ce continent.

La France a également à cœur de promouvoir **l'harmonisation et l'alignement de l'action des bailleurs**, notamment via les forums internationaux, de façon à améliorer et optimiser le partenariat avec les pays en développement, en ligne avec les principes de l'efficacité de l'aide. Ainsi, le partenariat de Deauville entre les membres du G8 et les pays de la région Afrique du Nord-Moyen-Orient a permis une meilleure **harmonisation de l'action des bailleurs** dans cette région et une **réponse coordonnée** visant à accompagner leur transition démocratique (voir encadré 5).

1.3.2 Coordination des politiques et engagement avec les pays partenaires

➔ Les questions de développement sont parties intégrantes de l'action extérieure et diplomatique de l'État.

La mission de coordination et d'animation du chef de mission diplomatique est assurée par **l'ambassadeur**, qui rassemble et coordonne les responsables des questions diplomatiques, sécuritaires, et de développement en **intégrant les**

ENCADRÉ 5

Le partenariat de Deauville

Le partenariat de Deauville a été lancé en mai 2011, dans le cadre de la présidence française du G8, afin d'accompagner certains pays du printemps arabe sur la voie de la transition démocratique. Ce partenariat est une structure informelle qui se donne pour objectifs de mobiliser les acteurs pertinents, d'impulser de nouvelles initiatives pour accompagner les pays en transition démocratique et de coordonner les aides afin de leur rendre leur efficacité.

Réunissant les membres du G8, l'UE et plusieurs organisations et institutions financières internationales¹² le partenariat identifie cinq pays bénéficiaires (Égypte, Jordanie, Libye, Maroc et Tunisie) et associe cinq pays partenaires (Arabie Saoudite, Émirats Arabes Unis, Koweït, Qatar et Turquie). Le partenariat est une démarche évolutive dans la mesure où d'autres pays pourraient s'y associer ou en être bénéficiaires à l'avenir. Son architecture repose sur trois piliers, correspondant à des champs d'action prioritaires :

- le pilier finance recouvre l'aide économique que les contributeurs s'engagent à débloquer en faveur de quatre pays bénéficiaires (hors Libye, non demandeur) ;
- le pilier gouvernance vise à promouvoir l'État de droit. Le sommet G8 de Camp David (mai 2012) a validé quatre plans d'action :
 - recouvrement des avoirs volés,
 - transparence et lutte contre la corruption,
 - développement des PME,
 - échanges internationaux (parlements, magistrats, élus locaux, syndicats). L'OCDE est en charge de la coordination de ce pilier ;
- le pilier commerce a pour objectif de favoriser l'intégration commerciale, en particulier régionale et méditerranéenne.

objectifs du développement à l'ensemble des politiques diplomatiques. L'ambassadeur assure en parallèle un rôle de coordonnateur général de la mise en œuvre de la politique de coopération. Il a notamment la responsabilité des processus d'élaboration et de révision des **documents cadres de partenariat (DCP)**, qui définissent les orientations de la coopération française avec les principaux pays partenaires, faisant appel à une importante coordination interministérielle.

12- OCDE, FMI, Banque mondiale, Union pour la Méditerranée, Banque africaine de développement, Banque islamique de développement entre autres.

1.4 Financement du développement

1.4.1 L'APD en tant que catalyseur

➔ La stratégie française vise à articuler l'aide publique au développement avec les autres sources de financement du développement dans une approche complémentaire, d'autant plus qu'elle représente des montants nettement inférieurs aux autres sources dans de nombreux pays. Cette stratégie doit ainsi permettre :

- d'**orienter les flux existants** pour améliorer leur impact en termes de développement¹³ ;
- de **déclencher des flux nouveaux** en jouant un rôle de catalyseur (garanties) ou d'assembleur (mixage de ressources publiques et de ressources de marché) ;
- d'aider à développer et renforcer les ressources propres des pays ;
- de **financer directement** ce qui ne peut pas l'être par d'autres mécanismes¹⁴.

Pour jouer ce rôle, **la politique de coopération au développement française dispose d'une panoplie d'instruments** (voir paragraphe 4.2.2).

Cette **boîte à outils** permet d'offrir un appui adapté aux besoins et capacités techniques, financières et institutionnelles de chaque partenaire. La France joue ainsi un rôle actif pour promouvoir l'**ingénierie financière** au service du développement, convaincue qu'il s'agit d'un facteur essentiel pour réconcilier des ressources publiques limitées dans les pays donateurs et des besoins immenses dans les pays en développement. De ce point de vue, la séparation entre l'aide publique au développement et les autres flux de financement du développement est essentiellement une question de convention.

1.4.1.1 Les financements innovants

➔ Les financements innovants sont indispensables pour répondre aux défis du développement et de la lutte contre le changement climatique. S'appuyant principalement sur des activités liées à la mondialisation, ils peuvent prendre des formes différentes : **contributions obligatoires, contributions volontaires, garanties d'emprunt ou mécanismes de marché.**

La conférence de Monterrey, en 2002, a consacré le concept de nouveaux financements plus stables et plus prévisibles pour le développement et appelé à un changement d'échelle en la matière. **La France a, depuis, contribué à promouvoir les financements innovants au cœur des débats internationaux** ; ce sujet fait désormais partie intégrante des discussions sur le financement du développement comme a pu l'illustrer la conférence Rio+20 en juin 2012.

En 2004, suite au rapport Landau¹⁵, la France s'est alliée avec le Brésil, le Chili puis l'Espagne pour créer un groupe technique sur les mécanismes innovants de financement, le groupe quadripartite. **Elle a, dans ce cadre, mis en place à titre pionnier une taxe sur les billets d'avion au profit de la solidarité internationale.**

En 2006, la conférence de Paris sur les sources innovantes de financement du développement a **donné naissance au Groupe pilote sur les financements innovants** qui rassemble aujourd'hui 63 pays et dont le **secrétariat permanent est assuré par la France**. Ce Groupe pilote stimule la réflexion sur les financements innovants et fait référence en la matière. **Il défend une définition précise des financements innovants** : il s'agit de mécanismes de financement caractérisés par leur complémentarité par rapport à l'APD, par leur mode de collecte plus stable et prévisible et par la gestion multilatérale des ressources mobilisées.

Plusieurs financements innovants ont donc été mis en place par la France à ce jour et constituent une source potentielle pour le développement durable :

13- Exemple des financements du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) qui prennent en charge une partie des surcoûts liés à la prise en compte des enjeux mondiaux, tels que biodiversité et climat, dans des projets d'investissement.

14- Secteurs sociaux des pays pauvres, appui aux institutions régionales, pays en crise dont les réseaux financiers sont déstructurés...

15- Le rapport Landau, publié en 2004 suite à une commande du président Chirac, a identifié plusieurs pistes de nouvelles contributions financières internationales au profit du développement.

- la **taxe sur les billets d'avion** a permis de lever près d'1 milliard d'euros entre 2006 et 2011, reversés à la Facilité internationale pour la vaccination (*International Finance Facility For Immunisation*, IFFIm), au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP) et à la Facilité internationale d'achats de médicaments UNITAID ;
- la France a contribué à l'**IFFIm** à hauteur de 1,3 milliard d'euros sur 20 ans. Ces fonds sont alloués à l'Alliance globale pour la vaccination (GAVI) ;
- suite à la mobilisation constante de la France au cours des dernières années en faveur d'une taxe internationale sur les transactions financières (TTF) dont au moins une partie des recettes financerait la solidarité internationale, **la France a mis en place une TTF nationale le 1^{er} août 2012**. Cette taxe nationale est envisagée comme une première étape permettant de prouver la faisabilité de l'instrument et de montrer l'exemple en vue de sa transposition à plus large échelle. Elle s'appliquera à un taux de 0,2% aux transactions d'actions d'entreprises françaises cotées en bourse et dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros. La taxe sur les CDS (*credit default swaps*, dérivés d'événements de crédit) est égale à 0,01% du montant notionnel du contrat et la taxe sur les opérations à haute fréquence à 0,01% du montant des ordres annulés ou modifiés excédant un seuil.

Conformément aux engagements du président de la République, qui a annoncé devant l'Assemblée générale des Nations unies que 10% au moins des recettes de la taxe française sur les transactions financières seront consacrés au développement et à la lutte contre les fléaux sanitaires et les pandémies, le projet de loi de finances pour 2013 met en œuvre cette affectation à hauteur de 10% (soit 160 millions d'euros pour un rendement total estimé à 1,6 milliard d'euros par an). Ainsi, en 2013, la France sera en mesure de prendre 160 millions d'euros d'engagements en faveur de projets qui seront financés grâce à la TTF. En termes de décaissements, la montée en charge de la TTF sera progressive : 60 millions d'euros en 2013, 100 millions d'euros en 2014 et 160 millions d'euros en 2015.

Comme pour la taxe sur les billets d'avion, la recette de la TTF sera mobilisée via le Fonds de solidarité pour le développement, géré par

l'Agence française de développement (AFD). Les différents projets qu'elle pourrait contribuer à financer sont à l'étude et ils relèveraient des deux priorités indiquées par le président : santé/sida, et environnement/climat.

Parallèlement à la mise en place d'une taxe au niveau national, la France continue à œuvrer pour sa mise en place au niveau européen et mondial.

En mai 2009 à Paris, la sixième session plénière du Groupe pilote a insisté sur la nécessité de **diversifier les secteurs d'affectation de ces fonds, en particulier en faveur du secteur de l'éducation**. Sur proposition française, il a alors été créé un groupe de travail international sur les financements innovants et l'éducation. Le deuxième rapport de ce groupe de travail a été publié en 2012.

La France continue à jouer un rôle clé dans la promotion des financements innovants pour le développement et la lutte contre le changement climatique, comme l'illustre **le travail réalisé sous la présidence française du G20 en 2011**, illustré par le rapport sur le financement du développement de Bill Gates. Ce rapport, intitulé *Innovation with Impact, Financing 21st Century Development*, présente un menu d'options de financements innovants (taxes internationales, garanties d'achat futurs, mécanismes de marché, financement en aval, obligations destinées à la diaspora...) parmi lesquelles les pays peuvent piocher pour contribuer au financement du développement.

La France coprésidait le groupe de travail du G20 consacré au financement **de la lutte contre le changement climatique** jusqu'à octobre 2012. Les travaux de ce groupe reposent sur les rapports produits par le groupe consultatif sur les financements liés au climat (*advisory group on climate change financing*, AGF) en 2010 et les institutions financières internationales en 2011. Ils identifient un certain nombre de sources de financement prometteuses, telles que la taxe sur la consommation de kérosène du transport international aérien et maritime (*bunkers*) que la France soutient.

Le **Groupe pilote sur les financements innovants** a, quant à lui, organisé en marge de la conférence de Rio+20 un événement de haut niveau pour promouvoir le rôle des financements innovants dans le financement du développement durable. L'année 2012 est également marquée par la publication d'un nouveau rapport dédié à la sécurité alimentaire.

1.4.2 Instruments et flux publics de financement du développement

➔ La France dispose d'instruments de financement pour **mobiliser l'investissement privé** à destination des pays en développement, tels que des mécanismes de garantie, des prises de participation et les financements innovants.

L'AFD a conçu une gamme diversifiée **d'instruments de financement de soutien au secteur privé** adaptés aux besoins spécifiques des partenaires (prêts, garanties, prises de participation...). Ces financements sont destinés à la construction d'infrastructures ou au soutien des PME des pays concernés.

Elle intervient également en soutien au **renforcement des établissements financiers, au développement de l'intermédiation bancaire, à la modernisation des marchés financiers et au développement de la microfinance et de la mésofinance**¹⁶. Les acteurs financiers jouent en effet un rôle essentiel dans le financement du développement par leur implantation locale et leur connaissance fine des PME locales, à laquelle une agence de coopération étrangère peut difficilement prétendre. Les appuis financiers, les garanties et l'assistance technique fournis leur permettent de changer de taille (par exemple, garantie d'une émission de l'institution de micro-finance kenyane Faulu, prêts en monnaie locale à des institutions de microfinance pour limiter le risque de change) ou de se développer sur de nouveaux marchés (par exemple, l'AFD a approuvé ces dernières années 1,5 milliard d'euros de lignes de financement bancaire spécifiquement destinées au financement d'opérations d'amélioration des performances énergétiques des PME).

Le soutien de la France au développement du secteur privé s'est notamment traduit par **l'initiative pour le soutien à la croissance en Afrique**, lancée au Cap en 2008 (voir paragraphe 1.2.1).

Plus généralement, la France plaide pour une remise en chantier de la mesure des financements du développement, permettant de mieux prendre en compte la diversité des instruments de financement des pays membres du CAD mais aussi des nouveaux financeurs publics et privés, le développement des financements innovants et la diversification croissante des besoins des pays en développement. Les questionnements liés à la réalité de la mesure de l'aide (effort et efficacité) démontrent la nécessité d'un travail de fond sur ces questions méthodologiquement sensibles, afin de décrire au mieux une réalité complexe. Une réflexion existe ainsi sur des indicateurs complémentaires, sur la notion d'**effort financier de l'État**, concept distinct de l'APD. Une consultation large sera nécessaire sur ces thèmes, qui feront l'objet d'un chantier spécifique des Assises du développement et de la solidarité internationale. La France plaide pour la construction d'un indicateur dit « **APD+** », qui prendrait en compte de façon plus large l'**effort public en faveur du financement du développement** sous ses diverses formes, voire d'un indicateur encore plus large, du type **effort de la nation** (*whole of country effort*), incluant les efforts publics et privés.

1.4.3 Coordination entre les acteurs relevant ou non de l'APD

1.4.3.1 Les exonérations fiscales de dons privés

➔ La philanthropie privée et les fondations, notamment américaines, jouent un rôle croissant et affirment une ambition d'acteur de premier plan en matière de développement. La France a développé un dialogue stratégique avec certaines d'entre elles (notamment la Fondation Gates ou la Fondation Aga Khan), qui doit permettre de déboucher sur des coopérations concrètes en matière de santé, de développement agricole, d'eau et assainissement. Si la générosité privée n'est pas développée à une aussi grande échelle en France, de nouvelles pistes se dessinent à la suite des recommandations du CICID de 2009 : clarification des

16- Le terme mésofinance désigne un segment de l'offre de financement à l'entreprise généralement peu ou pas développé dans les institutions de microfinance et dans les banques. Ce segment peut se définir comme compris entre le plafond des prêts relevant de la microfinance et le plancher du crédit bancaire. Entre ces deux limites se trouve un chaînon manquant où les petites et moyennes entreprises peinent à se financer et, partant, à se développer.

dispositions fiscales, amélioration de l'information et du conseil en matière de philanthropie, expérimentation de nouveaux partenariats. D'autres réflexions sont en cours : des études consacrées aux dispositifs de microdons et à la contribution au développement du secteur privé international devraient permettre d'améliorer l'information disponible et de mobiliser les acteurs du secteur.

1.4.3.2 Les transferts de fonds des migrants

➔ Les envois d'argent des migrants constituent une source privée importante de financement du développement (372 milliards de dollars vers les PED en 2011, soit près de trois fois le montant de l'aide publique au développement dans le monde). Ils présentent aussi l'avantage de se maintenir globalement en période de crises financières ou de catastrophes naturelles. Les coûts de transfert apparaissent cependant particulièrement élevés au départ de la France et de nombreux autres pays, privant ainsi les bénéficiaires d'une partie du revenu transféré par les migrants. La France s'est mobilisée, depuis le sommet du G8 de L'Aquila (juillet 2009) et au sommet du G20 à Cannes (novembre 2011), **pour réduire collectivement le coût moyen des montants transférés de 10% à 5% d'ici 2014, améliorer l'accès des migrants aux services financiers et développer ces flux en les orientant davantage vers des dépenses d'investissement en faveur du développement des pays d'origine des migrants.** Plusieurs mesures ont été mises en œuvre par les autorités françaises pour y parvenir :

- la création d'un **site Internet de comparaison des coûts d'envoi** (www.voidargent.fr), lancé en 2007, refondu récemment et en passe d'être certifié par la Banque mondiale. Géré par l'AFD et destiné aux migrants, aux associations de migrants et aux diasporas, ce site couvre 21 pays dont 17 pays africains. Il rassemble 21 organisations de la société civile et permet une comparaison des prix et services pratiqués par 15 établissements financiers ;
- la transposition en 2009 de la **directive européenne sur les services de paiement** étendue aux transferts d'argent vers les pays non membres de l'UE ;
- une étude pilotée par la France en partenariat avec la Banque africaine de développement

(BAfD), *Réduire les coûts des transferts d'argent des migrants et optimiser leur impact sur le développement*, qui porte sur les transferts de fonds des migrants vers le Maghreb et la Zone franc et propose des recommandations concrètes, qui seront restituées dans les pays cibles de l'étude en 2012 en vue de leur mise en œuvre ultérieure ;

- le **soutien financier au fonds migration et développement de la BAfD** (6 millions d'euros sur trois ans), qui finance, au Maghreb, en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, des projets de développement de nouveaux produits financiers, d'appui aux réformes des cadres réglementaires ainsi que le soutien à l'investissement productif et au développement local.

1.4.3.3 Investissement privé

➔ La France souhaite également renforcer les relations entre ses entreprises et les entreprises africaines : le sommet Afrique-France de juin 2010 a été l'occasion pour plus de 200 entreprises françaises et africaines de s'engager à nouer des partenariats respectant une charte de valeurs communes centrée sur la responsabilité sociale des entreprises. Le renforcement de ces relations constitue un axe fort de la « **diplomatie économique** » au cœur des priorités du ministre des Affaires étrangères.

1.4.3.4 Lutte contre l'évasion fiscale

➔ La France soutient l'application la plus large possible de l'**Initiative pour la transparence des industries extractives** (ITIE – voir paragraphe 5.2.4). Elle a accueilli en mars 2011 la 5^e conférence mondiale de l'ITIE, qui s'est inscrite dans l'agenda plus large de la promotion de la transparence et de la lutte contre la corruption, également deux des thèmes clés du G8 et du G20 sous la présidence française en 2011. Lors de la réunion de la Zone franc en octobre 2012, les ministres de l'Économie et des Finances et du Développement ont réitéré leur engagement en faveur de cette initiative en Afrique. La France soutient en effet à ce titre les initiatives de la Banque africaine de développement et de la Banque Mondiale en faveur de **l'assistance juridique pour les pays africains** (une participation de 15 millions d'euros a été annoncée).

Plus largement, la France promeut dans les enceintes internationales, à commencer par le

G20 et le FMI, la mise en place de mécanismes de régulation renforcés. Elle participe aux travaux sur la lutte contre la **fuite illicite de capitaux** des pays en développement, ainsi qu'à ceux relatifs à la mise en place d'un mécanisme de suivi de la Convention de l'Organisation des Nations unies (ONU) contre la corruption. Dans plusieurs de ces enceintes (G8, ONU, OCDE...), elle plaide en faveur de mesures de lutte contre l'évasion fiscale, qui génère une perte très importante de ressources publiques pour les pays en développement, et accompagne ce plaidoyer d'actions de coopération en faveur du renforcement des systèmes fiscaux nationaux, pour lesquelles une stratégie française a été adoptée en 2010.

Le Gouvernement est enfin activement engagé dans les débats relatifs à la directive européenne sur **les prix de transfert pays par pays** afin de doter l'Union européenne d'une législation au moins aussi exigeante que la législation Dodd-Frank aux États-Unis.

1.4.4 Observer et notifier les apports hors APD

➔ La France suit l'évolution des apports de ressources consacrés au développement, notamment les prêts commerciaux : l'État apporte en effet via la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) sa garantie sur les contrats d'assurance-crédit souscrits par des acheteurs étrangers de produits français, leur permettant de se financer aux meilleures conditions. Sur un encours total actuellement proche de 64 milliards d'euros, les deux tiers portent sur des contrats conclus par des acheteurs publics et privés originaires de pays en développement. Les dix pays en développement ayant l'encours le plus important ont chacun un encours supérieur à 1 milliard d'euros et représentent ensemble près de 50 % de l'encours total. Les pays dont l'encours est le plus important sont l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Égypte, l'Inde et le Maroc.

2. VISION POLITIQUE ET ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

2.1 Politiques, stratégies et engagements

2.1.1 Cadre général

➔ Au niveau stratégique, la France contribue activement à la préparation et aux négociations des grandes conférences internationales qui ont modelé le paysage de l'aide et les engagements internationaux et dans lesquelles se reflètent les grandes orientations de sa politique de développement :

- la France fait de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement une priorité de sa politique de coopération. Elle s'est engagée dans la poursuite des OMD en adoptant la Déclaration du millénaire en 2000 ; elle a réitéré ses engagements lors du sommet sur les OMD de 2010. La lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD constitue l'un des quatre objectifs prioritaires de la coopération française, orientant ses stratégies et l'allocation de ses moyens d'APD (les secteurs liés aux OMD concentrent 80 % de l'aide bilatérale française). Cet engagement se traduit aussi dans la participation française aux travaux sur l'avenir des OMD (Busan, suite de Rio+ 20, objectifs de développement durable) ;
- la stratégie de partenariats différenciés et la concentration de ses moyens les plus concessionnels sur 17 pays pauvres prioritaires, dont 16 sont des PMA, reflètent le rôle actif qu'a eu la France dans les conférences sur les PMA : en 2001, elle s'est engagée à octroyer 0,15 % du revenu national brut (RNB) aux pays les moins avancés ; le ratio affiché était de 0,14 % en 2010 ;

- la France est activement engagée dans le processus de l'efficacité de l'aide depuis la conférence de Monterrey et a largement contribué à la définition des principes d'efficacité lors des forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Rome (2003), Paris (2005) et Accra (2008), où elle a promu les engagements en faveur de la division du travail, de la prise en compte de la diversité des situations de nos partenaires, notamment des situations de fragilité, et du renforcement des politiques publiques. Dans le cadre de la préparation du IV^e forum de Busan, elle a plaidé en faveur de l'ouverture aux nouveaux donateurs, du rôle de l'aide comme catalyseur du développement, de la prise en compte de ses impacts et de la réduction de la fragmentation de l'aide. Les **déclarations sur l'efficacité de l'aide guident la politique française en matière de modalités de mise en œuvre de l'APD** (voir chapitre 6).

Ainsi, la France suit les orientations du comité d'aide au développement de l'OCDE et de ses groupes de travail dans la formulation de ses stratégies en matière de développement. Le document cadre de coopération au développement, les stratégies françaises en matière de fiscalité, la stratégie pour les pays fragiles, par exemple, s'inspirent largement de ces orientations. Sa politique de coopération prend également en compte les recommandations formulées dans le cadre des revues par les pairs du CAD, qui ont notamment orienté d'importantes réformes entreprises depuis 2008.

2.1.2 Finalité de la coopération pour le développement

➔ La France a adopté en 2009 **un ensemble d'orientations stratégiques et de mesures visant à mettre en œuvre la réforme de la coopération française**, notamment via l'adoption par le CICID de mesures visant à améliorer son pilotage. Un effort sans précédent d'élaboration de stratégies en matière de coopération au développement a été réalisé depuis lors.

La finalité de la politique de coopération française est maintenant clairement exprimée dans le document cadre de coopération au développement (DCCD). Ce document est notamment le résultat d'un processus de consultation approfondie avec une pluralité d'acteurs du développement.

Il formule la vision de la coopération française à moyen terme (10 ans). Cette vision globale est ensuite déclinée dans les autres documents stratégiques de la coopération française (stratégies sectorielles, stratégies pays dans les documents cadres de partenariat - DCP), ainsi que dans les documents adressés aux parlementaires (document de politique transversale, annexes aux projets de lois de finances annuels), ce qui permet une prise en compte de l'évolution du contexte de la coopération française et notamment des nouveaux engagements pris au niveau international.

2.1.3 Orientation stratégique

➔ La politique de coopération vise **quatre objectifs globaux et interdépendants**, qu'elle décline de façon différenciée selon les pays. **Ses interventions s'adressent en priorité à deux régions : l'Afrique subsaharienne et le bassin méditerranéen**, complétées par des interventions ciblées dans deux autres catégories de pays : pays en crise et pays émergents. L'approche des **partenariats différenciés**, notamment l'usage d'instruments financiers distincts selon les pays permet de **concentrer l'effort financier de l'État** là où l'effort de solidarité est le plus nécessaire.

2.1.4 Objectifs de la coopération pour le développement

➔ Le document cadre définit **des cibles de répartition des ressources budgétaires, en fonction de ces quatre partenariats différenciés**, qui fournissent une base d'arbitrage pour l'affectation des moyens bilatéraux d'APD, ainsi **que pour les positions de la France quant à l'orientation des instruments** auxquels elle contribue aux niveaux européen et multilatéral. Dans les pays et régions en dehors de ces partenariats différenciés, la France intervient essentiellement par les canaux européen et multilatéraux.

En Afrique subsaharienne, où le principal enjeu est le soutien à la croissance et à la réalisation des OMD, la coopération française mobilise l'ensemble des instruments bilatéraux et multilatéraux (le canal multilatéral étant privilégié par exemple dans certains secteurs relatifs aux OMD, tels que la santé et l'éducation). Quelque 60% de l'effort financier de l'État est réservé à l'Afrique subsaharienne.

Les **pays pauvres prioritaires (PPP)**¹⁷ d'Afrique subsaharienne concentrent les financements les plus concessionnels (dons et prêts très concessionnels), et au moins 50% des subventions bilatérales françaises. Dans ces pays, un accent plus fort est mis sur le renforcement de l'État et sa capacité à fournir les services essentiels au plus grand nombre.

Dans les **pays du bassin méditerranéen**, la coopération française cible principalement la création d'emploi, la réduction des inégalités sociales et territoriales et le développement durable au sein d'un environnement fragile. Elle mobilise une palette diversifiée d'instruments financiers, principalement : des prêts faiblement concessionnels, des garanties, des fonds d'investissements, des partenariats public-privé et une importante coopération technique. Cette coopération est menée en étroite relation avec la politique européenne de voisinage.

17- Les pays pauvres prioritaires étaient 14 jusqu'en 2012 et sont passés à 17. Il s'agit des pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo.

Dans les pays émergents à enjeux globaux ou régionaux, il s'agit de coopérer en promouvant des trajectoires de croissance plus équitables et respectueuses de l'environnement et en associant ces pays à la coopération internationale en appui aux pays les plus pauvres. La France intervient essentiellement sous forme de prêts peu ou pas concessionnels et de subventions pour la promotion de la diversité culturelle, la formation des élites et l'appui à la gouvernance.

Enfin, dans les **pays en crise et en sortie de crise**, la France utilise des outils financiers souples et adaptés aux situations, qui permettent de travailler dans la durée, principalement des subventions. Elle soutient ici le rôle majeur de l'Europe dans la réponse aux crises, notamment en matière d'opérations de maintien de la paix par les pays africains. Pour le *triennium* budgétaire 2011-2013, les cibles par partenariat différencié sont définies dans le tableau suivant.

Tableau 2 : cibles des partenariats différenciés

		Afrique		Pays méditerranéens	Pays émergents	Pays en crise (gestion des crises et post crise, hors prévention)
		ASS ^a	PPP ^b			
Subventions	Cibles		> 50 %			10 %
Effort financier	Cibles	> 60 %		20 %	Au plus : 10 %	

a : Afrique subsaharienne ; b : Pays pauvres prioritaires

Le CICID a par ailleurs concouru à **adapter la coopération française aux nouvelles exigences de redevabilité et de pilotage**. Ainsi, une matrice de 19 indicateurs de moyens et de résultats de l'aide publique bilatérale française (voir annexe E) permet désormais de suivre et d'évaluer les résultats des axes stratégiques définis par le CICID.

Les finalités de la coopération française présentées dans le **document cadre de coopération au développement sont ensuite déclinées et précisées dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et l'AFD**. Le COM définit les objectifs chiffrés pour l'activité de l'AFD pour la période 2011-2013 et fixe des priorités chiffrées, constituées de 23 indicateurs.

Enfin, depuis 2006, des **projets annuels de performances** sont annexés à la loi de finances. Le PAP du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » comporte **18 indicateurs** : sept concernent les partenariats ou les opérateurs et **11 sont directement liés à la mise en œuvre de la stratégie**. Sur ces 11 indicateurs, cinq proviennent de la matrice des 19 indicateurs de suivi de l'aide bilatérale du CICID (voir annexe E) et trois concernent l'aide communautaire.

Le PAP du programme 110 « aide économique et financière au développement » comporte quant à lui quatre indicateurs correspondant à deux objectifs : faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux et assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement. Deux de ces indicateurs portent, depuis 2012 (loi de finances initiale 2013), sur la répartition géographique et sectorielle de l'aide multilatérale ; deux autres concernent notamment l'AFD et proviennent de la matrice des 19 indicateurs de suivi de l'aide bilatérale du CICID.

2.2 Prise de décisions

2.2.1 Stratégie de répartition des ressources

→ La France répartit son aide à travers **trois canaux de mise en œuvre distincts et complémentaires** : bilatéral, européen et multilatéral. Des efforts importants de cohérence ont été entrepris dans l'articulation de ces canaux, tant par les administrations centrales françaises que leurs représentants dans les institutions européennes et multilatérales. Les actions multilatérales ou européennes, combinées de manière efficace à l'action bilatérale, permettent notamment à la France de maximiser les impacts de son aide publique au développement, de conserver un poids politique et culturel fort au niveau international et de défendre les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble (telle que la sauvegarde des biens publics mondiaux).

2.2.2 Approche de l'APD bilatérale

→ Le **dispositif bilatéral** occupe une place essentielle dans la coopération française dont elle représente 65% des crédits de paiements en 2011 (6,1 milliards d'euros). Il dispose d'un avantage comparatif grâce à sa flexibilité et à sa réactivité, à sa capacité d'innovation et d'intervention en terrains complexes, à sa capacité à rassembler des coalitions d'acteurs très différents, étatiques ou non (société civile, collectivités territoriales) et, enfin, par la maîtrise d'une gamme complète d'instruments techniques et financiers. La coopération bilatérale permet de **cibler les priorités géographiques et sectorielles** et de **valoriser l'expertise** des acteurs français dans des secteurs où sont reconnus leur savoir-faire, tels que le développement urbain, l'eau et l'assainissement, l'agriculture, la santé, l'éducation, etc., ainsi que leur connaissance du terrain, notamment en Afrique. Elle contribue ainsi à la capacité de la France à mieux comprendre ses partenaires par un mode de coopération équilibré et partenarial et à l'appropriation de l'aide au développement par l'opinion publique française.

2.2.2.1 Ciblage sectoriel et géographique

→ La France s'est dotée de stratégies sectorielles (présentées en annexe B) qui précisent les orientations et les axes d'interventions prioritaires de notre pays.

L'allocation de l'aide de la France **répond en premier lieu à une logique géographique** : le choix des secteurs et des moyens d'intervention de la coopération française est en effet fonction des **partenariats différenciés**, et les répartitions sectorielles ne sont identifiées qu'au niveau des pays partenaires, en fonction de leurs besoins et des priorités locales, selon une **approche bottom-up** qui favorise l'appropriation.

Dans chaque pays d'intervention, ces choix sectoriels sont définis en tenant compte des principes de la Déclaration de Paris sur **l'efficacité de l'aide**. Ils sont effectués en fonction de la stratégie du pays d'intervention et suite à un dialogue avec son gouvernement sur les choix à effectuer, compte tenu notamment des interventions d'autres bailleurs, du type d'instruments que la France peut y mobiliser et de l'expertise française disponible¹⁸.

Les cinq secteurs d'intervention prioritaires¹⁹ de la coopération française sont les suivants : **santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et sécurité alimentaire, développement durable (climat, environnement, énergie, eau, assainissement), soutien à la croissance (secteur privé, commerce, infrastructures)**. Les subventions sont prioritairement affectées aux secteurs de l'éducation et de la santé, pour lesquels la mobilisation de prêts, même très concessionnels, est moins aisée. Les subventions peuvent cependant être utilisées de façon raisonnée dans d'autres secteurs, pour des activités difficilement finançables sur prêts.

2.2.2.2 Acteurs non-étatiques

→ La France considère les **acteurs non étatiques** comme des acteurs clés de la coopération bilatérale, tant en termes de fonds mobilisés que de projets mis en œuvre ou de force de plaidoyer. Les organisations de solidarité internationale jouent un rôle significatif en termes de transferts financiers, d'expertise, de connaissance des organisations locales, de

18- Pour la partie liée à son expertise nationale.

19- CICID du 5 juin 2009.

renforcement de leurs capacités et de travail en réseaux. À ce titre, le président de la République s'est engagé à doubler sur cinq ans la part de l'aide transitant par les ONG. Une première tranche est ainsi prévue en 2013²⁰.

La coopération décentralisée représente également un acteur important de la coopération au développement française, reconnu par la loi. Le CICID de mai 2005 a souligné le rôle des collectivités territoriales et demandé au MAE de faire appel à leurs compétences dans les domaines de la gouvernance, du renforcement des capacités institutionnelles et de la décentralisation, et de développer les partenariats innovants associant coopération décentralisée et coopération étatique. Les avantages de la coopération décentralisée sont nombreux : elle est un vecteur de mobilisation du public pour l'aide au développement ; les partenariats noués par les collectivités territoriales permettent un accompagnement dans la durée.

Plus généralement, la France se caractérise par une large implication des milieux socioprofessionnels, publics ou privés, dans les actions de coopération se rapportant à leurs domaines d'expertise : praticiens de la santé, chambres de métiers, spécialistes des politiques publiques.... Elle encourage une coopération de proximité, entre homologues, à la fois porteuse de développement, d'échanges de connaissances et de la construction de liens durables entre les sociétés, qui fait partie intégrante de sa stratégie.

2.2.3 La politique européenne de développement

➔ **La France a fait le choix d'inscrire son action dans un cadre européen.** Elle promeut et soutient activement la vocation particulière **de l'Union européenne dans le paysage international de la coopération au développement** : elle œuvre pour une coopération politique, porteuse de valeurs et de principes fondamentaux, servie par une mobilisation financière massive puisque l'action **conjuguée des États membres et des instruments européens représente plus de la moitié de l'APD mondiale. Pour la France, l'intervention de l'Union n'est comparable ni à celle d'un État membre ni à celle d'un acteur multilatéral classique** : elle est le produit d'un projet d'intégration politique original. L'UE est le seul acteur

multilatéral à disposer à la fois d'instruments de dialogue politique, de coopération économique et d'aide au développement ; c'est également à son niveau que s'exercent les compétences essentielles du point de vue de la cohérence des politiques. Le défi est de conjuguer les actions bilatérales des États membres avec celles des instruments européens afin de valoriser la diversité de leurs expériences et de leurs savoir-faire et de renforcer leur impact collectif. La France plaide pour que la coopération européenne au développement, désormais composante de la politique étrangère de l'Union, permette de mieux organiser les synergies entre les coopérations des États membres, en favorisant une harmonisation des pratiques et une division du travail. Elle promeut l'exercice de programmation conjointe européenne dans un certain nombre de pays pilotes. Aujourd'hui, un quart de l'APD française transite par le canal européen, et la Commission européenne met en œuvre près de la moitié des dons programmables de la France.

La France a formulé une stratégie pour la politique européenne de développement en 2010 (voir annexe C).

2.2.4 L'aide multilatérale de la France

➔ **La stratégie française précise la vision et la place réservées à l'action multilatérale** en matière d'aide au développement.

Le canal **multilatéral** permet à la France d'exercer pleinement son influence et sa responsabilité dans le système international et de participer aux grands débats sur l'approche du développement. Il permet d'augmenter l'effet de levier de ses ressources investies dans le développement et, par la mutualisation des moyens, de traiter de problématiques hors de portée de l'action bilatérale. Enfin le canal multilatéral, tout comme le canal européen, lui permet de participer à l'effort de solidarité internationale dans les géographies où elle n'intervient pas à titre bilatéral.

Plus généralement, le soutien de la France aux institutions multilatérales est cohérent avec son appui à la définition de véritables politiques publiques globales pour traiter des enjeux globaux du développement.

20- Projet de loi de finances (PLF) pour 2013.

La France utilise également le canal multilatéral pour intervenir dans certains secteurs stratégiques prioritaires : dans le secteur de la santé en premier lieu, où l'APD française est quasi exclusivement multilatérale ; et, dans une moindre mesure, dans le soutien à l'éducation de base ou à l'environnement. Au-delà de l'activité des banques de développement et des organisations à vocation plurisectorielle, la France contribue à ces secteurs via des fonds spécialement dédiés : le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, GAVI et UNITAID pour la santé, et le Partenariat global pour l'éducation ou le Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

La forte hausse des contributions multilatérales françaises hors UE durant les années 2000 résulte notamment des engagements politiques pris dans les enceintes multilatérales comme le G8 et des processus de reconstitution pluriannuelle de fonds.

La France utilise le canal multilatéral via trois canaux principaux : les institutions financières internationales, les fonds globaux et le système des Nations unies. Ce dispositif est notamment caractérisé par le rôle croissant des institutions de Bretton Woods.

L'aide multilatérale française est également caractérisée par sa concentration. **En 2010, 88%²¹ des contributions (hors Union européenne) ont été concentrées auprès de quatre institutions qui font de la lutte contre la pauvreté leur objectif stratégique :**

- la Banque mondiale ;
- le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ;
- le FMI ;
- la Banque africaine de développement.

Les engagements pris sont pluriannuels et répondent à des engagements internationaux ou sectoriels précis. Les décisions d'allocations aux organismes multilatéraux se font essentiellement à la faveur des reconstitutions de fonds.

Les documents budgétaires de la loi de finances déclinent les budgets consacrés par canal d'acheminement et sont prévisibles.

La France s'est dotée, à la suite de la revue par les pairs de 2008, d'une stratégie vis-à-vis de la Banque mondiale (voir annexe C). Cette stratégie comporte trois objectifs principaux :

- identifier les principales attentes de la France vis-à-vis de la Banque mondiale et les priorités sur lesquelles la Banque doit mettre l'accent pour accomplir son mandat de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté ;
- identifier comment la France envisage la déclinaison de ses priorités dans chacun des six axes stratégiques²², en particulier dans le contexte de la mise en œuvre des engagements du G20 ;
- tracer une feuille de route pour sa mise en œuvre et le renforcement concret du partenariat de la France avec la Banque mondiale.

Le travail de réflexion et de rédaction a associé le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère des Affaires étrangères et l'AFD. La stratégie a également été soumise au Parlement et à la société civile lors d'une consultation publique en 2010.

Par ailleurs, la France préconise dans les enceintes internationales un dialogue entre donateurs et une plus grande concertation afin de **rationaliser l'architecture de l'aide internationale**, dans un contexte de fragmentation croissante :

- la France a soutenu, au sein du G8, la définition d'un socle d'indicateurs communs pour évaluer l'efficacité des organisations internationales et l'élaboration d'une cartographie de l'aide multilatérale ;
- elle a promu le traitement de la question de l'architecture multilatérale de l'aide au forum de Busan et compte parmi les promoteurs du *building block* sur la lutte contre la fragmentation.

21- Ratio calculé sur l'aide multilatérale hors UE (2,467 milliards d'euros).

22- Réduction de la pauvreté, États fragiles, offre vis-à-vis des pays à revenu intermédiaire, biens publics mondiaux, développement du monde arabe, renforcement des activités de recherche et connaissance.

La question des résultats des organisations multilatérales fait l'objet d'un suivi attentif et prioritaire. Deux rapports parlementaires ont été produits sur ce sujet au cours des trois dernières années. Le renforcement des mécanismes de suivi de l'aide multilatérale est une autre priorité et a fait l'objet, à la demande de l'administration, d'un travail de l'Inspection générale des finances pour l'élaboration d'un socle commun d'indicateurs visant à **évaluer l'action des multilatéraux** au regard des orientations stratégiques françaises. La France a également décidé de mener des évaluations systématiques avant chaque reconstitution des fonds multilatéraux et a d'ores et déjà mis en œuvre cette orientation nouvelle pour le Fonds asiatique de développement qui a fait l'objet d'une évaluation avant sa onzième reconstitution pour la période 2013-2016. Enfin, elle participe activement aux travaux **du réseau d'évaluation des performances des organisations multilatérales (Multilateral Organisations Performance Assessment Network, MOPAN)** qui lui permettent de confronter ses analyses à celles des autres membres. Dans le cadre du groupe Utstein, présidé par la France en 2012, elle entretient également un dialogue attentif et rigoureux avec les fonds et programmes des Nations unies sur leurs orientations stratégiques et organisation internes. Enfin, la France a procédé en 2011 à une **évaluation des principales organisations internationales** qu'elle finance (au moins à hauteur d'un million d'euros). L'évaluation s'est efforcée de mesurer deux dimensions : **la gestion et l'efficacité organisationnelle** des OI et **l'efficacité de leurs actions au regard de leur mandat**. Cet exercice diverge par conséquent de ceux menés par certains grands donateurs qui visent à évaluer l'adéquation des OI avec leurs priorités nationales. La prochaine étape du processus d'évaluation pourrait voir un élargissement du périmètre (notamment aux organisations régionales).

2.3 Thèmes prioritaires de la politique

➔ La **lutte contre la pauvreté**, ainsi que la **stabilité**, constituent deux des quatre enjeux prioritaires qui orientent l'action de la France en matière de coopération au développement. Le DCCD décline ces priorités dans le cadre de ses partenariats différenciés avec la catégorie des pays pauvres prioritaires et avec les pays en crise et sortie de crise.

Dans les PPP, qui présentent des fragilités structurelles, la priorité est donnée aux concours les plus concessionnels destinés à financer les services sociaux et l'appui au renforcement de l'État.

Dans les pays en crise et sortie de crise, la priorité est donnée aux approches préventives ; la France privilégie ensuite la coordination des interventions, lorsque celles-ci sont nécessaires.

La lutte contre la pauvreté et la recherche de la paix et de la stabilité ne sauraient être dissociées, dans une perspective de moyen et long termes :

- **des progrès économiques ;**
- de la soutenabilité du développement et du respect de l'environnement (autrement dit, des **biens publics mondiaux**), au risque de n'apporter que des solutions temporaires.

En outre, la France fait du développement durable un thème transversal de sa coopération (paragraphe 2.3.5).

2.3.1 Concentration de l'effort sur la lutte contre la pauvreté

➔ En premier lieu, **la lutte contre la pauvreté est au cœur du dialogue de la France avec les bailleurs multilatéraux** (voir paragraphe 2.2.4). La France souhaite notamment une meilleure prise en compte des besoins des pays bénéficiaires dans les modèles d'allocation de l'aide des partenaires multilatéraux. En particulier, dans le cas des PMA et des États fragiles, elle insiste pour que **les critères d'allocation de l'aide prennent en compte (au-delà des objectifs de résultats), les besoins et les vulnérabilités spécifiques de ces pays**, notamment l'appropriation, le *leadership* et les capacités institutionnelles sur le long terme, qui s'opposent aux performances à court terme. D'une manière générale, la France encourage les institutions multilatérales dont elle est membre à renforcer leurs interventions en Afrique subsaharienne en faveur des PMA.

De la même manière, la France plaide pour que les montants du FED, dont elle est le deuxième contributeur, soient alloués en priorité aux pays pauvres, notamment d'Afrique subsaharienne.

Les grandes orientations de la **coopération bilatérale** française s'articulent avec sa politique vis-à-vis des bailleurs multilatéraux et avec ses contributions aux institutions multilatérales et européennes (FED et budget général de l'UE). Au total, il s'agit de concentrer les interventions françaises dans les pays et les secteurs où leur valeur ajoutée est la plus importante ; ainsi, dans les géographies où l'aide française transite principalement par le canal multilatéral, les interventions bilatérales se concentrent dans le renforcement des institutions.

2.3.2 Choix des domaines d'action ciblés en priorité

➔ La France oriente une part majoritaire des subventions vers 17 pays pauvres prioritaires qui ont été identifiés sur la base d'un ensemble de critères économiques et sociaux, mais aussi de l'intensité de leurs relations avec la France sur le plan culturel, linguistique ou des communautés de migrants. Il s'agit pour la plupart de PMA (16 sur 17) et d'États fragiles, où la France déploie une action multisectorielle de long terme, visant à renforcer l'État et à lui permettre d'assurer l'accès aux services essentiels pour le plus grand nombre. Elle appuie également des pays en crise ou en sortie de crise pour des actions plus ciblées.

2.3.3 Relation entre les programmes de développement et les programmes humanitaires

➔ L'architecture institutionnelle française tant de l'aide humanitaire que de l'aide au développement a connu de profonds changements en 2008, avec la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM – voir paragraphe 4.1) et celle du Centre de crise (CDC). Le CDC est en charge à la fois du traitement des crises humanitaires et des crises consulaires et sécuritaires. Lors du passage de la phase d'urgence à celle de développement, le traitement de la crise passe de façon séquentielle entre ces deux institutions. En

cas de catastrophe de grande ampleur, la réponse a été jusqu'à présent de constituer, après la gestion de la phase d'urgence, une équipe dédiée à la gestion post crise coordonnée par une personnalité, ambassadeur ou conseiller d'État ; cette procédure a été suivie pour le tsunami de 2004 (délégation interministérielle post-tsunami, DIPT), et pour le séisme de janvier 2010 en Haïti (mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti, MIRH). À la suite des recommandations du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* et du *Livre blanc sur la politique étrangère de la France* (2008), une équipe permanente dédiée à la gestion de la postcrise (la *task force* pour la gestion des crises) est constituée depuis février 2010 au ministère des Affaires étrangères, auprès du CDC et de la direction générale des affaires politiques et de sécurité. Le CDC conserve des liens institutionnels avec ces structures, de façon à opérer concrètement une jonction entre urgence et développement.

Concernant la réduction des risques humanitaires, la France privilégie la **prévention**, à travers le renforcement de l'État et la promotion de sociétés civiles robustes et diversifiées. Elle accorde une importance particulière et croissante aux enjeux de résilience. En cas de crise ouverte, elle met en place des instruments souples permettant de **travailler dans la durée** (principalement des subventions). Elle soutient le rôle majeur de l'Europe dans la réponse aux crises, notamment en matière d'opérations de maintien de la paix par les pays africains.

Dans le cadre des crises et de leurs suites immédiates, l'action de coopération de la France insiste sur la coordination des interventions (entre civils et militaires, entre acteurs publics et non gouvernementaux, entre la phase humanitaire et le retour au développement). Elle met notamment l'accent sur la coordination entre **l'assistance humanitaire et les programmes de reconstruction et de reprise de l'appui au développement** pour éviter les ruptures dans le processus d'assistance à des populations et des institutions fragiles²³. L'exemple de la réponse française en Haïti suite au séisme de 2010 est un exemple d'articulation des interventions humanitaire/protection civile/relèvement, avec la nomination d'un ambassadeur (Pierre Duquesne) chargé de la coordination interministérielle de l'aide et de la reconstruction en

23- Voir paragraphe 1.2.4.3, encadré 4 sur l'articulation sur le terrain des actions d'aide humanitaire, de sécurité-développement et de renforcement de l'État en Afghanistan.

Haïti et la mise en place de la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti. Cette mission pluridisciplinaire a permis de s'attaquer aux effets immédiats du séisme comme aux causes structurelles de la catastrophe ; à son issue, les services compétents ont poursuivi le suivi des chantiers de reconstruction.

2.3.4 États fragiles et situations précaires

➔ La France a adopté les **principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles** et les situations précaires. Elle a apporté son soutien et sa participation au processus du **dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État**, ayant abouti à la formulation du **new deal pour l'engagement dans les États fragiles**, qu'elle a adopté au forum de Busan.

Dans les contextes de fragilité et de crise, **ces lignes directrices guident la stratégie et l'action française**. La France tient également compte des recommandations issues des enquêtes de suivi coordonnées par l'OCDE, auxquelles elle a participé, dans le cadre de l'élaboration de nouveaux plans d'action ou d'instructions pour ses ambassades (ex. République démocratique du Congo, Tchad et Togo).

La France a adopté en 2008 la stratégie *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité*, dont l'actualisation sera réalisée en 2013. La stratégie ne définit pas une liste d'États fragiles, mais développe une grille d'analyse des fragilités qui permet une approche souple et adaptable à l'évolution des contextes des pays partenaires. Cette grille est construite autour de cinq catégories de fragilité : défaillance de l'État de droit, État impuissant, État illégitime ou non représentatif, économie défaillante, société fragilisée. À ces catégories de dimension nationale s'ajoutent un certain nombre de facteurs d'ordre supranational (un environnement régional, voire international, défavorable).

L'approche française est, à cet égard, relativement originale. Elle est en particulier appliquée dans les appuis aux pays pauvres prioritaires, ainsi qu'aux pays membres du G7+²⁴ et/ou ayant endossé le *new deal* ; la grille d'analyse ainsi développée est également pertinente pour les **actions de prévention** et de réponse aux situations complexes.

La France dispose de plusieurs outils et mécanismes de coordination pour l'action dans les situations de fragilité et de crise, que ce soit **sur le terrain**, où l'ambassadeur est le représentant de tous les ministères, ou **au siège**, où les projets de coopération bilatérale sont instruits de manière interministérielle. Les différentes administrations concernées (MAE, ministère de l'Économie et des Finances, ministère de la Défense, secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale auprès du Premier ministre, AFD) travaillent de manière concertée.

Outre des actions lancées au plan bilatéral, la France soutient la coopération avec les États fragiles **sur le plan multilatéral**, par exemple au sein de l'Association internationale de développement (AID)²⁵ où elle assure avec l'Allemagne la coprésidence du groupe de travail sur les États fragiles (l'un des quatre groupes de travail de l'AID-16). Trois réunions ont eu lieu en 2011 et 2012, ce qui a permis de discuter²⁶ du rapport du développement dans le monde 2011, de la question de la différenciation et du développement d'indicateurs spécifiques s'inspirant des *Peace-building and statebuilding goals* proposés par le G7+, et de la réforme de l'allocation basée sur la performance, à l'aide notamment d'une présentation de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI). La quatrième réunion, prévue lors des assemblées annuelles 2012, sera l'occasion de discuter du rapport proposé par la France et l'Allemagne.

En particulier, la France a partagé sa réflexion sur la différenciation des moyens d'action en lien avec les travaux du G7+ et a défendu une augmentation des moyens financiers et humains consacrés aux États fragiles, notamment par une réforme de l'allocation.

24- Le G7+ est un groupe ouvert et indépendant de pays fragiles. Il comprend à ce jour 18 pays, dont 10 sont des pays pauvres prioritaires (PPP) ou des pays en crise ciblés par l'APD de la France : Afghanistan, Burundi, Comores, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Îles Salomon, Libéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sierra Léone, Somalie, Soudan du Sud, Tchad, Timor-Leste, Togo.

25- Guichet concessionnel de la Banque mondiale.

26- Réunions en format plus réduit que les assemblées annuelles, qui permettent de discuter les principales questions liées aux États fragiles.

La France accorde en outre une attention particulière à **trois zones géographiques** définies dans son document cadre de coopération au développement : la région sahélo-saharienne, le Moyen-Orient et l'Afghanistan. Cette concentration n'exclut pas la réactivité de la France à la réponse à des urgences survenant dans d'autres zones, dont les actions s'inscrivent en complémentarité et en coordination avec celles d'autres acteurs mobilisés.

2.3.5 Questions transversales

➔ Au-delà de ses stratégies sectorielles et géographiques, la France soutient également la prise en compte dans le programme de coopération pour le développement de questions transversales telles que le changement climatique, le développement durable, le genre et développement, etc.

2.3.5.1 Changement climatique

➔ Pour la France, les questions climatiques exigent de mener des actions concertées, impliquant une coordination accrue de tous les niveaux d'organisation, du local à l'international. Comme exprimé à travers la stratégie *L'action extérieure de la France contre le changement climatique* en novembre 2011, la France milite à la fois pour des engagements ambitieux et des règles communes ainsi que pour davantage de solidarité avec les pays pauvres.

L'AFD est un acteur majeur et innovant dans ce domaine. Entre 2009 et 2011, plus de 6,4 milliards d'euros d'autorisations de financement dans les États étrangers, représentant en moyenne 50% des engagements annuels de l'AFD, ont contribué à la lutte contre le changement climatique ou à la réduction des vulnérabilités au changement climatique. En termes qualitatifs, les méthodes et les instruments de financement utilisés sont diversifiés et adaptables aux situations locales.

L'AFD a décidé, dans le cadre de son nouveau plan d'orientation stratégique, de poursuivre un positionnement de financeur majeur de la lutte contre le changement climatique au niveau international. Ce positionnement s'appuie sur deux grands objectifs :

- positionner l'AFD comme l'acteur pivot de la mise en œuvre des engagements français vis-à-vis des pays en développement en matière de lutte contre le changement climatique, par

la mise en œuvre des engagements financiers français bilatéraux en matière de climat, dans le cadre d'une action large mais différenciée par grande zone géographique et qui tient compte des problématiques de développement des pays ;

- positionner l'AFD comme un acteur à part entière de l'architecture financière internationale climat à travers, en particulier, la possibilité de mettre en œuvre des ressources ou mandats climat européens et internationaux.

Cette stratégie climat s'organise autour de trois piliers :

- un objectif d'engagement financier pérenne et ambitieux en faveur du climat représentant 50% des octrois de l'AFD dans les États étrangers et 30% des octrois de la Société de promotion et de participation pour la coopération économique (PROPARCO) ;
- une mesure systématique de l'empreinte carbone des projets financés selon une méthodologie robuste ;
- une politique de sélectivité des projets au regard de leur impact sur le climat, tenant compte du niveau de développement des pays concernés.

La France est par ailleurs très active dans le cadre de la mise en œuvre du Fonds vert pour le climat, créé lors du sommet de Copenhague en 2009, puis officiellement établi sous la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) par l'accord de Cancun fin 2010. Elle est membre du conseil d'administration du fonds et travaille pour faire de ce nouvel instrument un outil innovant dans l'architecture institutionnelle de la lutte contre le changement climatique.

Enfin, la France copréside avec l'Afrique du Sud le groupe de travail dédié au financement du climat du G20 qui doit présenter un rapport sur les sources de financement pour la lutte contre le changement climatique lors de la réunion ministérielle G20 de novembre 2012. Sans interférer avec le cadre actuel de négociations de la CCNUCC et dans un esprit constructif, le travail du groupe permet de progresser dans la discussion en stimulant le débat sur les sources existantes, innovantes, publiques et privées tout en partageant les expériences nationales. L'objectif de la France est de mettre en avant la nécessité

de mobiliser des financements innovants pour tenir les engagements sur la lutte contre le changement climatique. Ceux-ci n'ont pas vocation à se substituer aux financements publics des pays développés, mais à les compléter dans un contexte économique et budgétaire tendu pour disposer ainsi de ressources nouvelles, stables et prévisibles.

La France défend notamment un mécanisme global lié aux émissions du secteur maritime et aérien international appelé *bunkers* qui permettrait de réduire, de manière efficace, les émissions de CO₂ dans ces deux secteurs tout en générant des revenus significatifs dans des secteurs qui sont aujourd'hui sous-taxés. Ce mécanisme couvrirait toutes les émissions afin d'éviter les distorsions de concurrence au sein des secteurs et pourrait s'accompagner d'un système visant à compenser l'impact négatif du mécanisme sur les pays en développement, en particulier les plus pauvres.

2.3.5.2 Développement durable

→ Comme mentionné plus haut, le développement durable constitue une priorité transversale de la France qui s'attache à mettre en œuvre les engagements internationaux qu'elle a pris à travers les OMD et le soutien aux différents volets du processus de Johannesburg (Sommet mondial sur le développement durable de 2002) : lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement notamment. La notion de développement durable faisant référence à la prise en compte équilibrée des enjeux économiques, sociaux et d'environnement, avec une attention renforcée portée au long terme, aux enjeux globaux et à l'innovation dans les modes d'action, **elle est au cœur des réflexions sur l'agenda du développement au-delà de 2015.**

La France a en outre décliné une *Stratégie nationale de développement durable* (SNDD 2010-2013), cohérente avec la *Stratégie européenne du développement durable* et adoptée en 2010.

Le nouveau plan d'orientation stratégique de l'AFD consacre également le développement durable comme la préoccupation commune de toutes ses actions. Cette approche renouvelée se traduira en particulier par :

- l'inclusion systématique des enjeux de développement durable dans tous les cadres stratégiques ;
- le renforcement de l'analyse de ces enjeux, notamment par la prise en compte des impacts extrafinanciers et des perspectives de long terme, lors de l'instruction et du suivi des projets, et par le développement d'outils de mesure. Au terme de cette démarche, les documents de présentation des projets mentionneront systématiquement un « second avis développement durable » relatifs aux effets attendus en termes de développement durable. Aux différents stades de l'instruction des projets, leur conformité aux objectifs de l'AFD en matière de développement durable sera vérifiée par une structure distincte de la direction des opérations ;
- l'appui à l'émergence d'un consortium d'institutions ayant vocation à concevoir et mettre en œuvre un audit externe de la qualité de la démarche de développement durable des agences de développement.

L'investissement de l'AFD dans la mise en œuvre d'une démarche de développement durable permettra ainsi de mobiliser son expertise de terrain pour l'élaboration des positions françaises et européennes sur l'après 2015.

2.3.5.3 Genre et développement

→ **La France a adopté une approche transversale du genre, en particulier sur les questions de santé, d'éducation, de droits de l'homme et de gouvernance.** Dans le contexte de la conférence des Nations unies sur le développement durable de Rio+20, elle a notamment renforcé son expertise en matière d'égalité hommes-femmes et de **développement durable.**

Les orientations françaises sur la promotion des droits des femmes et de l'égalité hommes-femmes dans ses actions de coopération sont définies dans le **document d'orientation stratégique genre et développement**, selon trois axes d'intervention : le plaidoyer politique, le soutien à des actions spécifiques et l'intégration transversale de l'égalité des sexes dans tous les secteurs de la coopération. La mise en œuvre de ce document, adopté en 2007, a fait l'objet en 2012 d'une évaluation²⁷ qui souligne les efforts effectués en

27- Copilotée par l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes et la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

faveur de la mise en place d'une politique d'égalité hommes-femmes au sein de la politique de développement française, ainsi que la meilleure utilisation du « marqueur genre » du CAD, qui permet de quantifier la part d'APD prenant en compte une dimension genre. Les recommandations issues du rapport final permettront d'alimenter l'actualisation de la stratégie genre et développement (fin 2012-début 2013).

La France a signé un partenariat avec l'entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes) créée en 2010. Elle finance des programmes de lutte contre les violences faites aux femmes (1,2 million d'euros en 2011-2013), d'accès à la justice en Afghanistan (0,5 million d'euros en 2011) et de lutte contre la mortalité maternelle (5 millions d'euros en 2011-2015). Des activités sont menées dans le cadre du soutien à l'autonomisation économique des femmes en Afrique subsaharienne (projet de 3 millions d'euros en 2009-2013) et du soutien à la scolarisation des filles en partenariat avec le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF : 3,3 millions d'euros en 2012).

La France est membre du bureau du réseau *Gendermet* du CAD et membre du réseau d'experts en genre de la Commission européenne. Elle participe chaque année à la commission sur le statut des femmes et à la commission population et développement des Nations unies. Elle met en œuvre le **plan d'action genre de la Commission européenne**. Enfin, elle a soutenu le **plan d'action genre adopté au forum de Busan**.

2.3.5.4 Intégration régionale

→ La coopération française soutient l'intégration régionale, notamment à travers deux importantes aides budgétaires en appui aux programmes économiques régionaux (PER) des commissions de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). À cet égard, l'approche de la France est relativement novatrice puisqu'elle allie **soutien budgétaire, renforcement des capacités** des institutions régionales et **aide aux projets** de développement économique à vocation régionale.

La France a procédé en 2010 à une évaluation de ses actions auprès de la Commission de l'UEMOA puis réalisé, avec l'AFD, une étude sur l'intégration régionale en Afrique dont la publication des recommandations est en cours. Celles-ci lui permettront d'accroître la complémentarité de ses interventions à venir, de faciliter l'intervention des bailleurs multilatéraux au niveau régional et de **définir une stratégie d'intervention régionale** dont elle fera la promotion auprès de ses autres partenaires (en particulier UE, BAfD et Banque mondiale).

Enfin, dans le cadre d'un **élargissement de ses appuis à d'autres initiatives** d'intégration régionale, la France apporte, depuis 2011, une assistance technique au secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est (*East African Community*, EAC), organisation régionale qui développe son projet d'intégration économique en Afrique de l'Est, voire au-delà avec l'ambition d'une intégration géographiquement plus large (extension aux pays membres de la SADC²⁸). Elle soutient également le secrétariat exécutif de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL). Sa présence au sein de ces deux institutions conforte sa stratégie d'intervention régionale et capitalise sur l'expérience acquise avec l'UEMOA et la CEMAC.

2.3.5.5 La recherche sur le développement

→ Les activités de production de connaissances et de recherche pour le développement représentent un axe majeur de l'investissement de la France dans l'aide publique au développement. En 2010, les dépenses de la France pour la recherche en faveur du développement, comptabilisées en APD, s'élevaient à 350 millions d'euros. Cette recherche, menée conjointement avec les partenaires scientifiques du Sud, vise à la fois à poser des diagnostics sur les enjeux et à trouver des solutions adaptées à la situation de ces pays. Elle encourage ainsi l'innovation partagée. Outre les organismes scientifiques généralistes (Centre national de la recherche scientifique – CNRS, Institut national de la santé et de la recherche médicale – INSERM), elle repose en particulier sur un ensemble d'organismes spécialisés :

- Institut de recherche pour le développement (IRD) ;

28- Communauté de développement d'Afrique australe (*Southern African Development Community*).

- Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;
- Agence inter-établissements de recherche pour le développement (AIRD).

2.3.5.6 Renforcement des capacités

➔ **La coopération française possède une forte tradition et une forte expérience en matière de renforcement des capacités institutionnelles et humaines, y compris dans les États fragiles.** D'après les résultats de l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris, c'est en outre un des domaines où l'aide au développement de la France a le plus progressé au cours des dernières années²⁹.

Une politique de coopération entre homologues dans une logique de compagnonnage

➔ La coopération française est caractérisée par l'importance des coopérations entre de nombreux types d'acteurs français et leurs homologues des pays en développement :

- de très nombreuses **collectivités locales** ont développé une coopération internationale, parfois à base de projets classiques, mais principalement en mobilisant leurs compétences internes pour appuyer leurs homologues. Des lois³⁰ autorisent même à prélever jusqu'à 1% du budget des services d'eau, d'assainissement et de distribution d'électricité et de gaz pour mener des actions de coopération avec les collectivités étrangères ;
- plusieurs **groupements d'intérêt public**³¹ (GIP) ont été créés pour accompagner des coopérations spécialisées d'acteurs publics : ainsi, le GIP ESTHER (Ensemble pour une solidarité thérapeutique) intervient à travers des jumelages **hospitaliers** qui mobilisent des professionnels de santé pour améliorer la qualité des pratiques de soin dans le cadre d'un compagnonnage : médecins, mais aussi

pharmaciens, infirmiers, techniciens de laboratoire, administrateurs... Une cinquantaine d'hôpitaux français sont ainsi jumelés avec 78 hôpitaux de référence et plus de 100 sites de prise en charge décentralisés répartis dans les pays partenaires. Le GIP ADETEF (Association pour le développement des techniques économiques et financières) mobilise les compétences au sein d'un ensemble de ministères (Économie, Finances, Écologie, Tourisme, Artisanat...) pour des coopérations ciblées avec leurs homologues. En 2011, il a mobilisé plus de 11 000 jours d'expertise, soit l'équivalent de 52 temps pleins d'experts ;

- les chambres consulaires³² assurent pour leur part des coopérations entre les **petites et moyennes entreprises françaises** et leurs homologues, ainsi qu'avec les structures fédératives dans leurs domaines de compétence.

Cette coopération entre homologues fait l'objet d'un intérêt soutenu de la part des acteurs des pays en développement, notamment dans les pays à revenus intermédiaires.

Dans ce cadre, l'AFD a prévu dans son nouveau plan d'orientation stratégique la création d'un fonds d'expertise et de coopération technique qui contribuera à promouvoir et renforcer cette coopération en synergie avec ses financements.

Des actions ciblées de renforcement des capacités de la part des opérateurs de coopération

➔ L'action des opérateurs de coopération inclut pour sa part des actions de renforcement des capacités, soit dans les modalités de mise en œuvre, soit en accompagnement de celle-ci :

- les financements de l'AFD sont entièrement mis en œuvre par les bénéficiaires, mais l'agence doit donner un avis de conformité à plusieurs stades du projet. Dans ce cadre,

29- L'indicateur 4 de la Déclaration de Paris (« renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné ») fait notamment apparaître un progrès sensible : la France passe de 20 % en 2005 à 51 % en 2010 pour les 32 pays ayant participé aux enquêtes, l'objectif cible de 50 % étant ainsi dépassé. Par ailleurs, d'après une étude de 2008, le renforcement des capacités se retrouve dans 60 % du total des opérations de l'AFD.

30- Loi de 1992, loi de 2007, loi Thiollière dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et de la distribution d'électricité et de gaz.

31- Un GIP peut être constitué entre différents partenaires publics ou entre un partenaire public au moins et un ou plusieurs organismes privés ayant un objectif commun devant répondre à une mission d'intérêt général à but non lucratif.

32- Chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture.

l'agence assure un dialogue régulier avec les **maîtres d'ouvrage locaux** et leur apporte, en tant que de besoin, des appuis pour leur permettre de faire face aux difficultés pratiques qu'ils rencontrent. Cette modalité de mise en œuvre permet de renforcer les maîtrises d'ouvrage nationales et locales des pays partenaires ;

- **les appuis budgétaires** sont généralement accompagnés de mesures de renforcement des capacités, et d'un instrument original de suivi, l'initiative multidonneur PEFA (dépenses publiques et responsabilité financière, *Public Expenditure and Financial Accountability*) qui a développé une méthodologie et un cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques s'appliquant au renforcement des capacités et à la performance des systèmes nationaux. La France participe à la diffusion de cette méthodologie et a appuyé son application aux collectivités locales, notamment aux villes de Dakar (2009) et Ouagadougou (2010) ;
- une part importante de ses actions de renforcement des capacités se fait en partenariat avec des **acteurs multilatéraux** spécialisés au sein de pôles régionaux de compétences thématiques, à l'instar des pôles d'appui aux politiques éducatives (avec l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture – UNESCO), du *hub* rural (avec le Fonds international de développement agricole – FIDA) ou

encore du pôle d'appui à la gouvernance financière avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ;

- la France appuie également le renforcement des capacités de la **société civile** : ainsi, dans le cadre du soutien à l'ITIE, elle a appuyé en 2010 huit programmes locaux de mise en œuvre pour un montant de 240 000 euros, permettant à des organisations de la société civile (OSC) africaines de promouvoir et vulgariser cette initiative et d'appuyer les cellules ITIE centrafricaine et nigérienne. De même, les actions du pôle de l'évaluation de la DGM comportent un volet de renforcement des capacités locales indépendantes d'évaluation qui sont appelées à jouer un rôle important dans le dialogue de coopération ;
- la France est fortement impliquée dans le **renforcement des capacités commerciales**, pour lequel elle a élaboré un plan spécifique qui associe des contributions multilatérales et un programme bilatéral spécifique, le programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC). L'appui porte à la fois sur la capacité des pays à mieux assimiler les règles qui régissent les échanges internationaux et sur l'amélioration effective de leurs performances à l'exportation. Cela se traduit par des prestations d'assistance technique, de formation et de sensibilisation ; des études sectorielles ou de faisabilité ; voire par le financement de petits matériels ou d'équipements pédagogiques.

3. ALLOCATION DE L'AIDE

ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

3.1 Volume global de l'APD

3.1.1 Tendances de l'APD et plans établis pour atteindre les objectifs visés

➔ Après une décennie 1990 de déclin, les années 2000 ont vu une reprise sensible et régulière des volumes d'aides de la France, qui fait suite aux engagements politiques pris en faveur de l'augmentation de l'aide publique au développement (voir paragraphe 3.1.2). Le volume d'APD française a doublé entre 2000 et 2010, représentant ainsi une part croissante dans le revenu national brut (RNB) qui est passée de 0,3 % en 2000 à 0,38 % en 2007 et 0,5 % en 2010.

Cette même année, **la France a porté son APD à un niveau historique de 9,75 milliards**

d'euros. La sortie de Mayotte du périmètre de l'APD explique la légère baisse enregistrée entre 2010 et 2011, mais à périmètre constant, c'est-à-dire hors Mayotte, l'APD française reste quasiment stable en valeur.

Selon les données de l'enquête préliminaire, l'APD nette française s'élève à 9,35 milliards d'euros en 2011, ce qui représente 0,46 % du RNB conformément à l'objectif que la France s'était fixé dans le document de politique transversale (DPT) 2012, *Politique française en faveur du développement*. Au vu de ce chiffre provisoire, la France devrait pouvoir se situer comme un des pays les plus généreux du G7, juste après le Royaume-Uni (en première position) et devant l'Allemagne. Elle est au dixième rang des pays du CAD dont la moyenne s'établit à 0,31 %.

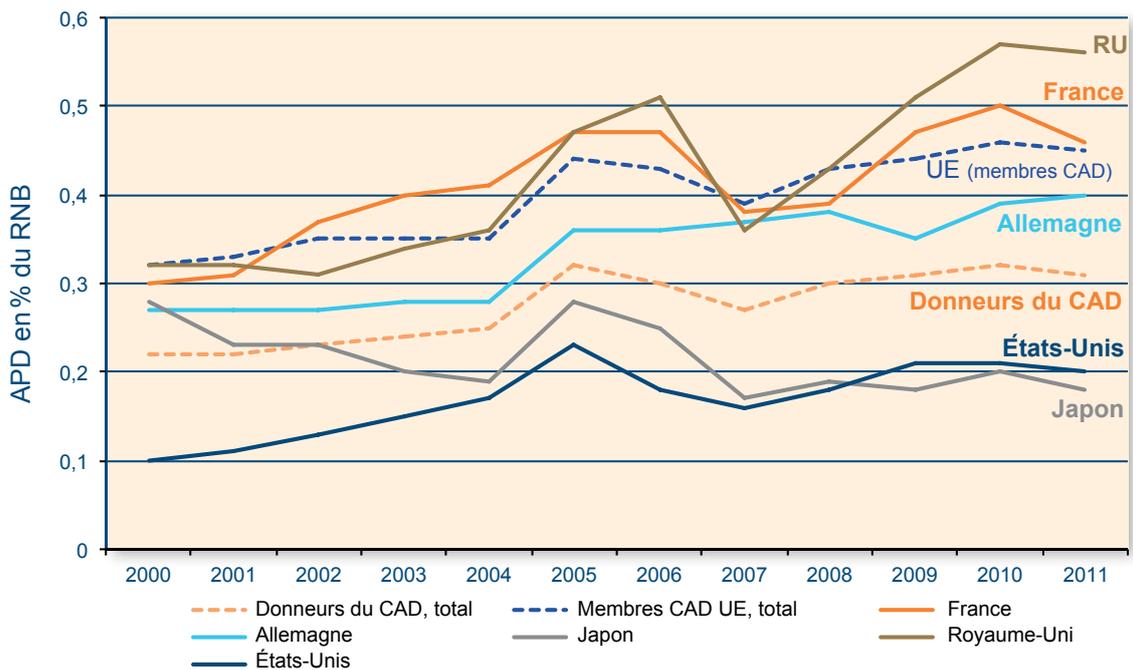
En termes de volume, la France est ainsi le quatrième contributeur mondial à l'APD nette, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne et devant le Japon.

Tableau 3 : APD française nette en valeur et en pourcentage de 2000 à 2011

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
APD nette totale en millions d'euros	4 454	4 688	5 821	6 420	6 820	8 067	8 445	7 220	7 562	9 048	9 751	9 345
APD/RNB en %	0,30	0,31	0,37	0,40	0,41	0,47	0,47	0,38	0,39	0,47	0,50	0,46

Source : OCDE/CAD – données 2011 issues de l'enquête préliminaire

Figure 1 : évolution du ratio APD/RNB des principaux donateurs



Source : OCDE/CAD

La stabilisation des crédits de la mission APD pour le *triennum* budgétaire 2011-2013 a représenté un effort remarquable dans un contexte économique et budgétaire fortement contraint. Ce maintien des crédits d'APD (« sanctuarisation ») constituait une exception à la lettre de cadrage du Premier ministre de mai 2010 qui préconisait de réduire les dépenses d'intervention de l'État de 10% en valeur sur la durée du *triennum*.

La négociation du *triennum* budgétaire 2013-2015 a également abouti à **un maintien des montants d'aide dans un contexte d'effort budgétaire inédit**. Le montant de la mission aide publique au développement a été stabilisé en moyenne en valeur sur la période 2013-2015 par rapport à la loi de finances initiale 2012 en tenant compte du montant actualisé de la dotation française au Fonds européen de développement. La stabilité de la mission APD correspond au traitement réservé aux priorités ministérielles: dans le budget triennal, en dehors des grandes missions prioritaires (enseignement, sécurité, justice et emploi), les budgets sont globalement en baisse et seules les actions identifiées par les ministres comme les plus importantes au sein de leur enveloppe sont stabilisées en valeur.

S'ajoute à cette préservation l'affectation progressive dès 2013 d'une part de 10% de la taxe sur les transactions financières (TTF) au Fonds de solidarité pour le développement (FSD).

3.1.2 Objectifs d'APD : engagements nationaux et internationaux auxquels la France a souscrit

➔ En dépit d'un contexte budgétaire actuel contraint, la France est en passe d'atteindre la plupart de ses engagements en matière d'objectifs d'APD.

L'engagement pris lors des sommets consacrés aux PMA consistant à octroyer 0,15% du RNB aux pays les moins avancés (PMA) est quasiment atteint en 2010, année où la France a consacré 0,14% de son RNB aux PMA. Pour mémoire, le sommet du G8 de Gleneagles avait également été l'occasion pour la France d'engagements multiples :

- celui de **porter son APD à 0,51% du RNB en 2010 a été quasiment atteint (0,5%)** ;
- celui d'**atteindre d'ici 2015 l'objectif de 0,7% d'APD/RNB dédiés** à l'aide au développement constitue un objectif particulièrement exigeant dans le contexte budgétaire et économique actuel qui n'a pas permis l'élaboration de la feuille de route souhaitée par le CAD. Tout en restant déterminée à tracer un cheminement crédible vers cet objectif

quantitatif, la France souhaite que ses engagements d'APD soient aussi jugés en fonction d'objectifs qualitatifs, notamment d'efficacité, conjointement déterminés avec les partenaires publics et privés du monde du développement ;

- l'engagement concernant le **doublage de l'APD depuis 2000, également décidé à G20, a en revanche été atteint dès 2009** ;
- si l'objectif de consacrer deux tiers de l'aide à l'Afrique n'est pas complètement atteint, la France reste l'un des pays qui concentre le plus son aide à ce continent (45% de l'APD nette totale en 2010), et a par ailleurs choisi de consacrer désormais au moins 60% de son effort financier à l'Afrique subsaharienne. L'aide bilatérale consacrée à l'Afrique en 2011 est au moins estimée à 2,73 milliards d'euros selon les données préliminaires (soit 45% de l'aide bilatérale) dont 2,2 milliards d'euros en faveur de l'Afrique subsaharienne. En outre, l'octroi de 10 milliards d'euros entre 2008 et 2012 au soutien de la croissance en Afrique subsaharienne, annoncé en 2008 au Cap, est déjà atteint à un an du terme. Bien qu'ils ne soient pour l'essentiel pas éligibles à l'APD, ces montants importants contribuent au financement du développement de l'Afrique.

La promesse faite par le président Chirac en marge du sommet du G8 en 2005 de porter la part de l'APD transitant par les ONG à 2% **est en passe d'être respectée, avec un ratio de 1,99% en 2010**³³. Les dépenses à destination des ONG seront ainsi augmentées de 9 millions d'euros chaque année sur la période du budget triennal.

Tout en s'efforçant de répondre à ses engagements internationaux, la France estime qu'il est nécessaire de repenser le financement international du développement : d'une part en tenant mieux compte de l'évolution de la géographie mondiale des richesses, de l'émergence de nouveaux pays donateurs et des donateurs privés ; d'autre part, en promouvant une approche globale du développement et de son financement qui nécessite que la communauté internationale fasse preuve de créativité et d'esprit d'innovation en matière de mobilisation de ressources supplémentaires et/ou nouvelles. À cette fin, **la France joue un rôle pilote et moteur dans la**

promotion des financements innovants en faveur du développement, ceux-ci étant le plus souvent liés aux activités ayant le plus bénéficié de la mondialisation, car ils sont **à même de générer des volumes de ressources suffisantes pour répondre aux besoins croissants** dans ce domaine.

Par ailleurs, l'aide publique au développement ne représente qu'une faible part de l'ensemble des flux financiers entrants dans les PED (parmi lesquels les transferts des migrants, les investissements directs étrangers, les flux commerciaux...). Les ressources domestiques constituent également une part importante du financement du développement. C'est pourquoi la France soutient le renforcement des capacités financières de ses partenaires, finalisé à une meilleure gestion de ces ressources financières.

3.1.3 Notification de l'APD et informations prospectives

➔ **La France suit les recommandations du CAD afin que ses rapports statistiques soient établis conformément aux règles concernant la notification de l'APD.**

En 2008, à la suite de l'examen de la France par ses pairs, le CAD de l'OCDE invitait la France à identifier précisément les bénéficiaires de l'aide pour ne retenir dans la comptabilisation en APD que ceux répondant effectivement aux critères d'éligibilité.

Pour répondre à ces recommandations, une réflexion sur la comptabilisation des **dépenses d'écologie** a été menée en étroite collaboration avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) afin de déterminer l'amélioration réalisable à partir des outils statistiques existants. Ce travail a conduit à ne retenir, à partir de 2008, que les étudiants étrangers ayant un diplôme équivalent au baccalauréat français (sont donc exclus les étudiants de nationalité étrangère ayant un bac français – soit environ 25% de l'effectif total). En 2008, les crédits d'écologie s'établissent à 636 millions d'euros, soit une diminution de 27% par rapport à 2007. En 2010, ils s'élèvent à 703 millions d'euros, compte tenu de la progression régulière des effectifs d'étudiants étrangers.

33-Source CAD : ratio entre la part d'APD transitant par ONG (155,29 millions de dollars) et la part APD nette en 2010 (7,78 milliards de dollars).

Il en est de même pour les dépenses liées à l'**accueil des réfugiés** : la France a affiné ses critères de comptabilisation, ce qui a engendré en 2008 une diminution de 7% du montant comptabilisé dans l'APD. La France a également remis en 2012 au CAD une note détaillant la méthodologie adoptée pour établir le montant de ces dépenses et leur prise en compte dans l'APD.

La France a également revu les données d'APD concernant la **recherche**, contractant ainsi de 12% le montant comptabilisé pour ce type de dépenses dans l'APD (315 millions d'euros en 2008 contre 357 millions d'euros en 2007).

La direction générale du Trésor (DG Trésor) continue à travailler en étroite collaboration avec l'ensemble des contributeurs français pour affiner les critères de comptabilisation de l'aide publique au développement et de se rapprocher ainsi au maximum des directives du CAD.

3.1.3.1 Comptabilisation des prêts en APD

➔ Avec un montant de 2,4 milliards d'euros, la part des prêts bruts représentait 22% de l'APD en 2010. **Mis en œuvre par l'AFD, ils sont principalement destinés aux pays à revenus intermédiaires et sont utilisés dans les secteurs des infrastructures, du développement urbain, de l'environnement et de l'appui au secteur productif.** Grâce à leur effet de levier, les prêts augmentent le volume de financements consacrés au développement, l'impact de développement et l'efficacité de la dépense publique du pays donateur. L'ingénierie financière de l'AFD permet d'adapter le niveau de concessionnalité aux caractéristiques du projet et aux capacités de la contrepartie, pouvant aller des dons (100% concessionnels) dans les PMA ou les projets sociaux, à des prêts de faible concessionnalité dans les pays émergents. L'adaptation se fait également par la durée des prêts, généralement supérieure à celle des financements disponibles sur le marché, par le délai de grâce avant le remboursement du capital et, dans certains cas, par un effet contracyclique permettant aux bénéficiaires de faire face aux chocs susceptibles d'altérer temporairement leur capacité de paiement.

La France applique une politique de prêts responsable et ciblée, dans le respect des règles adoptées par les pays industrialisés en matière de réendettement prudent et soutenable, en particulier en Afrique subsaharienne. Les prêts

souverains sont réservés aux pays dont le risque de surendettement est jugé faible par les analyses effectuées par le FMI et la Banque mondiale mais aussi aux pays présentant un risque de surendettement modéré, s'ils respectent un programme d'ajustement du FMI et font partie des 17 pays pauvres prioritaires de la coopération française. Ces prêts ne peuvent, de plus, être octroyés à des pays n'ayant pas encore franchi toutes les étapes de l'initiative relative aux pays pauvres très endettés (PPTE). Les prêts non souverains (notamment aux entreprises publiques) peuvent être autorisés, au cas par cas, y compris dans des pays où le risque de surendettement est jugé moyen voire élevé, dès lors que la rentabilité du projet financé le justifie et lorsque la dette de l'entreprise publique concernée est disjointe de celle de l'État.

Lors de la revue à mi-parcours de 2010, le CAD a soulevé la question de l'interprétation de la définition de l'APD pour l'éligibilité de prêts peu ou pas bonifiés, mais néanmoins plus favorables que les conditions du marché auquel aurait accès le bénéficiaire. Pour répondre à cette recommandation, la France s'est portée volontaire pour faire partie du groupe de travail dont l'objectif est d'explicitier l'interprétation de la notion de « concessionnalité en caractère », dont les travaux devraient aboutir à une décision de la réunion de haut niveau du CAD en décembre 2012.

En attendant cette précision, les prêts déclarés par la France correspondent aux critères d'éligibilité tels que définis par le CAD, en répondant notamment aux critères suivants :

- ils comportent un élément don, calculé sur la base d'un taux d'actualisation fixe de 10%, d'au moins 25% ;
- ils sont concessionnels en caractère, c'est-à-dire, du point de vue de l'interprétation de la France, que les taux accordés sont plus favorables que ceux que pourrait obtenir le bénéficiaire sur les marchés.

3.1.3.2 Informations prospectives

➔ **La communauté internationale s'est engagée à communiquer régulièrement à ses pays partenaires les informations disponibles sur les prévisions de dépenses indicatives à horizon mobile portant sur trois à cinq ans, comme convenu à Busan (voir *Busan Outcome Document*, paragraphe 24a).**

Afin de soutenir les efforts déployés en faveur d'une meilleure prévisibilité et d'une plus grande transparence, la France répond chaque année à l'enquête annuelle du CAD sur les plans de dépenses pour les années à venir. Pour la première fois cette année, la France a communiqué ses données ventilées par pays sur les trois prochaines années. Les résultats de cette enquête pour la France ont été assez positifs (voir le rapport OCDE sur la prédictibilité de l'aide 2011-2013).

De plus, la France a accru et amélioré ses exercices de prévisions : les documents (publics) annexés aux projets de loi de finances ont gagné en précision sur le volet prévisionnel depuis 2011 à la demande des parlementaires. La programmation budgétaire pluriannuelle (appelée *triennum* budgétaire) donne une plus grande visibilité et une prévisibilité de l'évolution des crédits d'APD totaux à moyen terme.

Néanmoins, la France est en train d'évaluer la meilleure manière de répondre à l'engagement de Busan sur les prévisions de dépenses indicatives (voir paragraphe 6.4.1).

Pour l'AFD, la prévisibilité ne se fait pas au niveau du pays, mais au niveau du projet : en effet, les projets financés par l'AFD sont réalisés en maîtrise d'ouvrage locale, et selon les procédures du pays bénéficiaire. Les versements, qui donnent lieu à un engagement juridique contraignant, suivent les étapes successives du projet, qui peuvent fluctuer dans le temps en fonction du rythme du pays bénéficiaire, ce qui rend la prévision des décaissements annuels aléatoire. Par cette procédure, le pays bénéficiaire reçoit donc le montant d'aide au moment où il en a besoin pour régler les dépenses du projet considéré, et ne se trouve donc pas en risque de déséquilibre budgétaire, ce qui est le premier objectif de la prévisibilité.

3.1.3.3 Standard commun

→ Par ailleurs, la France a réitéré ses engagements à améliorer la transparence de son aide à l'occasion du quatrième forum sur l'efficacité de l'aide de Busan, en décembre 2011 : la déclaration finale prévoit notamment d'appliquer un **standard commun** pour la publication d'informations détaillées et prévisionnelles sur les ressources apportées par la coopération au

développement. Les États signataires devront publier leurs calendriers de mise en œuvre de ce standard d'ici à décembre 2012, dans l'optique de son application concrète d'ici décembre 2015. La France est en train de réfléchir à la publication de ce calendrier (voir paragraphe 6.4.1).

3.2 Répartition de l'aide

3.2.1 Répartition géographique

→ Bien que la stratégie française n'ait été adoptée qu'en 2010, la France fait des efforts importants pour que la répartition géographique des apports d'aide distribués dans le monde concrétise ses engagements et ses priorités stratégiques.

3.2.1.1 Afrique subsaharienne

→ **L'Afrique subsaharienne demeure la principale région bénéficiaire de l'APD française.** Elle a reçu, en 2010, 45% de l'aide bilatérale, soit 2,6 milliards d'euros (contre 2,4 milliards d'euros en 2009) essentiellement sous forme de dons (38% des dons bilatéraux en 2010) et de réaménagement de la dette.

La France est le deuxième donateur bilatéral de l'Afrique subsaharienne au sein du G7³⁴, et le premier au sein de l'UE.

Le classement des 15 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale nette fait apparaître cinq pays d'Afrique subsaharienne : la République démocratique du Congo (1^{er} bénéficiaire, avec 687 millions d'euros), le Libéria (7^e, 175 millions d'euros), le Togo (10^e, 127 millions d'euros), le Sénégal (12^e, 119 millions d'euros) et la Côte d'Ivoire (15^e, 105 millions d'euros).

Concernant la réalisation des OMD en Afrique subsaharienne, l'initiative de Muskoka et l'augmentation de notre contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ont permis de faire progresser les deux OMD dont l'atteinte a été identifiée comme la plus problématique par les Nations unies en 2010.

34- Après les États-Unis (5,8 milliards d'euros).

Concernant l'objectif de soutien à la croissance dans cette région, 2010 et 2011 ont été deux années intenses de mise en œuvre de l'initiative en faveur du développement du secteur privé en Afrique lancée en 2008 au Cap, qui prévoit la mobilisation de 2,5 millions d'euros par an sur cinq ans (voir paragraphe 1.2.1 et paragraphe 1.4.2).

La France plaide aussi activement en faveur de la priorité à l'Afrique subsaharienne dans l'ensemble des enceintes internationales **et des organisations multilatérales** : l'aide multilatérale imputée à la France en Afrique subsaharienne représente en moyenne 48% du total de l'aide multilatérale imputée à la France en 2009-2010, soit près de la moitié de son aide transitant par les institutions internationales.

3.2.1.2 Pays pauvres prioritaires

→ En 2010, **les 14 PPP³⁵ ont bénéficié de 11% de l'APD bilatérale nette** (11,5% en 2009 et 15% en 2008) qui se compose principalement de dons hors annulations de dette (80%). Sept pays pauvres prioritaires font partie des 15 premiers récipiendaires des dons français (Sénégal 5^e, Madagascar 7^e, Mali 9^e, Burkina Faso 10^e, Niger 12^e, Bénin 14^e, Tchad 15^e).

La France est le deuxième donateur bilatéral et le quatrième bailleur des 14 PPP en volume d'APD brute en 2010 (759 millions d'euros), derrière la Banque mondiale (2,3 milliards d'euros), l'Union européenne (1,1 milliard d'euros) et les États-Unis (995 millions d'euros). À titre de comparaison, les volumes d'aide du Royaume-Uni sont deux fois moins importants dans ces pays (326 millions d'euros), de même que ceux de l'Allemagne (300 millions d'euros).

En termes de secteurs prioritaires, les secteurs sociaux (éducation, santé, eau et assainissement, gouvernance) représentent 41% de l'APD aux PPP.

En 2011, première année de mise en œuvre de la stratégie, **47% des subventions³⁶ engagées ont concerné les 14 PPP** (contre 31% en 2010), légèrement en deçà de l'objectif cible de 50%, mais témoignant d'une dynamique positive.

3.2.1.3 Méditerranée

→ En 2010, les pays de la **Méditerranée ont représenté 10% de notre APD bilatérale nette**. Ces pays ont bénéficié d'une forte proportion de dons nets hors remise de dette (74%). Les prêts représentaient 18% de l'APD et les annulations de dettes 8%.

Le rang de la France en matière d'APD dans cette région démontre l'importance qu'elle accorde au partenariat méditerranéen : **la France est le troisième bailleur de la région en versements bruts d'APD** (916 millions d'euros en 2010), derrière l'UE et le Japon, mais devant l'Allemagne (672 millions d'euros).

Parmi les 20 premiers bénéficiaires de l'APD française figurent quatre pays méditerranéens : le Maroc (5^e), l'Égypte (14^e), la Tunisie (16^e) et la Turquie (19^e). Le niveau élevé des dons en faveur de ces pays s'explique par d'importants frais d'écolage, notamment au Maroc, en Tunisie et en Algérie.

La répartition sectorielle de l'APD française en Méditerranée fait ressortir statistiquement une prédominance des secteurs sociaux (50%), due en grande partie aux frais d'écolage (29%). Par ailleurs, la France est particulièrement présente dans le soutien aux infrastructures et services économiques, notamment dans le secteur du transport (19%). Le secteur de l'environnement, a, quant à lui, concentré 9% de l'APD française aux pays de la Méditerranée.

L'essor des autorisations d'engagements du groupe AFD en Méditerranée sur la période 2002-2011 a été de +20% en moyenne par an, en dépit du tassement en 2011, conséquences des printemps arabes. À la faveur de cette croissance, la zone méditerranéenne est devenue la seconde zone d'intervention du groupe AFD.

35- Le nombre des PPP est passé à 17 en 2012.

36- Les subventions comprennent des instruments relevant des trois programmes de la mission « aide publique au développement » : les aides-projets de l'AFD, les projets FSP-FSD, l'assistance technique, les crédits de bourses, les invitations et les missions, l'aide alimentaire, l'aide humanitaire et les aides budgétaires de sortie de crise pour le programme 209 ; les projets de codéveloppement pour le programme 301 ; les aides budgétaires globales (ABG), le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP), le programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) pour le programme 110.

3.2.1.4 Pays émergents

➔ Dans le cadre de cette stratégie, le conseil d'orientation stratégique de juin 2011 a unifié le mandat de l'AFD dans ces pays au titre de la « croissance verte et solidaire ». Le document cadre sur la coopération au développement fixe le plafond d'engagement budgétaire à moins de 10%.

Les actions de coopération avec les pays émergents, qui se caractérisent à la fois par une croissance rapide mais aussi par de nombreux problèmes de développement, visent à promouvoir des modes de croissance à la fois plus équitables socialement et plus respectueux de l'environnement. Ce faisant, la stratégie française vise à accompagner ces pays dans leur développement tout en contribuant à prévenir **les grands déséquilibres mondiaux, qu'ils soient économiques ou environnementaux**. La coopération se fait à coût budgétaire limité, en apportant des concours dont la maturité longue et le différé, qui n'existent pas sur les marchés locaux, ainsi que l'apport d'expertise technique et institutionnelle, permettent de tester et promouvoir des approches de développement plus vertes et solidaires.

Les prêts sont également des instruments qui se révèlent particulièrement adaptés dans le financement de projets pour la lutte contre le changement climatique ou le développement de projets d'infrastructures liés à l'eau, l'énergie et les transports (principaux secteurs financés par les prêts dans les pays émergents).

En 2010, l'APD bilatérale nette déclarée aux pays émergents (345 millions d'euros) avait doublé par rapport à 2009 et triplé par rapport à 2008. **Les pays émergents concentraient 16% de l'APD bilatérale nette** durant cette année (945 millions d'euros), sous l'effet conjugué de la progression des prêts, faiblement concessionnels mais de volumes élevés, octroyés au Mexique, à l'Inde et à la Colombie, et des frais d'écologie en Chine. Les prêts nets constituent plus de 70% de l'aide nette française dans les pays émergents.

3.2.1.5 Pays en crise ou en sortie de crise

➔ **Les pays en crise bénéficient de 4% de l'APD bilatérale française en 2010**, avec une hausse de l'aide en volume de l'ordre de 54% par rapport à l'année 2009. Cette hausse s'explique notamment par le triplement de l'APD

destinée à Haïti à la suite du tremblement de terre de janvier 2010. La structure de l'APD allouée à ces pays est quasi intégralement composée de dons et d'opérations de remise de dette.

Si seul Haïti figure parmi les vingt premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française, **trois pays en crise figurent dans la liste des quinze premiers bénéficiaires des dons** (hors dette) français : Haïti (5^e), Territoires palestiniens (12^e), Afghanistan (15^e).

Sur sa liste de pays en crise, la France n'est que le 11^e donateur international. La présence dans la liste de l'Afghanistan, premier bénéficiaire mondial de l'aide, et de l'Irak, 10^e bénéficiaire, diluent l'effort de la France qui intervient avec des instruments très concessionnels dans ces pays, conformément à la stratégie du document cadre.

En termes de répartition sectorielle, les priorités vont aux secteurs sociaux (19%) et à des interventions d'urgence (aide alimentaire et humanitaire, 13%).

3.2.2 Répartition sectorielle

➔ **La répartition sectorielle de l'aide est décidée au niveau des pays bénéficiaires, en fonction des besoins locaux** en veillant à ce que le cumul de ces priorités nationales contribue également aux engagements internationaux transversaux de la France et donc aux secteurs de concentration choisis dans le cadre des documents cadres de partenariat. Lors de l'élaboration de ces derniers, les trois secteurs de concentration identifiés doivent concentrer au moins 80% des crédits d'intervention. Ce nombre de secteurs de concentration peut être réduit dans les pays où les moyens en subventions engagés par la France sont modestes. Dans chaque secteur, l'allocation des moyens est définie en **fonction de la stratégie du pays partenaire et en alignement avec elle** ; pour chacun, les moyens privilégiés de l'intervention française sont précisés. Les choix sectoriels sont définis dans le respect des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et en fonction 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.

Les secteurs prioritaires de concentration de l'aide définis par le CICID en 2009 sont l'éducation et la formation professionnelle, la santé, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement durable et l'appui à la croissance. Comme évoqué plus haut, dans chaque domaine une stratégie a été définie (annexe B).

L'éducation et la formation professionnelle, malgré une légère baisse, constituent presque le quart de l'APD bilatérale française (19% en 2010, soit 1,313 milliard d'euros, contre plus de 20% les trois années précédentes). Cette forte proportion est en partie imputable aux frais d'écolage dans l'enseignement supérieur (16%). Les principaux domaines d'intervention de la France en matière d'éducation sont :

- l'enseignement primaire, pour atteindre l'OMD 2 de la scolarisation primaire universelle (entre 2002 et 2011, l'AFD est intervenue à hauteur de 482 millions d'euros, principalement en Afrique, soit 402 millions d'euros) ;
- l'éducation de base ;
- la formation professionnelle (445 millions d'euros de concours AFD entre 2002 et 2011 pour la formation professionnelle en Afrique subsaharienne).

Tableau 4 : répartition sectorielle de l'APD bilatérale brute

	2007	2008	2009	2010
Santé	1%	4%	4%	5%
Éducation et formation professionnelle	25%	22%	21%	19%
<i>dont éducation de base</i>	2%	2%	3%	2%
<i>dont enseignement supérieur</i>	18%	14%	13%	11%
Agriculture et sécurité alimentaire	8%	7%	5%	4%
Développement durable	4%	7%	9%	13%
Soutien à la croissance	6%	10%	9%	8%
Gouvernance	1%	2%	2%	2%
Autres ³⁷	54%	47%	48%	50%
<i>dont actions se rapportant à la dette</i>	25%	15%	23%	19%

Source : CAD de l'OCDE

Le développement durable a fortement progressé au cours des dernières années, triplant en valeur depuis 2007, passant ainsi de 4% de l'aide en 2007 à 13% en 2010, soit de 245 millions d'euros à 676 millions d'euros. Cette hausse significative reflète l'extension des périmètres géographiques d'action de l'AFD dans les pays émergents au titre du mandat « croissance verte et solidaire ».

Viennent ensuite les autres secteurs: **le soutien à la croissance (8%, soit 538 millions d'euros), la santé (5%, soit 320 millions d'euros), l'agriculture et la sécurité alimentaire (4%, soit 255 millions d'euros) la gouvernance (2%, soit 111 millions d'euros).**

Après une augmentation significative en 2008, **le soutien à la croissance, qui est majoritairement mis en œuvre par l'AFD**, connaît une stabilisation en 2009 et 2010. La stratégie française favorise l'amélioration de l'environnement des affaires et le soutien direct financier (accès aux financements) et non financier (compétitivité, renforcement de capacités) aux entreprises (priorité sur les TPE/PME).

L'aide allouée au secteur de la santé est en progression constante depuis 2007 et représente 5% de l'APD bilatérale en 2010, l'équivalent de 320 millions d'euros³⁸. Contrairement à l'aide publique allouée au secteur de l'éducation qui transite essentiellement par le canal bilatéral, l'aide française dans le domaine de la santé transite pour 90% par les canaux multilatéraux : contributions au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (voir encadré 6), facilité internationale d'achat de médicaments (UNITAID) et contributions au Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et ses cosponsors.

L'aide de la France dans le secteur agricole a suivi une tendance générale à la baisse (8% de l'APD bilatérale brute en 2007, 4% en 2010). Néanmoins, la France fait des efforts importants en matière d'aide alimentaire en 2008 (76 millions d'euros) et 2009 (60 millions d'euros).

37- Autres : aide budgétaire, aides aux réfugiés, frais administratifs, infrastructures et services sociaux, aide non affectée.

38- Ce chiffre regroupe les interventions bilatérales dans le domaine de la santé générale (code OCDE 120), des politiques en matière de population et de santé reproductive (code OCDE 130) et la contribution à UNITAID. À partir de juin 2012, UNITAID a été ajoutée par le CAD de l'OCDE dans la liste des organisations internationales éligibles à l'APD.

Par ailleurs, les actions relatives à la dette occupent une part importante de l'aide avec 19% de l'APD bilatérale totale en 2010, soit 1,29 milliard d'euros. Ces opérations importantes et dont le calendrier est défini de façon multilatérale, expliquent en grande partie les fluctuations inter-annuelles de l'aide bilatérale française. Il convient de noter que les contrats de désendettement et de développement (C2D)³⁹ appuient, d'une manière générale, les programmes en soutien des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Ils doivent également s'inscrire dans les **stratégies sectorielles des secteurs prioritaires validées par le CICID**, afin d'assurer le soutien de la France à la réalisation des OMD ; à cet effet, ils doivent cibler un nombre limité de secteurs, pour limiter le risque de dispersion et réduire les coûts de transaction.

ENCADRÉ 6

Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme

En conformité avec l'engagement pris en 2010 par le président Sarkozy, la France a augmenté de 20% sa contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Sa contribution a été de 360 millions d'euros pour 2011 ; elle s'est engagée à verser le même montant pour 2012 et 2013. Ces versements proviennent à hauteur de 300 millions d'euros du programme 209 et à hauteur de 60 millions d'euros des recettes de la taxe sur les billets d'avion (qui finance l'augmentation de la contribution française).

Le soutien sans relâche de la France auprès du fonds a permis de générer des résultats remarquables en matière de lutte contre les pandémies. L'augmentation de 20% de sa contribution a notamment permis la mise sous traitement de 80 000 à 100 000 personnes supplémentaires.

Grâce à cette augmentation, la France participe à 15% des efforts des bailleurs du fonds et en est le premier bailleur européen et le deuxième mondial (après les États-Unis). L'influence de la France s'est ainsi accrue : elle a un siège en propre au sein du conseil d'administration et siège dans deux des trois comités du conseil (le comité audit et éthique ainsi que le comité de stratégie, d'investissement et d'impact).

3.3 Canaux d'acheminement de l'aide : aide bilatérale et multilatérale, une répartition rationalisée

3.3.1 Canal bilatéral/multilatéral

→ L'articulation entre aide bilatérale et multilatérale est le fruit d'une concertation interministérielle au sein du co-sécrétariat du CICID (voir paragraphe 4.1.2). Comme expliqué plus haut, elle est fondée sur un principe de **complémentarité entre les trois canaux bilatéral, européen et multilatéral** en fonction des contextes et des circonstances dans lesquelles l'aide française intervient.

Après une forte augmentation de la part de l'aide multilatérale et européenne, durant les années 2000, conséquence directe des engagements pris dans le cadre du G8, des engagements européens et des processus de reconstitution pluriannuelle de fonds multilatéraux, la part de l'aide bilatérale est en hausse depuis trois ans. Le *triennium* budgétaire 2011-2013 a consacré la volonté de retrouver une marge de manœuvre pour l'aide bilatérale : la part du multilatéral dans l'APD française passe ainsi de 40% en 2010 à 35% en 2011.

Il y a cependant des disparités d'évolution de ses composantes que l'on peut catégoriser en **sept grands canaux d'acheminements** : cinq ensembles de dépenses **bilatérales** (aide-projet sous forme de dons, aide-projet sous forme de prêts, coopération technique, opérations d'allègement de dettes et dépenses diverses telles que définies par le CAD), un **canal européen** et un **canal multilatéral**. L'évolution de ces aides peut être visualisée sur la figure 2, en page suivante.

39- Les C2D constituent la modalité de mise en œuvre de l'effort additionnel d'annulation de dette consenti par la France dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE). Ils consistent en un refinancement par don des créances annulées.

Figure 2 : répartition de l'APD brute française par instrument (en millions d'euros)

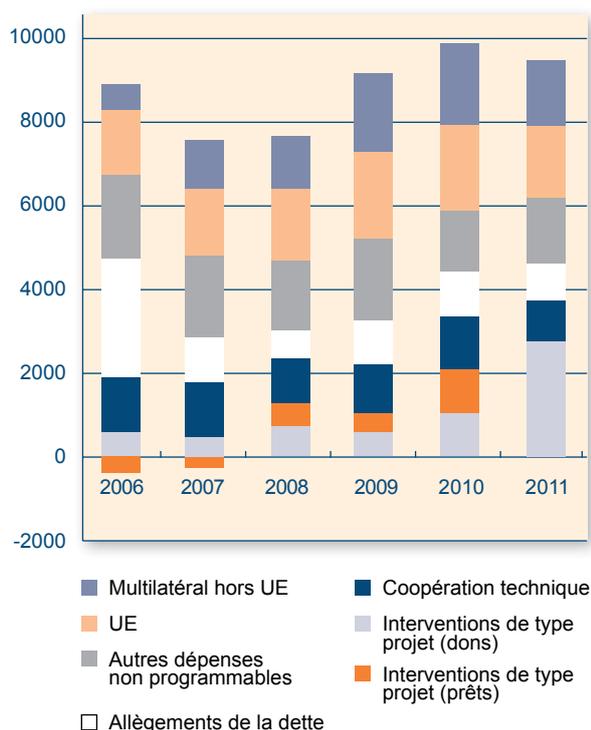


Tableau 5 : répartition d'APD brute française par instrument (en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
Interventions de type projet et aides budgétaires (dons)	563	564	708	579	1 027
Interventions de type projet et aides budgétaires (prêts)	-358	-216	537	476	1 042
Coopération technique	1 337	1 237	1 117	1 211	1 260
Allègements de la dette	2 789	1 094	675	1 009	1 115
Autres dépenses non programmables	1 978	1 892	1 586	1 886	1 435
UE	1 544	1 575	1 753	2 083	2 009
Multilatéral hors UE	592	1 073	1 186	1 806	1 863
Total	8 445	7 220	7 562	9 049	9 751

Source : CAD de l'OCDE

3.3.1.1 Aide bilatérale

➔ La part de l'aide bilatérale qui a augmenté en 2010 (60%) et 2011 (65% selon les données de l'enquête préliminaire) par rapport à 2009 (56%) est ainsi caractérisée par la diversité des instruments lui permettant de s'adapter aux besoins, aux priorités et aux capacités de ses partenaires.

■ Aide-projet

➔ Le financement de projets est l'outil le plus classique de la coopération au développement ; il se divise en aide-projet sous forme de don et en aide-projet sous forme de prêt.

L'aide projet sous forme de don a connu un essor important, passant de 563 millions d'euros en 2006 à 1,027 milliard d'euros en 2010, ce qui marque un effort substantiel de la France dans l'allocation de ses ressources programmables.

L'aide-projet sous forme de prêt représente plus de la moitié de l'aide-projet en 2010 et elle est majoritairement mise en œuvre par l'AFD. Il peut s'agir, par exemple, de prêts pour la lutte contre le changement climatique ou pour le développement de projets d'infrastructures liés à l'eau, l'énergie, la santé, les transports, etc., principalement à destination des pays émergents et des pays méditerranéens. Les crédits de la Réserve pays émergents du ministère de l'Économie et des Finances représenteront 380 millions d'euros en 2013-2015.

■ Assistance technique et promotion de la dimension culturelle du développement

➔ L'assistance technique représente un cinquième de l'APD bilatérale. À titre d'exemple, l'objectif de l'assistance technique directe est d'appuyer le renforcement des capacités des pays bénéficiaires à élaborer et à mettre en œuvre leurs politiques publiques (renforcement des capacités).

Une partie de l'assistance technique est proposée 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.

La recherche pour le développement, notamment à travers les établissements dédiés (IRD, CIRAD, instituts de recherche relevant du MAE (IFRE)) représente une composante importante de la coopération technique française.

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 en France et le réseau des établissements scolaires français à l'étranger qui accueillent les élèves du pays d'implantation à conditions préférentielles, 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.

■ Aides budgétaires globales (ABG)

➔ Les ABG⁴⁰ se distinguent des aides-projets ou des aides sectorielles par leur finalité, qui est d'apporter un soutien budgétaire aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et/ou à la stabilisation macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires.

On distingue, d'une part, les aides budgétaires globales de stabilisation macroéconomique (ABG-SM) qui, annuelles et le plus souvent ciblées, s'inscrivent dans une logique de court terme pour combler un besoin de financement. Les aides budgétaires globales pluriannuelles, non ciblées, appuient, d'autre part, les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté (ABG-RP). La France met également en œuvre un nouveau type d'ABG destinée à appuyer les programmes de développement définis par les communautés économiques régionales de la Zone franc, l'UEMOA et la CEMAC.

Généralement octroyées sous forme de subventions, les ABG bénéficient aux pays d'Afrique subsaharienne, en particulier aux pays de la Zone franc, ainsi qu'à Haïti. Pour être éligible à

une ABG du ministère de l'Économie et des Finances (MEFI), un pays doit présenter une politique macroéconomique saine et soutenable, attestée par un programme financé par le FMI. La qualité et la fiabilité du système de gestion des finances publiques sont également prises en compte à travers un indicateur de risque fiduciaire, qui détermine les modalités de décaissement de l'ABG. Enfin, les ABG-RP doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté, en ligne avec l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Les ABG permettent non seulement de renforcer l'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires à travers leur inscription dans le cadre des politiques publiques des partenaires, mais aussi l'alignement sur les priorités, systèmes et procédures des partenaires, l'harmonisation entre les bailleurs, ainsi que des décaissements rapides et ciblés en fonction des situations. Elles facilitent la construction d'un partenariat autour d'objectifs et d'indicateurs de suivi concertés.

En 2010, les crédits de paiement (CP) pour les ABG ont atteint 73,5 millions d'euros pour des projets variés : soutien à la stabilisation macroéconomique (Bénin, Mauritanie, Niger et Togo), à la réduction de la pauvreté (Mali et Burkina Faso), appui aux programmes économiques régionaux (UEMOA et CEMAC), aide d'urgence (suite au séisme d'Haïti). En 2011, 80,5 millions d'euros d'ABG (CP) ont permis de poursuivre ces actions.

3.3.1.2 L'aide bilatérale non programmable

➔ La part non programmable de l'aide française (annulations de dette, frais d'écologie, aide aux réfugiés, frais administratifs, etc.) s'élève à 26% de notre aide totale en 2010. Elle est inférieure à la moyenne des pays du CAD de l'OCDE (36%). Toutefois, pour nos partenaires du CAD, ce niveau s'explique le plus souvent par les montants importants de l'aide bilatérale qui transitent par des canaux extérieurs à ceux des gouvernements donateurs (ONG, entités privées, mais surtout organisations internationales chargées de mettre en œuvre l'aide bilatérale fléchée des donateurs).

40- La doctrine d'emploi des ABG a été arrêtée en 2007.

■ Les allègements de dette

➔ La France réalise un important effort de désendettement, essentiellement en faveur des pays les moins avancés, par le biais de traitements de dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Ces traitements sont négociés au sein du Club de Paris, groupe informel de créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de nations endettées et dont la présidence et le secrétariat sont assurés par la France. Ces traitements contribuent à rétablir la soutenabilité de la dette des pays en développement ou à leur permettre de faire face à des crises de liquidité extérieure temporaires.

La France poursuit, dans le cadre de l'initiative PPTTE, ces efforts multilatéraux significatifs par des annulations bilatérales allant au-delà de l'effort multilatéral exigé des créanciers du Club de Paris. Elle a ainsi annoncé, lors du sommet du G8 de Cologne de juin 1999, puis lors du sommet de Yaoundé de janvier 2001 qu'elle s'engageait à annuler directement l'ensemble des créances commerciales restant dues concernées par les accords du Club de Paris à l'occasion de l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE. La France s'est également engagée à annuler la totalité de ses créances d'aide publique au développement restant dues au point d'achèvement de l'initiative PPTTE, grâce au dispositif du C2D qui correspond à un refinancement par don des échéances au fur et à mesure qu'elles tombent.

Après avoir contribué à plus du quart de l'APD française en 2005 et 2006, les opérations d'allègement de dettes ont ralenti, et représentent environ 10% de l'APD totale depuis 2009.

En 2010, les annulations de dette consenties par la France ont été réalisées en faveur des pays suivants : le Burundi, le Cameroun, la République centrafricaine, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, Haïti, le Libéria, Madagascar, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie et le Togo.

En 2011, les annulations de dette de la France ont concerné le Burundi, le Cameroun, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, Madagascar, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Rwanda et la Tanzanie.

■ Les frais d'écolage

➔ Concernant les montants d'écolage pour le développement et de dépenses budgétaires consenties en France au profit des réfugiés, la France a fait un important effort de rationalisation de la mesure comme expliqué plus haut.

3.3.1.3 Aide multilatérale et aide européenne : deux approches distinctes

➔ Bien qu'elles apparaissent toutes les deux dans les statistiques du CAD comme aide multilatérale, la France distingue d'une part l'aide européenne et d'autre part l'aide multilatérale, qui constituent deux engagements majeurs de nature différente (voir ci-dessus).

■ L'aide européenne

➔ Plus de la moitié de l'aide multilatérale française (52% en 2010, soit 2 milliards d'euros) est dédiée à l'aide européenne. Celle-ci est composée de sa contribution au FED, dont la France finance 19,5% (soit un doublement en 20 ans) et de sa contribution au budget communautaire, dont elle assure 16,5% environ chaque année. L'APD totale allouée par la Commission européenne (CE) en 2010 a profité principalement à l'Afrique (43%), aux pays méditerranéens (13%), aux pays pauvres prioritaires (13%) et aux pays en crise (11%). Les priorités géographiques et sectorielles de l'Union européenne et son approche différenciée sont convergents avec les objectifs stratégiques français : la priorité à l'Afrique tous instruments confondus, et la concentration des crédits du FED sur les pays les plus vulnérables (les PPP reçoivent 30% des crédits du FED). **La France considère par conséquent que l'action européenne complète et renforce son aide bilatérale.**

Tableau 6 : part des partenariats différenciés français dans les décaissements de la CE en 2010

	FED	Hors FED	Total
Pays pauvres prioritaires	30 %	5 %	13 %
Pays en crise	4 %	15 %	11 %
Pays émergents		10 %	7 %
Méditerranée		19 %	13 %
Afrique	78 %	25 %	43 %

Source : *Rapport bisannuel au Parlement 2012, Mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement : une vision française » (2010-2011)*

Les principales recommandations de la stratégie française pour la politique européenne de développement (programmation conjointe européenne, différenciation des partenariats stratégiques, développement des partenariats financiers européens et du mixage prêts-dons) ont en effet été consacrées dans l'agenda pour le changement adopté le 14 mai 2012 qui définit les nouvelles orientations de la politique européenne de développement pour les années à venir. Cet agenda pose également le principe d'une concentration de l'aide communautaire sur trois secteurs par pays ainsi que sur deux grandes priorités thématiques transversales : la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme ainsi que l'appui à une croissance durable et inclusive. S'agissant des priorités sectorielles communautaires, la France veille à la complémentarité de ses interventions dans les domaines de la gouvernance, des infrastructures, de l'eau et de la santé notamment.

L'aide budgétaire, générale et sectorielle, constitue un mode d'intervention essentiel de l'aide européenne, pour laquelle une approche commune a été adoptée en mai 2012, renforçant les critères d'éligibilité et intégrant une conditionnalité politique pour l'aide budgétaire générale. La part française des aides budgétaires communautaires représente aujourd'hui plus de 390 millions d'euros par an. L'aide française contribue ainsi massivement, par ce canal, aux soutiens budgétaires apportés aux pays en développement.

3.3.1.4 L'aide multilatérale

→ La France s'efforce de concentrer ses contributions multilatérales afin de ne pas contribuer à la fragmentation croissante de l'aide multilatérale. Alors que les contributions françaises concernent 68 institutions, fonds, programmes ou agences spécialisées au total, elles se concentrent en 2010 à près de 88%⁴¹ sur quatre acteurs hors Union européenne : la Banque mondiale (872 millions d'euros d'APD nette), le Fonds mondial (804 millions d'euros), le FMI (327 millions d'euros) et la Banque africaine de développement (174 millions d'euros).

La santé est le secteur dans lequel la France recourt le plus au canal multilatéral compte tenu des avantages comparatifs de ce dernier dans ce domaine : elle est le deuxième donateur au

Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (soit 32% de son aide multilatérale nette hors UE en 2010), le premier donateur d'UNITAID, le deuxième donateur de la Facilité internationale pour le financement de la vaccination (derrière le Royaume-Uni) et le cinquième donateur au GAVI (ou quatrième rang souverain) si l'on considère l'ensemble des contributions faites au GAVI, derrière le Royaume-Uni, la Fondation Gates, la Norvège et les États-Unis.

En revanche les contributions de la France aux Nations unies ont été fortement contraintes au cours des dernières années. En 2011, elles ne représentent que 5% de l'aide multilatérale française, plaçant la France au 11^e rang mondial seulement, compte tenu de la forte réduction de ses contributions volontaires.

Tableau 7 : détails des contributions françaises à l'ONU en 2011

	Millions d'euros
Contributions ONU (obligatoires + volontaires)	883
dont contributions obligatoires	783
dont contributions volontaires	47
dont contributions « bi-multi »	53
Contributions totales comptabilisés en APD	202
dont contributions obligatoires	106
dont contributions volontaires	44
dont contributions « bi-multi »	52

Source : Rapport bisannuel au Parlement 2012, Mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement : une vision française » (2010-2011)

Les efforts de rationalisation et de réduction de la fragmentation de l'aide multilatérale ont été constants : en 2010, 21 organisations bénéficiaient de contributions inférieures à 2 millions d'euros pour un total de 13,8 millions d'euros contre 31 en 2007 (pour un total de 17 millions d'euros). Sur ces 21 contributions, 12 sont – pour tout ou partie – des contributions obligatoires. Pour le reste, la France a fait le choix de contribuer, même de façon limitée, à de nombreuses institutions de façon à rester engagée auprès d'elles et active dans le partage d'expériences et les débats sur un certain nombre de problématiques stratégiques.

41- Ratio calculé sur l'aide multilatérale hors UE (2,467 milliards d'euros).

La France accorde une attention croissante à l'évaluation des performances des institutions qu'elle finance et l'évolution de ses contributions est décidée au vu de l'appréciation qu'elle porte sur ces dernières. Au-delà des stratégies qu'elle a développées (Banque mondiale et Union européenne), la France est activement engagée dans les travaux du réseau MOPAN et participe aux exercices d'évaluation et à l'amélioration de sa méthodologie conjointe (*common approach*). En 2012, la France s'est portée volontaire comme responsable institutionnel de l'application de la méthode du MOPAN au GAVI et à six organisations multilatérales au Maroc et en République démocratique du Congo.

Par ailleurs, la France est membre du groupe informel dit « Utstein », fondé par la Norvège et le Royaume-Uni, et qu'elle préside en 2012 : deux fois par an, ses membres rencontrent l'ensemble des fonds et programmes des Nations unies pour un échange approfondi sur les évolutions stratégiques de ces organisations ainsi que sur leur organisation interne et leur efficacité collective.

Enfin, la France a procédé en 2011 à une évaluation des principales organisations internationales qu'elle finance (voir paragraphe 2.2.4). Les résultats de l'évaluation ont mis en exergue une généralisation des processus de réformes institutionnelles dans les OI et des pratiques de gestion par les résultats (ces dernières restent toutefois à approfondir pour certaines organisations) ; mais ils pointent aussi le besoin d'approfondir les pratiques en matière de transparence financière et de redevabilité vis-à-vis des États membres et de rationaliser les dépenses en personnel.

3.3.1.5 L'aide « bi-multi »

→ En complément des contributions volontaires ou obligatoires aux organisations, la France alloue un certain nombre de contributions pré-affectées à un secteur donné. Ces contributions sont comptabilisées comme de l'aide bilatérale, bien que transitant par un canal multilatéral. Elles sont limitées et ne représentent que 50 millions d'euros en 2011, soit moins de 0,3 % de l'APD brute française.

3.3.2 Architecture de l'aide internationale

→ Comme évoqué dans le chapitre 2, la France promeut l'objectif de rationalisation du système multilatéral de l'aide et la réduction de la prolifération des fonds et programmes pour le développement, comme elle l'a activement défendu dans le cadre de la préparation du forum de Busan et dans la définition du *building block* 8 consacré à ce sujet.

La France a systématiquement soutenu les efforts de l'Union européenne en matière de coordination de l'aide, dès l'origine du débat sur la division du travail dans le cadre du consensus européen (2006), thématique qui constitue désormais une priorité de premier plan dans le cadre de la mise en œuvre de l'agenda pour le changement de l'UE, publié en octobre 2011.

Au niveau du système des Nations unies, la France soutient **la poursuite des efforts de coordination des agences sur le terrain** : le coordonnateur résident (coordonnateur dans un pays donné de l'ensemble des opérations onusiennes de développement, système géré par le PNUD), les plans cadres des Nations unies pour l'aide au développement (*United Nations Development Assistance Framework*, UNDAF) alignés sur les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) nationaux, ainsi que la mise en place dans certains pays de l'initiative *Delivering as One* (huit pilotes plus les *self-starters*, soit 32 pays au total), ont favorisé **l'appropriation nationale** des politiques de développement mises en œuvre. Ces efforts doivent être poursuivis et leurs leçons systématisées.

À titre d'exemple concret, la France a accepté que sa contribution au fonds fiduciaire *World Bank Institute* (WBI) se transforme en un fonds multidonateur.

Elle préconise également une rationalisation de l'architecture financière internationale en matière de climat. À cet effet, elle œuvre pour que le **Fonds vert climat** s'inscrive dans l'architecture existante, que ses ressources soient mobilisées à travers d'autres institutions financières, publiques ou privées, afin de renforcer leur action et de maximiser l'impact. Elle souhaite que la création du Fonds vert climat s'accompagne d'une absorption progressive de certains fonds multilatéraux préexistants.

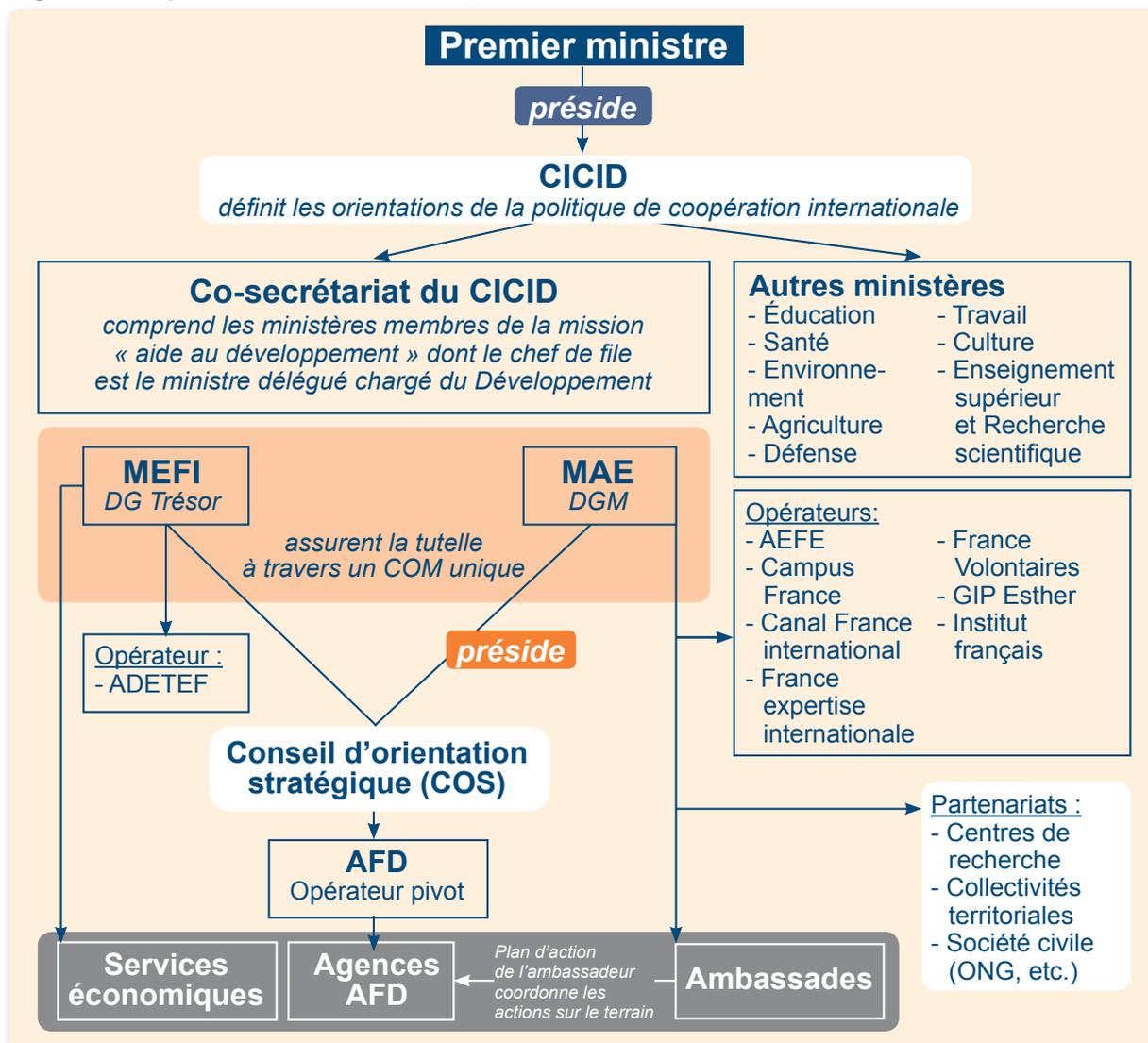
Dans le domaine de la santé, la France a également soutenu la création d'une plateforme commune Banque mondiale-Fonds mondial-GAVI pour le financement des systèmes de santé.

4. ORGANISATION ET GESTION

4.1 Dispositif institutionnel de l'aide française

4.1.1 Pilotage et direction

Figure 3 : dispositif institutionnel français



➔ Pour faire suite aux recommandations de l'examen par les pairs de 2008 et aux conclusions du livre blanc sur l'action extérieure de l'État, le dispositif français d'aide au développement a évolué : en 2007, le président de la République a chargé le ministre des Affaires étrangères et européennes de donner une nouvelle impulsion à la politique française d'aide au développement.

Au nombre des principales réformes engagées, il convient de souligner **le renforcement de la capacité de pilotage de l'aide de la France** avec la création en 2009 de la **direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM)** et d'un **Centre de crise** au sein du MAE, responsable de l'aide humanitaire de la France, ainsi que l'amélioration du dispositif de **tutelle de l'AFD et la poursuite du transfert de compétences opérationnelles du MAE à l'agence**.

Les relations entre l'État et l'AFD ont été simplifiées et rationalisées à travers la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) unique des tutelles de l'agence et la création d'un conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre délégué en charge du Développement.

Les attributions du ministre délégué chargé du Développement ont été redéfinies en 2012, afin de conférer davantage de visibilité et de lisibilité à sa fonction stratégique et à ses missions.

4.1.2 Coordination interne

➔ Le dispositif français d'aide au développement s'articule autour des principales institutions suivantes :

- **le CICID** « définit les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement ». Il rassemble, sous la présidence du Premier ministre, les ministres directement concernés par l'aide au développement (Affaires étrangères, Développement, Finances, Éducation, Recherche et Enseignement supérieur, Intérieur, Défense, Environnement, Budget, Commerce extérieur, Outre-mer). Depuis sa création, le CICID s'est réuni à huit reprises. Il a adopté les principales orientations de l'aide française, dans une approche interministérielle. Lors de sa

dernière réunion du 5 juin 2009, il a défini les contours des grandes réformes et orientations stratégiques à l'origine des principaux volets du document cadre de coopération au développement ;

- **le co-secrétariat du CICID** est une structure souple et opérationnelle **où sont suivies la mise en œuvre des décisions du CICID et l'évolution de la politique d'aide au développement**. Plus fréquentes que celles du CICID, les réunions du co-secrétariat du CICID ont permis d'améliorer la cohérence et la qualité du pilotage d'ensemble de l'aide française. L'augmentation de la fréquence de ces réunions est l'un des projets du Gouvernement ;
- **le ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé du Développement** exerce une compétence transversale de coordination des différents acteurs de la coopération, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. Il est le chef de file de l'APD française. Le ministre délégué siège également au comité du développement de la Banque mondiale et au comité de l'aide au développement de l'OCDE.

Les trois acteurs principaux de la mise en œuvre de l'aide sont la DGM, la DG Trésor et l'AFD :

- **la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats** du ministère des Affaires étrangères « assure, pour le compte, de ce ministère, le secrétariat conjoint du CICID ». Ses attributions⁴² couvrent un large éventail de fonctions :
 - elle définit et met en œuvre l'action de la France dans les domaines économiques et sociétaux à l'égard des organisations internationales et des organisations intergouvernementales à vocation mondiale et mobilise les réseaux de l'État à l'étranger sur les enjeux globaux,
 - elle contribue, pour le compte du ministre des Affaires étrangères, à la définition des politiques relatives aux biens publics mondiaux,
 - elle exerce, pour le compte du ministre des Affaires étrangères, la tutelle sur les opérateurs de la coopération internationale française, en particulier l'AFD,

42- Décret n°2009-291 du 16 mars 2009.

- elle participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la coopération internationale dans le secteur de la gouvernance,
 - elle assure le suivi de l'action internationale des organisations non gouvernementales,
 - elle soutient l'action des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée ;
- **la direction générale du Trésor** assure le copilotage de la politique de coopération pour le ministère de l'Économie et des Finances et est notamment chargée des relations avec les institutions financières internationales, 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 et des politiques commerciales (négociations sur le développement dans le cadre de l'OMC). Elle dispose d'instruments de coopération spécialisés en direction des pays émergents (Fonds d'étude et d'aide au secteur privé – FASEP et Réserve pays émergents – RPE). La DGM et la DG Trésor partagent la responsabilité des crédits publics délégués à l'Agence française de développement (AFD). Elles en exercent la cotutelle.
 - **l'Agence française de développement (AFD)** est l'opérateur pivot de mise en œuvre de la politique de développement définie par l'État, en termes de volumes financiers (elle met en œuvre près des deux tiers de l'aide bilatérale programmable) et d'étendue de ses domaines géographiques et sectoriels d'intervention. Établissement public industriel et commercial doté du statut d'institution financière spécialisée, son conseil d'administration rassemble des représentants du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère des Affaires étrangères, du ministère des Outremer et du ministère chargé de l'immigration, ainsi que des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat et de personnalités qualifiées. Elle inscrit son action dans la politique définie par le document cadre de coopération au développement, décliné en 2011 par un **contrat d'objectifs et de moyens** triennal entre l'État et l'AFD et par des **plans d'orientations stratégiques** dont le troisième (POS3) vient d'être adopté.

La répartition des rôles entre les services de l'État chargés de la stratégie d'aide au développement et l'AFD, qui se voit confier la plupart des moyens opérationnels, a été précisée par le CICID de 2009 et la loi sur l'action extérieure de l'État de 2010.

Un conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre délégué au Développement, est chargé de renforcer l'articulation entre les orientations politiques relatives à l'aide au développement et leur déclinaison opérationnelle par l'AFD.

Les relations sont simplifiées et rationalisées à travers un **contrat d'objectifs et de moyens (COM)** unique entre l'État et l'AFD. Celui-ci précise le contenu du cadre stratégique établi par le DCCD dans les États étrangers en définissant les **objectifs concrets de l'activité** de l'AFD au regard des moyens qui lui sont alloués.

Une grande implication du Parlement

L'implication du Parlement dans le domaine de l'aide au développement s'est fortement renforcée ces dernières années, notamment par le biais de l'évolution de ses prérogatives en matière de relations extérieures. Cette montée en puissance s'est traduite par de nombreuses consultations du Parlement ainsi que par la publication de plusieurs rapports parlementaires sur les enjeux de l'aide au développement, témoignant de sa volonté de participer activement à la définition des politiques de développement et à leur suivi.

Les dispositions de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) permettent notamment un meilleur contrôle du Parlement sur le budget de l'aide au développement. Plusieurs documents sont produits en annexe du PLF pour informer les parlementaires : le projet annuel de performance, notamment celui de la mission APD, et le document de politique transversale en amont des discussions budgétaires ; et le rapport annuel de performance (RAP), pour rendre compte de l'exécution l'année suivante. Chaque année, lors de la discussion budgétaire, la commission des affaires étrangères et la commission des finances présentent des rapports détaillés et argumentés sur les dispositions de la loi de finances concernant l'aide publique au développement.

Aussi⁴³ la loi du 27 juillet 2010⁴⁴ a donné lieu à la publication d'un rapport d'information de la commission des affaires étrangères du Sénat⁴⁵ sur le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et l'AFD portant sur la période 2011-2013, dont les recommandations ont largement été prises en compte. Cette commission a également pris une part active dans la consultation préalable à la rédaction du document cadre de coopération au développement, qui a débouché sur une table ronde puis un débat en séance publique au Sénat. Le rapport d'information n°3074 élaboré par l'Assemblée nationale, portant sur l'équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme de l'aide, ainsi que le rapport n°108 du Sénat sur le projet de loi de finances 2012 en matière d'aide publique au développement, font également partie des rapports à citer ayant contribué à la définition des priorités de la coopération française.

4.1.3 Structure et systèmes

➔ Le réseau de mise en œuvre locale de la politique de coopération au développement demeure largement celui qui préexistait lors de la dernière revue par les pairs. Il est composé :

- des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), situés à l'intérieur des ambassades ; ces services relèvent du MAE et s'appuient sur le réseau des établissements culturels français, des alliances françaises et des centres de recherche⁴⁶. À la suite des transferts de compétences vers l'AFD, les SCAC gèrent des crédits relatifs à la coopération culturelle et un montant limité de crédits d'aide principalement dans les domaines de la gouvernance démocratique et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ils

gèrent également l'octroi de bourses et l'assistance technique affectée dans les ministères ;

- des services économiques du MEFI, qui conservent la gestion d'instruments spécifiques, parallèlement à leur mission générale d'analyse macroéconomique ;
- des agences de l'AFD qui couvrent la plupart des secteurs d'intervention de la France.

La coordination de ces différents acteurs s'effectue sous l'autorité de l'ambassadeur en tant que représentant de l'ensemble du Gouvernement. Le rôle de l'ambassadeur est central, car il est responsable du dialogue avec le pays récipiendaire (notamment en ce qui concerne la négociation des DCP). Il est informé et exerce un contrôle sur l'instruction et le suivi

43- Suite à la révision constitutionnelle de juillet 2008 disposant, au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, que le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

44- Loi relative à l'action extérieure de l'État, disposant que les projets de convention pluriannuelle conclue entre l'État et les établissements publics sont transmis, pour avis, aux commissions compétentes du Parlement.

45- N° 497, 6 mai 2011, 150 pages.

46- Centres ou représentations de l'IRD et du CIRAD principalement.

de l'aide-projet, des aides budgétaires et des C2D. La mise en place des DCP sert également d'outil de coordination entre les différents acteurs français présents sur le terrain.

Les deux ministères assurent également la tutelle d'un certain nombre d'opérateurs plus spécialisés que l'AFD qui apportent un soutien technique dans des domaines spécifiques de coopération. Le dispositif public d'expertise technique internationale est aujourd'hui servi par une trentaine d'opérateurs publics d'expertise à l'international, des « opérateurs métiers » (proches des viviers d'expertise) et un opérateur généraliste (France expertise internationale – FEI).

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, **Campus France**, établissement public avec double tutelle MAE et Éducation nationale et qui a repris les missions exercées auparavant par trois structures distinctes (Égide, EduFrance et une partie du Centre national des œuvres universitaires et scolaires – CNOUS), est chargé de l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers.

Enfin un autre opérateur, **Culturesfrance**⁴⁷, opérateur délégué du MAE et du ministère de la Culture chargé des échanges culturels internationaux, a été remplacé en 2010 (loi du 27 juillet) par l'**Institut français**.

➔ Phases de transition et situation précaire

Le MAE a par ailleurs renforcé sa capacité de gestion des crises (de toute nature, dont l'aide humanitaire d'urgence) avec la **création d'un Centre de crise** (en 2009) issu de la fusion de deux services du ministère dédiés à la gestion des crises (la sous-direction de la sécurité des personnes de la direction des Français à l'étranger et la délégation à l'action humanitaire). Cette cellule mobilise une cinquantaine de personnes et est rattachée au secrétariat général du ministère. Elle a été créée dans l'optique d'améliorer les capacités de traitement et de coordination dans l'urgence, de structurer le dispositif de gestion de crise, d'introduire un élément de continuité dans l'action des différents acteurs et de renforcer la professionnalisation de la veille, de l'anticipation, de l'alerte et de la gestion de crise.

4.1.4 Système administratif

➔ **La création de la DGM** a permis de clarifier la répartition des rôles entre la tutelle exercée par le MAE et son opérateur pivot en matière d'aide au développement, en concentrant les fonctions de pilotage et de définition des stratégies au MAE. Les missions exercées par les équipes de la DGM sont, à l'exception de la gouvernance démocratique et de la coopération universitaire, des fonctions de définition et d'élaboration des priorités sectorielles et transversales de l'aide française, en étroite relation avec les directions géographiques du ministère des Affaires étrangères et la DG Trésor.

Dans le cas de l'AFD, les grandes fonctions sont réparties entre un ensemble de directions exécutives. Les actions de terrain relèvent de la direction des opérations. La direction de la stratégie et celle des partenariats se consacrent plus spécifiquement au cadre de l'action de développement et à la redevabilité : cadres stratégiques géographiques et sectoriels, études, relations extérieures, évaluation. La gestion administrative et financière relève du secrétariat général, sauf les ressources humaines qui font l'objet d'une direction à part entière. Enfin, la direction des risques assure, conformément à la réglementation bancaire, un regard externe sur le fonctionnement du dispositif, le suivi des risques et notamment la seconde opinion sur les projets. La direction générale assure le pilotage d'ensemble et un ensemble de comités techniques, rassemblant à chaque fois plusieurs directions, permet la transversalité et évite le cloisonnement.

4.2 Innovation et conduite du changement

4.2.1 Changements organisationnels

➔ L'AFD a sensiblement fait évoluer son dispositif institutionnel pour s'adapter à l'évolution de son activité et à celle de la réglementation. Elle a ainsi créé une direction des relations extérieures et des partenariats en réponse à l'augmentation du nombre et de la diversité des partenariats et des activités

47- Issue de la fusion en 2006 de deux associations vouées à la promotion des échanges artistiques et à la diffusion du livre à l'étranger : l'Association française d'action artistique (AFAA), fondée en 1922, et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), fondée en 1945.

cofinancées. Au sein de la direction des opérations, elle a créé un département entreprises, banques et collectivités spécialisé dans le financement des acteurs parapublics et privés. Elle a créé une direction des risques pour se mettre en conformité avec la réglementation bancaire. Enfin, elle a créé une direction des ressources humaines pour marquer l'importance particulière qu'elle attache à renforcer son capital humain. Par ailleurs, l'agence a entrepris un vaste chantier de rénovation de son système d'informations par la mise en place d'un progiciel de gestion intégrée⁴⁸ qui doit contribuer à un pilotage affiné, à une responsabilisation accrue des managers rendue possible par une meilleure redevabilité interne et à une optimisation des coûts.

4.2.2 Incitation à l'innovation

➔ La France est une force de proposition en matière de financements innovants internationaux, dont elle-même a mis en place plusieurs mécanismes (voir paragraphe 1.4).

La France a par ailleurs, au cours des dernières années, continué à s'investir activement dans des partenariats multiples avec d'autres acteurs de l'aide, bilatéraux, multilatéraux, publics ou privés, et accorde une attention croissante aux activités des fondations privées, des organismes caritatifs et des autres représentants de la société civile.

Depuis une dizaine d'année, l'AFD a pour sa part affirmé une forte capacité d'innovation financière, en développant une large gamme d'instruments, qui peuvent être combinés afin de répondre au mieux aux besoins et demandes de ses partenaires :

- des garanties, dans le cadre d'un fonds de garantie dit assurance pour le risque de financement de l'investissement privé en zone d'intervention de l'AFD (ARIZ), qui apporte à des banques commerciales implantées dans les pays en développement soit des garanties individuelles, soit des garanties de portefeuilles sur des prêts accordés par ces banques aux petites et moyennes entreprises locales ou à des institutions de microfinance. Ce partage du risque par l'AFD encourage les banques à prêter à des entreprises qui n'auraient pas accès au marché bancaire, ou à permettre aux banques d'offrir des prêts sur

de plus longues durées, mieux adaptés aux investissements de production. Quelque 77 banques dans 29 pays bénéficient de ce mécanisme de garanties ;

- des prêts contracycliques, dont les modalités de remboursement peuvent être indexées, par exemple, sur le cours international d'une matière première, afin de s'adapter au caractère cyclique des ressources de certains emprunteurs ;
- des lignes de crédit thématiques, accordées à des banques commerciales implantées dans les pays en développement afin d'encourager les petites et moyennes entreprises à adapter leurs moyens de production pour une meilleure performance environnementale et sociale, allant au-delà des réglementations locales pour les rapprocher des meilleurs standards internationaux ;
- des prêts non souverains aux entreprises ou établissements publics qui opèrent sur des secteurs publics marchands. Ces prêts sont accordés directement par l'AFD, à ses risques et sans garantie ni intermédiation de l'État, dont ils n'alourdissent pas la dette extérieure ;
- des prêts aux collectivités locales pour leurs programmes d'investissements publics, sans garantie ni intermédiation de l'État ;
- des prêts dans certaines monnaies locales, avec ou sans mécanisme de couverture. L'AFD a également participé à la création et à la dotation initiale, avec d'autres bailleurs de fonds, d'un mécanisme de mutualisation du risque de change.

4.3 Ressources humaines

4.3.1 Nombre d'agents, composition et localisation des effectifs

➔ Les ressources humaines mobilisées dans le domaine de l'aide au développement relèvent pour l'essentiel du ministère des Affaires étrangères (direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats) et

48- PGI ou ERP pour *Enterprise Resource Planning*.

de son réseau, de l'AFD ainsi que des services de la direction générale du Trésor du ministère de l'Économie et des Finances.

Au sein du MAE, la DGM et le réseau qu'elle anime comptent 2 517 équivalents temps plein travaillés (ETPT) au total en 2011⁴⁹.

La DGM se caractérise par des équipes mixtes composées de diplomates et d'agents contractuels, spécialistes des enjeux du développement et recrutés au vu de leur capacité d'expertise et de leurs profils complémentaires à ceux des agents titulaires du ministère. Ces équipes comprennent également des titulaires détachés d'autres administrations telles que l'agriculture, la santé, l'éducation ou les finances.

Tableau 8 : répartition et coûts des emplois en 2011 au MAE

Service	ETPT	Masse salariale
Administration centrale (titulaires)	214	14 270 119 €
Services à l'étranger (titulaires)	486	22 269 766 €
Contractuels en centrale	144	14 648 637 €
Autres (contractuels à l'étranger)	1 673	170 188 680 €
Total	2 517	221 377 202 €

Source : MAE/DGM/DPR

Traditionnellement, une part importante de la valeur ajoutée de l'aide française réside également dans l'assistance technique déployée dans les pays partenaires. Toutefois, compte tenu des contraintes budgétaires au cours des dernières années, ce vivier a été directement touché par les réductions de personnel du MAE : il est passé de 2 850 agents directement rattachés au dispositif public en 2006 à 838 agents en 2011⁵⁰.

Fin 2011, l'AFD comprenait 1 134 personnes du cadre général⁵¹ dont 166 dans un réseau de

71 agences et bureaux de représentation, 449 personnes recrutées localement dans les pays d'intervention, 109 personnes recrutées localement dans les Outre-mer et 82 volontaires internationaux. L'agence a vu croître ses ressources humaines de 35% en six ans du fait de l'élargissement de ses domaines et géographies d'intervention et de l'accroissement des volumes de ses concours. Cette croissance s'est accompagnée d'un rajeunissement accéléré, un niveau moyen de qualification plus élevé, une féminisation plus forte et du recrutement de cadres locaux dans les pays d'intervention.

Le réseau d'agences de l'AFD est dense et constitue l'une de ses forces. Le nouveau plan stratégique de l'agence prévoit de mener une réflexion sur la typologie des implantations : agences régionales, agences monopays, bureaux de représentation. Cette réflexion doit en particulier veiller à ce que le réseau de l'agence soit cohérent dans son dimensionnement avec les évolutions d'ensemble du réseau des services extérieurs et des opérateurs de l'État à l'étranger, en tenant compte de la nécessité d'optimiser les coûts. Elle visera à renforcer et harmoniser entre géographies les indicateurs permettant de déterminer le niveau adéquat des moyens humains à allouer à chaque implantation.

Au ministère de l'Économie et des Finances, 66 agents de la direction générale du Trésor participent directement à la politique de coopération au développement dont 56 en administration centrale et 10 dans les institutions multilatérales de développement (groupe Banque mondiale et banques multilatérales de développement).

Par ailleurs, les 743⁵² agents présents dans les services à l'étranger de la DG Trésor participent ponctuellement à la politique d'aide publique au développement de la France, par exemple au travers de la préparation et de l'examen des projets d'aide liée relevant de la Réserve pays émergents et du FASEP. Ils s'assurent notamment de la cohérence de cette intervention avec la politique des autres bailleurs bilatéraux et multilatéraux dans les pays récipiendaires de l'aide.

49- Source : programme annuel de performance (PAP) 2011 – plafond établi par la loi de finances 2011, cela correspond à une moyenne effective de 2 357 ETPT en 2011 selon le service des programmes et du réseau (MAE/DGM/DPR).

50- Source : programme annuel de performance (PAP) 2011.

51- Hors instituts d'émission mais y compris les équipes travaillant sur les collectivités françaises des Outre-mer.

52- Au 1^{er} janvier 2012.

4.3.2 Perfectionnement du personnel

4.3.2.1 Perfectionnement du personnel au MAE

➔ Avec la création de la DGM, la direction des ressources humaines du MAE a adapté les modules de formation proposés à l'ensemble des agents du ministère – titulaires et contractuels – pour accorder une place plus importante aux enjeux de la coopération. La formation des cadres dans ce domaine intervient à la fois en début, en milieu de carrière et avant la prise de fonction à l'étranger.

La majorité des agents de la DGM étant des contractuels recrutés précisément sur la base de leur expertise et de leur expérience du développement, notamment sur le terrain, ils bénéficient par ailleurs de formations qui leurs permettent de s'intégrer dans les équipes de diplomates dès leur recrutement.

Par ailleurs, le service des ressources humaines au MAE met en œuvre plusieurs formations spécifiques sur les thèmes prioritaires en matière de coopération au développement :

- les formations à l'évaluation **des projets de coopération et de développement**, afin que les agents en charge de la mise en œuvre ou du suivi de tels projets soient sensibilisés aux fondamentaux de l'évaluation, à ses outils et à ses méthodes ;
- la formation à la thématique **genre et développement**, afin de sensibiliser à la prise en compte de l'égalité des sexes et du concept du genre dans les actions de coopération ;
- les formations dans le domaine de **la gouvernance** (notamment pour ce qui concerne la réforme des systèmes de sécurité) ;
- la participation d'agents du MAE (et notamment de la DGM) au **cycle coopération et développement** proposé par le centre de formation de l'AFD (Centre d'études financières, économiques et bancaires – **CEFEB**), afin que l'aide au développement soit mieux appréhendée en termes d'enjeux, d'acteurs, d'outils et de nouvelles problématiques ;
- des formations sur les outils stratégiques et budgétaires du **pilotage ainsi que du suivi des opérateurs et des associations partenaires** ;

- un séminaire destiné aux nouveaux **correspondants humanitaires** (CH) qui a pour objectifs de transmettre des outils de compréhension, d'identification et de bonne appréhension des missions du CH, de lui donner une vision globale des acteurs mobilisés dans les **situations de crise**, de savoir identifier les partenaires et les interlocuteurs.

La direction des ressources humaines du MAE, en partenariat avec le pôle des ressources humaines de la DGM et avec l'Institut français, programme également un certain nombre de modules de formation dans le cadre du **stage annuel des nouveaux partants du réseau de coopération** (« regards croisés diplomatie/coopération », prise en compte des enjeux géostratégiques, techniques de management d'équipe, etc.).

Enfin, un module de sensibilisation aux enjeux globaux et aux outils de l'aide au développement est désormais proposé dans le cursus de **formation initiale des nouveaux diplomates** au sein de l'Institut diplomatique et consulaire.

4.3.2.2 Perfectionnement du personnel à la DG Trésor

➔ Au service des affaires multilatérales et du développement, qui suit plus particulièrement les questions de développement à la DG Trésor, les nouveaux arrivants suivent un programme de formation organisé en trois modules :

- à l'Agence des participations de l'État/Institut français des administrateurs, où la formation porte sur les questions relatives aux meilleures pratiques de gouvernance des entreprises et institutions financières, sur le rôle du conseil d'administration, le statut de l'administrateur, les outils dont il dispose, sur l'administrateur et les risques ;
- à la Banque de France/Institut bancaire et financier international, où la formation porte sur les questions macroéconomiques, avec le *policy mix* (articulation des politiques budgétaire, monétaire et de change), sur le cadrage macroéconomique et macrofinancier en économie ouverte ;
- à l'Agence française de développement/Centre d'études financières, économiques et bancaires, où la formation porte sur les politiques d'aide au développement des pays de l'OCDE, les nouveaux acteurs de l'aide, les

banques de développement, les banques commerciales, les financements AFD et Banque mondiale, la lecture financière des activités des banques de développement, les activités liées au secteur privé et le rôle des banques centrales.

De manière plus générale, la politique de rotation rapide des personnels entre services de l'administration centrale de la DG Trésor et avec les services économiques à l'étranger favorise l'acquisition de compétences diversifiées et une fertilisation croisée de celles-ci.

4.3.2.3 Perfectionnement du personnel à l'AFD

➔ La formation du personnel de l'AFD est une priorité.

Le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) joue un rôle important dans la politique de formation interne, en synergie avec son offre de formation externe. Il contribue à transmettre des savoirs applicables à différents métiers du développement, situés à la frontière de la recherche-action et des pratiques et techniques opérationnelles éprouvées de l'agence sur le terrain, en lien étroit avec les autres services de l'AFD.

Le nouveau plan stratégique de l'AFD prévoit en outre de nouvelles dispositions pour renforcer les compétences durant l'ensemble de la carrière des personnels :

- le recul de l'âge légal de la retraite impose de revoir la politique d'emploi des séniors. La pyramide des âges des personnels de l'AFD et le caractère atypique de certains de ses métiers nécessitent d'assurer un transfert du savoir-faire qui devrait passer par la valorisation du tutorat et de l'expertise ;
- le développement des cursus innovants de formation afin d'adapter le programme de formation aux besoins prioritaires identifiés ;
- dans le cadre de la responsabilisation accrue des managers, l'AFD prévoit des plans d'accompagnement des managers renforcés notamment en ce qui concerne la gestion des conflits et l'évaluation des performances de leurs collaborateurs.

5. PROGRAM- MATION ET PARTENARIATS

SERVENT À FOURNIR UNE AIDE DE QUALITÉ

5.1 Le processus de budgétisation et de programmation

5.1.1 Procédure de budgétisation, prévisions et flexibilité

→ Comme cela était relevé dans les conclusions de l'examen de 2008, la **mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances** depuis 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.

Le budget de l'État est dorénavant constitué de missions, de programmes et d'actions : l'essentiel des crédits budgétaires éligibles à l'APD a en effet été rassemblé dans **une mission interministérielle**. Substituant à l'ancienne logique de moyens **une logique de résultats**, la LOLF permet d'assigner des objectifs précis aux différentes politiques publiques. Les parlementaires votent désormais non seulement les masses financières mais également les stratégies qui y sont associées.

Les crédits budgétaires programmables éligibles à l'APD sont pour moitié rassemblés dans la **mission interministérielle « aide publique au développement »**, dont la coordination a été confiée au ministre chargé du Développement. Cette mission est subdivisée en deux programmes : le **programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement »**, qui a en 2013 absorbé le programme 301 « dévelop-

pement solidaire et migrations », et le **programme 110 « aide économique et financière au développement »**.

La répartition des crédits au sein de chacun de ces programmes n'obéit pas à une logique géographique mais est fondée sur l'instrument utilisé, distinguant notamment l'aide bilatérale de l'aide multilatérale. L'allocation géographique des ressources est ainsi effectuée après la ventilation par mission, par les services centraux sectoriels et par l'AFD pour les crédits qui lui sont alloués. Cette répartition géographique est effectuée en fonction des besoins sectoriels prioritaires des pays partenaires (aide alimentaire, aide d'urgence, appui à la gouvernance...) et des cibles chiffrées globales du document cadre de coopération au développement. Ces cibles sont reprises dans le contrat d'objectifs et de moyens qui a été signé avec l'AFD.

La mission « aide publique au développement » constitue en 2011 environ 48 % des crédits budgétaires dédiés à la politique du développement. L'intégralité de ces crédits est rassemblée dans le document de politique transversale « politique française en faveur du développement », qui est présenté chaque année en annexe du projet de loi de finances et recense l'ensemble des crédits budgétaires contribuant à l'APD :

- la mission APD directement affectée à la politique de coopération, composée des trois principaux programmes budgétaires relatifs à l'APD gérés par le MAE (programme 209), le MEFI (programme 110) et le ministère de l'Intérieur (programme 301). À partir du PLF 2013, le programme 301 disparaît et les crédits correspondants sont intégrés au programme 209 ;

- les autres programmes du DPT : des programmes finançant les opérations de prêts aux États étrangers, la recherche et l'enseignement supérieur, des programmes budgétaires liés au développement durable, etc.

La majorité des ressources budgétaires qui concourent à l'APD hors mission « aide publique au développement » est également gérée par le MAE et le MEFI. Ceux-ci exercent ainsi conjointement la supervision de plus de 80 % des budgets contribuant à l'APD.

Depuis 2011, une **présentation rétrospective et prévisionnelle** plus détaillée des données chiffrées dans le DPT a été introduite, afin de mettre en cohérence la politique transversale et les cibles du document cadre et d'améliorer la prévisibilité sectorielle et géographique de l'aide. Une annexe intitulée « ventilation de l'effort d'APD » présente :

- l'effort français d'APD en proportion du RNB en comparaison avec celui des autres États membres du CAD ;
- la répartition de l'APD par principaux instruments (prêts, dons, subventions, annulations de dette), en identifiant les moyens financiers respectivement affectés à l'aide multilatérale, communautaire et bilatérale (en distinguant l'aide programmable) ;
- la répartition de ces instruments par secteur, par zone d'intervention de la coopération française et par catégorie de pays selon leur revenu ;
- le montant net et brut des prêts ;
- un récapitulatif des engagements internationaux de la France en matière d'aide publique au développement et un état des lieux de leur mise en œuvre.

Cette présentation de l'ensemble des actions de l'État contribuant à l'effort d'aide au développement confère une **meilleure lisibilité à l'architecture du dispositif français et reflète la cohérence entre le cadrage stratégique global et chacune des composantes budgétaires de l'aide au développement.**

La France a progressivement amélioré ses exercices de **prévisibilité** : les documents annexés aux projets de loi de finances ont gagné en précision sur le volet prévisionnel suite à l'adoption de l'amendement des sénateurs Cambon et Vantomme en décembre 2010. La programmation budgétaire triennale donne une plus grande prévisibilité à l'évolution des crédits d'APD à moyen terme. Des efforts importants sont néanmoins nécessaires et sont étudiés dans le cadre de la mise en œuvre du partenariat de Busan.

Quant à la **flexibilité**, l'actualisation des prévisions s'effectue chaque année, les projets de lois de finances étant élaborés et présentés au Parlement dans le respect des plafonds fixés dans le budget triennal :

- les crédits de la première année sont répartis lors de la définition du *triennum* ;
- la deuxième année, cette répartition peut être révisée, dans le respect du plafond global de la mission ;
- la troisième année, elle peut faire l'objet d'ajustements complémentaires. La troisième année du *triennum* en cours constitue le point de départ pour le *triennum* budgétaire suivant.

ENCADRÉ 8

La programmation des crédits du MAE : l'outil de programmation Prisme

Prisme est un nouvel outil de programmation et de suivi de l'exécution des crédits des programmes 185 et 209, entre autres. Sa mise en place, en rassemblant les fonctionnalités de trois outils différents et en se substituant à ceux-ci, a permis une réelle amélioration en matière de pilotage des crédits.

5.1.2 Procédure de programmation, adaptation au contexte et facilitation de l'alignement

➔ La répartition des crédits entre les grands instruments de l'aide au développement du MAE est effectuée au niveau de **l'administration centrale, sur la base des demandes émanant des postes ainsi que des priorités géographiques et sectorielles de la France**. Il s'agit en premier lieu de ventiler les crédits entre les actions bilatérales⁵³ et les actions multilatérales⁵⁴ compte tenu des engagements internationaux pluriannuels de la France et du montant de ses contributions obligatoires notamment.

Une fois cette répartition initiale effectuée, les crédits sont délégués pour partie à l'AFD et pour partie directement aux postes qui ont la responsabilité de la gestion de leur enveloppe.

Quel que soit l'instrument, **l'ambassadeur** sur le terrain joue un rôle de coordination entre les différents acteurs de l'aide française, agence de l'AFD y compris. Il a vocation à animer et à diriger les différentes composantes de l'action extérieure de l'État y compris l'aide au développement dans les pays bénéficiaires, dans le cadre des **pôles de développement** auxquels participent les services de l'ambassade et les représentants de l'AFD.

Concrètement, l'ambassade a l'entière délégation d'autorité pour prendre les décisions de financement et d'allocation de l'enveloppe de crédits qui lui est attribuée. Étant à l'origine des propositions de programmation faites auprès de l'administration centrale, elle demeure force de proposition et d'adaptation de l'usage optimal de ses crédits.

Enfin, elle donne des avis à divers stades de l'instruction des projets de l'AFD. À ce titre, elle veille au respect du principe d'alignement de la programmation sur les priorités du pays partenaire et fonde ses décisions sur les demandes exprimées par celui-ci et l'analyse des données factuelles afin de répondre efficacement aux besoins et au contexte locaux. Ce travail

d'analyse et de diagnostic s'effectue dans le cadre du dialogue avec les pays partenaires, en particulier lors des négociations et du suivi des **documents cadres de partenariat**.

➔ Les documents cadres de partenariat (DCP)

La programmation budgétaire pluriannuelle donne une plus grande visibilité et prévisibilité à l'évolution des crédits d'APD à moyen terme. Au niveau du terrain, ces montants d'aide prévisionnels sont reflétés dans les documents cadres de partenariat conclus avec les partenaires prioritaires de l'aide française.

Les DCP fixent les priorités de l'aide bilatérale programmable de la France en partenariat avec les autorités nationales locales. Ils répondent à l'objectif **d'appuyer de manière pluriannuelle et coordonnée les stratégies nationales de développement** des pays partenaires ; ils sont alignés sur la stratégie de développement du pays bénéficiaire (document stratégique de réduction de la pauvreté ou équivalent), aux priorités de laquelle ils doivent répondre. La préparation du DCP, de nature partenariale, facilite l'appropriation par le pays partenaire des projets d'aide au développement français.

Les DCP engagent l'ensemble des acteurs publics de la coopération française (notamment les ministères et les établissements publics). **Ils identifient des secteurs de concentration (trois au maximum) et des problématiques transversales** : gouvernance, renforcement des capacités, migrations, genre.

Dans le cadre de la mise en œuvre du code de conduite de l'Union européenne sur la complémentarité et la division du travail entre bailleurs de 2007, ils précisent la complémentarité des actions menées avec celles des autres pays européens et les avantages comparatifs de l'aide française dans les domaines retenus.

Trente-neuf DCP ont été signés depuis leur création en 2005, à la suite du CICID de 2004, et les deux tiers sont arrivés à échéance à la fin de l'année 2010. À la suite de l'évolution de la stratégie française pour la coopération au développement, de l'évaluation de la première vague de DCP, et

53- Dons projets de l'AFD, aide alimentaire, contrat de désendettement et de développement, crédits sectoriels mis en œuvre directement par les ambassades.

54- Contributions volontaires aux Nations unies, Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, contribution aux organismes de la francophonie, versement obligatoire au Fonds européen de développement, etc.

dans la perspective d'une généralisation progressive de la programmation conjointe européenne, il a été décidé lors de la réunion du co-secrétariat du CICID de 2011 de restreindre l'obligation de DCP.

Ces derniers restent obligatoires dans les pays pauvres prioritaires, où la France s'efforce de concentrer ses moyens les plus concessionnels, en particulier ses subventions. Dans les autres pays, leur adoption est laissée à l'appréciation des postes **en fonction de leur dialogue avec le pays bénéficiaire**.

La France souhaite en particulier renforcer **le caractère stratégique des nouveaux DCP qui seront davantage centrés sur les priorités politiques stratégiques retenues par la France avec ses partenaires**. La structure des documents, en cours de négociation, sera allégée et s'articulera autour de trois grands volets :

- analyse de la situation du pays partenaire (relation politique avec la France, stratégie de développement du pays partenaire, rappel des interventions des autres bailleurs) ;
- stratégie française de développement (identification des secteurs de concentration, prise en compte des interventions de l'ensemble des acteurs français de la coopération et des interventions des autres bailleurs notamment) ;
- annexe financière indicative, présentant la liste des projets en cours et ceux envisagés, et le montant global indicatif des financements par secteur d'intervention.

L'élaboration de chaque DCP continue de se faire sous l'autorité de l'ambassadeur avec les autorités du pays partenaire ; leur procédure d'adoption sera simplifiée.

L'AFD dispose pour sa part depuis 1997 d'un outil de programmation interne, le cadre d'intervention pays (CIP), dont la méthode a été plusieurs fois revue (la dernière révision date de 2010). Le CIP s'insère dans les priorités définies par la France pour le pays, notamment le DCP lorsqu'il existe, et dans les cadres stratégiques de l'agence (cadre d'intervention régionale, cadres d'intervention sectoriels, cadres d'intervention transversaux). Le CIP couvre une période de trois ans, identifie trois secteurs de concentration et des objectifs précis dans une logique de gestion axée sur les résultats dont découle une liste de projets à financer. Il est

construit en dialogue avec les autorités du pays bénéficiaire, et s'efforce de valoriser les avantages comparatifs de l'agence vis-à-vis des autres acteurs de développement. Le CIP est ensuite utilisé comme cadre de référence dans le cycle de programmation et lors de l'examen des projets en phase d'instruction. Il est également au cœur du dispositif de pilotage stratégique des activités de l'agence au niveau de chaque pays et de son ensemble.

5.1.3 Alignement et utilisation des systèmes des pays partenaires

➔ D'après l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris, **la France a progressé depuis 2006 dans le domaine de l'utilisation des systèmes et procédures des pays partenaires** ; ses résultats dans ce domaine se situent à la fois au-dessus des objectifs fixés par le CAD et de la moyenne de ses membres.

ENCADRÉ 9

L'enquête de suivi de la Déclaration de Paris (2011) : les résultats français dans la mise en œuvre du principe d'alignement

La proportion de l'aide française gérée via les systèmes de gestion des finances publiques (indicateur 5a) passe de 27% en 2005 à 40% en 2007 et à 48% en 2010 (pour les 32 pays ayant participé aux trois enquêtes) ; elle est de 69% sur l'ensemble des pays enquêtés en 2011. L'objectif cible de l'indicateur 5a (45%) est ainsi dépassé, et la France se situe bien au-dessus de la moyenne des donateurs (35%).

La France enregistre un progrès aussi dans l'utilisation de systèmes locaux de passation des marchés (indicateur 5b), où elle passe de 60% en 2005 à 78% en 2010 sur les 32 pays ayant participé à toutes les enquêtes (74% sur le total, contre 52% pour la moyenne des donateurs). Cet indicateur n'était pas accompagné d'un objectif cible quantifié.

Concernant l'utilisation de procédures ou de dispositifs communs (indicateur 9 sur l'application de l'approche programme) les résultats d'enquêtes sont plus mitigés (50% de l'APD française vers les pays ayant participé à l'enquête de 2011, contre un objectif cible de 66%).

Les projets financés par l'AFD, en particulier, sont systématiquement réalisés en **maîtrise d'ouvrage locale et selon les procédures du pays bénéficiaire**. L'AFD exerce un suivi du processus de mise en œuvre qui se traduit par l'émission d'un avis de non-objection à divers stades des procédures pour s'assurer que celles-ci sont conformes aux standards convenus. Cette modalité d'intervention permet de responsabiliser pleinement le partenaire dans la mise en œuvre de son projet, tout en l'accompagnant par un dialogue technique et une assistance à la maîtrise d'ouvrage. De ce point de vue, la mise en œuvre des projets est également une occasion de **renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locale**, tout particulièrement pour les entreprises publiques et les collectivités locales peu habituées à ce type de démarche. Elle favorise également la pleine participation des entreprises locales aux marchés ainsi financés puisque 41% en moyenne des financements de l'AFD donnant lieu à mise en marché bénéficient à des entreprises du pays récipiendaire.

5.1.4 L'analyse des risques et des opportunités sert à instruire la planification et la programmation

➔ La France pouvant être soumise à des risques potentiels importants en raison de ses activités et de ses zones d'intervention, des dispositifs d'anticipation de ces risques sont nécessaires.

Le MEFI attribue par exemple ses crédits d'aide multilatérale à des institutions s'engageant à respecter des standards internationaux d'analyse des risques (corruption, risques fiduciaires...) sous le contrôle des administrateurs français dans les institutions financières internationales.

Au sommet du G20 de Londres en avril 2009, un plan d'action a également été adopté contre les juridictions non coopératives. Défendu constamment par la France, ce plan est composé de trois volets : **la lutte contre les paradis fiscaux, contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et contre les juridictions non coopératives** dans le domaine prudentiel. À la suite de ce plan, les institutions financières internationales ont élaboré une politique bien définie en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (LCB/FT) et les efforts en la matière se sont fortement accélérés, comme en témoigne le nombre de violations détectées et de sanctions imposées par les banques.

En tant qu'agence de développement, l'AFD considère que sa capacité à accompagner les bénéficiaires dans la **prise de risques maîtrisés** est un enjeu essentiel. Elle a été la première agence d'aide à développer une activité ambitieuse de garantie des crédits octroyés par des structures financières locales. Plus généralement, l'activité de l'AFD se traduit par un **risque opérationnel** associé à la mise en œuvre des projets. Le suivi rapproché et le dialogue avec ses partenaires, menés par son réseau de terrain, lui permettent d'identifier précocement les problèmes et d'y apporter les meilleures solutions pour limiter ces risques.

L'AFD est tenue de suivre une réglementation bancaire stricte et s'expose autrement à un risque de non-conformité. L'AFD s'est ainsi dotée d'un ensemble de diligences en matière de **lutte contre le blanchiment, de financement du terrorisme, de traitement des personnes politiquement exposées et de lutte contre la corruption**. Elle attache la plus grande importance à être exemplaire face à ces enjeux. Elle compte également renforcer la prise en compte des risques associés aux juridictions non coopératives par l'exercice de contrôles approfondis et par l'application de restrictions d'interventions.

L'agence est soumise à un **risque financier** dont la maîtrise conditionne à la fois son développement propre, mais aussi sa capacité à faire bénéficier ses partenaires des meilleures conditions financières. Une attention particulière est portée au suivi de ses bénéficiaires tout au long de la durée de vie de ses **prêts, y compris en phase de remboursement**. Un comité spécialisé se réunit régulièrement sous la direction du directeur général adjoint pour faire la synthèse de l'ensemble des risques supportés par l'institution et leur évolution. Le conseil d'administration de l'agence en est également tenu régulièrement informé.

Outre la maîtrise des trois risques susmentionnés, l'AFD veille à adopter les meilleures pratiques dans ses divers métiers, notamment en termes de responsabilité sociale et environnementale ou encore d'efficacité de l'aide.

Afin d'assurer une vision d'ensemble de ces divers risques, l'AFD s'est dotée depuis 2010 d'une **direction exécutive des risques indépendante** à la fois des services financiers et des services opérationnels qui s'assure de la maîtrise et du contrôle des divers types de risques, et que son nouveau plan d'orientation stratégique prévoit de renforcer.

5.1.5 Déliement⁵⁵

➔ La France s'est conformée à la recommandation du CAD qui incite les pays membres à « délier dans la plus grande mesure possible » l'APD destinée aux PMA et, depuis 2008, aux pays pauvres très endettés. Le CICID de février 2002 a décidé le déliement de l'intégralité de l'aide-projet gérée par l'AFD, quel que soit le bénéficiaire. Par ailleurs la France a entièrement délié son aide alimentaire bien que cet instrument ne soit pas concerné par la recommandation du CAD. Les montants d'aide liée de la France sont en baisse constante depuis 2008, passant de 826 millions d'euros en 2008 à 196 millions d'euros en 2010.

La France a ainsi atteint les engagements pris en 2008 à Accra en matière de déliement. Le *Rapport 2012 sur l'aide au développement* du CAD confirme que **97% de l'APD française** était **déliée** en 2010. La dernière enquête de suivi de la Déclaration de Paris (2011) montre également que **l'APD française aux PMA et aux PPTTE est déliée à hauteur de 99,4% et 99,9% respectivement**⁵⁶.

À Busan, la France s'est engagée, comme les autres pays donateurs, à accélérer ses efforts et à examiner ses plans courant 2012. Bien qu'elle ait déjà rempli ses engagements, la question du déliement au-delà des montants atteints est actuellement étudiée.

Les composantes d'APD du MAE considérées comme liées font partie de la coopération technique qui reste difficilement déliable. Elles correspondent à des dépenses de personnel dont la mise en concurrence est faite entre ressortissants de l'Union européenne. Les dépenses liées correspondent à du personnel recruté en France (personnel à statut d'expatrié de l'AEFE pour le programme 185, personnel culturel et experts techniques sur le programme 209). Au demeurant, lorsque cette expertise est fournie dans le cadre d'une aide-projet de l'AFD, elle est entièrement déliée : c'est le bénéficiaire qui passe le marché en se reposant sur son propre code des marchés publics, sans clause d'origine.

Au total, il est aujourd'hui difficile d'envisager de nouvelles marges de progrès en matière de déliement de l'aide française. En revanche, comme elle l'a signalé lors de la préparation du forum de Busan, la France s'interroge sur l'écart croissant entre les pratiques des membres du CAD et les donateurs émergents en matière de déliement, acteurs qu'il est nécessaire de rallier aux bonnes pratiques définies par le CAD.

5.1.6 Conditionnalité

➔ La France considère que l'aide au développement doit répondre aux besoins de long terme des populations civiles. Elle tient par conséquent à la distinction entre le dialogue politique avec les institutions des pays partenaires, d'une part, et l'acheminement de l'aide au développement, d'autre part.

Les conditionnalités politiques s'appliquent par définition principalement à l'aide budgétaire, qui ne représente qu'une part limitée de l'aide bilatérale française.

S'agissant spécifiquement des **aides budgétaires globales**, la France conduit des missions financières conjointes (DG Trésor, AFD, MAE) pour instruire et évaluer ces appuis. Lors des missions d'instruction, les affectations et les conditionnalités éventuelles de ces aides budgétaires sont décidées conjointement avec les partenaires nationaux. Lorsqu'ils existent, la France participe sur place aux cadres de concertation des bailleurs faisant de l'appui budgétaire. Ces cadres de concertation sont parfois à l'origine de matrices de conditionnalités conjointes, produits d'un dialogue avec les autorités nationales. Ces matrices permettent de limiter la multiplication des conditionnalités, dont la réalisation et le suivi peuvent constituer des coûts élevés de transaction pour nos partenaires et entraîner des à-coups dans les décaissements. Le Conseil des Affaires étrangères européen, segment développement, a par ailleurs adopté le 14 mai 2012 des **conclusions sur l'aide budgétaire européenne** qui renforcent les conditionnalités politiques pour l'aide budgétaire générale mais, à la demande de la France en particulier, excluent de ce nouveau cadre l'aide budgétaire

55- L'aide liée est celle accordée sous réserve que le bénéficiaire l'utilise pour acheter des biens et services à des fournisseurs situés dans le pays donateur. Par conséquent, le fait de délier l'aide revient à ouvrir les marchés concernés à des fournisseurs non exclusivement situés dans le pays donateur.

56- Les données de cette enquête ne couvrent pas l'ensemble des pays de ces catégories : elle a été réalisée auprès de 32 PMA sur 48, et 34 PPTTE sur 42, en s'appuyant sur les données d'APD de 2010.

sectorielle et l'aide budgétaires aux États fragiles.

L'AFD pour sa part n'émet pas de conditions politiques à ses projets. Ceux-ci sont toutefois soumis à deux types de conditions, dont la nature et les modalités de vérification sont explicitées dans la convention de financement :

- des conditions de nature technico-économique, liées au domaine du projet et conditionnant sa réussite ;
- des conditions liées à ses diligences bancaires (lutte contre la corruption, anti-blanchiment, lutte contre le financement du terrorisme) qui sont généralement incluses dans les législations nationales des pays bénéficiaires ou bien qu'elle demande d'ajouter.

5.2 Partenariats

5.2.1 Division du travail et approches conjointes

5.2.1.1 Division du travail

➔ **La France est activement engagée dans les exercices de division du travail entre donateurs.** Elle a soutenu l'élaboration du code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail en 2007 et elle a participé aux engagements renforcés de l'UE en matière de coordination des bailleurs européens en 2009 (cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide approuvé par le Conseil en novembre 2009 et initiative *Fast track*). Le traité de Lisbonne a renforcé cet objectif par la mise en place du Service européen pour l'action extérieure et la création du poste de haut représentant de l'Union/vice-président de la Commission. À ce titre, la communication de l'UE *Un programme pour le changement* (octobre 2011) a également réaffirmé l'engagement en faveur d'une réduction de la fragmentation et d'une meilleure coordination européenne, notamment à travers la programmation conjointe.

Dans le cadre de l'initiative *Fast track*, **la France coordonne l'action des bailleurs européens dans un certain nombre de pays avec laquelle elle a une relation privilégiée, l'objectif étant la concentration sectorielle de l'aide.** Elle

intervient au titre de « bailleur facilitateur » dans quatre pays : Cameroun, Madagascar, Mali et République centrafricaine, et de « bailleur en appui » dans cinq autres : Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Sénégal et Vietnam.

En matière de division du travail, des **délégations de crédits** sont également mises en œuvre entre la Commission européenne et certains États membres. La Commission évalue si les procédures des bailleurs sont compatibles avec les siennes ; l'AFD a ainsi obtenu l'agrément de ses procédures en mai 2008. Douze projets font l'objet de délégations de la Commission à l'AFD pour un montant global de 42 millions d'euros environ. L'AFD a en retour délégué 38,5 millions d'euros à la Commission sur un projet de transport en Haïti.

Sur le terrain, le dialogue sur la division du travail est résolument engagé par les services (voir les études « regards croisés » et « chefs de file » menées par l'AFD). Elle s'applique de manière différenciée selon les pays, les domaines financés, les modalités de financement, etc. Dans les pays à revenus intermédiaires, la complémentarité passe par l'harmonisation des procédures (par exemple, l'initiative des six banques de développement bilatérales et multilatérales au Vietnam, instruments de mixage, etc.). Dans les PMA, l'action utilise les cadres de dialogue, des instruments comptables de gestion de l'aide et des outils de cartographie des interventions. La France participe systématiquement aux groupes sectoriels et macroéconomiques qui réunissent les bailleurs de fonds autour du gouvernement. Ces groupes sont un lieu d'échange, de diagnostic, de dialogue et d'évaluation et inspirent l'élaboration locale des DCP.

5.2.1.2 La programmation conjointe européenne

➔ La France participe activement à la programmation conjointe européenne, processus qui a vocation à accroître l'efficacité et la cohérence de l'aide européenne face à la prolifération des acteurs dans les pays partenaires. Au forum de Busan, elle a soutenu le *building block* portant sur la lutte contre la fragmentation de l'aide, dont la programmation conjointe est l'un des deux chantiers principaux.

Les orientations en matière de programmation conjointe découlent de la communication sur « l'agenda pour le changement » dont les

conclusions ont été adoptées par les États membres lors du Conseil des Affaires étrangères européen du 14 mai 2012. Cinq pays pilotes ont été identifiés en 2012, dont le Ghana et le Rwanda, PPP de l'aide française. L'exercice se traduit par l'élaboration d'un diagnostic conjoint et l'élaboration d'un document européen unique comprenant à la fois :

- une réponse à la stratégie de développement du pays partenaire ;
- une division du travail, par bailleur et par secteur ;
- une annexe financière indicative.

La programmation conjointe devrait être étendue progressivement à chacun des pays dans lesquels les autorités nationales et l'UE se seront prononcées en ce sens. La décision de lancement d'une programmation conjointe est un exercice en large partie déconcentré sur le terrain qui implique une association concrète des États membres en réponse aux priorités de développement du pays partenaire. Le document de programmation conjointe est aligné sur le document de stratégie de réduction de la pauvreté du pays partenaire et sur son calendrier.

5.2.1.3 Les cofinancements

→ L'AFD a développé depuis plusieurs années une politique de cofinancements qui fait partie prenante de sa politique de partenariats. Outre le processus de reconnaissance mutuelle des procédures avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et l'Établissement de crédit allemand pour la reconstruction (KfW) (voir encadré), l'agence cofinance de nombreux projets avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement, ainsi qu'avec des fondations privées telles que la fondation Aga Khan. Au total, entre 2000 et 2011, elle a autorisé près de 8 milliards d'euros dans des opérations de cofinancements avec d'autres bailleurs de fonds, soit 32 % du total des autorisations de financement nettes de la période.

ENCADRÉ 10

Le processus de reconnaissance mutuelle des procédures (*Mutual Reliance Initiative*)

L'AFD, la KfW allemande et la BEI ont signé en 2010 un accord visant à la reconnaissance mutuelle des procédures opérationnelles. Dans le cadre de ce processus, les projets cofinancés par ces trois institutions donnent lieu à une instruction unique par l'institution chef de file selon ses propres procédures, dont les conclusions sont endossées par les deux autres institutions. Ce processus réduit le coût d'instruction des projets et le coût de transaction pour le bénéficiaire, qui traite avec un interlocuteur unique ; il facilite le montage de cofinancements qui permettent aux trois institutions de participer à des projets auxquels elles n'auraient pas pu participer individuellement du fait de leur montant. La phase pilote a permis d'instruire quatorze projets pour un montant de financements apportés par l'AFD de 780 millions d'euros contribuant au total à 6 milliards d'euros d'investissement en Afrique subsaharienne et dans le bassin méditerranéen. Elle a débouché sur un projet d'accord formalisant le processus de reconnaissance mutuelle des procédures qui doit être entériné par les trois institutions avant la fin 2012.

Enfin, les enquêtes de suivi de la Déclaration de Paris montrent des progrès de la France sur les indicateurs relatifs à l'harmonisation (indicateur 9, relatif à l'utilisation de procédures harmonisées entre bailleurs ; 10a, sur la mise en œuvre de missions conjointes ; et 10 b, sur les travaux analytiques conjoints).

5.2.2 Redevabilité

➔ **Au niveau international**, la France participe activement à l'ensemble des exercices de redevabilité mutuelle : elle est notamment pleinement engagée dans les **rapports de redevabilité du G8** et rappelle systématiquement l'intérêt des rapports du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) sur l'action des pays africains, qui en constitue l'indispensable contrepartie.

Lors de sa présidence du G8, la France a été la première à promouvoir un rapport de redevabilité conjoint entre les membres du G8 et les partenaires africains.

Par ailleurs, **au niveau local, l'ensemble des mesures mises en œuvre pour améliorer l'appropriation et la transparence de l'aide contribuent à améliorer la redevabilité** (voir paragraphe 6.4.1), bien que la France réfléchisse aux **efforts nécessaires pour répondre aux engagements de Busan.**

5.2.3 Partenariats

➔ La France a développé ces dix dernières années des partenariats nombreux et diversifiés : avec les agences de coopération bilatérale des pays membres du CAD, avec les institutions financières de développement bilatérales et multilatérales, avec les nouveaux donateurs et les fondations privées (Aga Khan, Gates, Chirac, etc.), avec les milieux académiques et des *think tanks* spécialisés dans le domaine de l'aide. La France travaille également avec la société civile française : organisations de solidarité internationale, collectivités locales, entreprises et autres institutions qui disposent de savoir-faire qui intéressent les pays en développement et qu'elles sont prêtes à partager. En pratique, la majorité des actions mises en œuvre se traduit désormais par des partenariats. Ils prennent des formes diverses : actions complémentaires (financement de l'AFD et apport de savoir-faire spécifique d'un acteur spécialisé français ou d'une collectivité locale), cofinancements (avec d'autres institutions financières pour des projets de grande ampleur, ou avec des financeurs sur don dans le cas de mixages prêts + dons), études ou évaluations conjointes...

La multiplication des acteurs du développement fournit autant de possibilités de partenariats, qui représentent des opportunités mais peuvent aussi entraîner des coûts de transaction. L'AFD

a décidé de renforcer la gestion de cette activité en mettant en place un « cycle du partenariat » visant à formaliser les objectifs, les moyens et les résultats attendus de tout nouveau partenariat, sous la supervision d'un comité *ad hoc*.

Au-delà des exemples qui ont déjà été cités dans les parties précédentes, notamment au titre de la coopération technique et de la division du travail, deux axes appellent un développement spécifique.

5.2.3.1 Les coopérations trilatérales

➔ La France promeut le concept de partage de connaissances et de coopération trilatérale associant un donateur traditionnel, un donateur nouveau ou acteur émergent et un ou plusieurs partenaires. Elle a engagé un dialogue avec plusieurs partenaires émergents sur le sujet (Chine, Afrique du Sud) mais, à l'exception de quelques expériences réussies ou en cours d'identification, n'a pu passer à une phase plus opérationnelle.

Sur le **plan politique**, la France apporte tout son soutien à la coopération triangulaire dans les enceintes internationales, comme elle l'a démontré au cours de sa présidence du G20 en 2011. Elle défend une conception équilibrée des partenariats triangulaires impliquant une réelle mobilisation et motivation du partenaire émergent : la France a dans ce cadre financé une étude approfondie au département des affaires sociales et économiques des Nations unies sur le thème de la coopération trilatérale qui a été présentée lors du forum pour la coopération au développement (DCF) de l'ECOSOC en juillet 2012.

Sur le **plan opérationnel**, la France s'appuie à la fois sur ses opérateurs et sur ses partenaires multilatéraux pour identifier les demandes et les opportunités de projets de coopération trilatérale. L'AFD et l'IRD disposent d'ores et déjà de plusieurs expériences réussies : avec le Brésil (recherche satellitaire au service de la préservation de la forêt au Gabon, mise en place d'une banque de lait maternel en Haïti) ; avec la Colombie (soutien à la filière haïtienne du café). Une coopération avec le Mexique et Haïti est en cours de préparation dans le domaine de l'approvisionnement en eau en milieu rural. La France soutient également les partenariats stratégiques du PNUD avec les grands donateurs émergents et a fléchi une large partie du fonds fiduciaire France-PNUD en 2011 et 2012 sur des projets trilatéraux.

5.2.3.2 Les pôles régionaux d'expertise partagée

→ La France a développé depuis plusieurs années des pôles régionaux d'expertise partagée avec des partenaires multilatéraux (notamment le pôle stratégies de développement et finances publiques avec le PNUD, pôle d'appui aux politiques de l'éducation avec l'UNESCO et le *hub* rural pour l'appui aux politiques agricoles et de développement rural avec le FIDA et la Commission européenne). Ces pôles représentent une forme innovante de partenariat car ils permettent d'apporter aux pays couverts une expertise de haut niveau qui ne pourrait être pleinement utilisée dans un seul de ces pays. Basés dans la région, organisant régulièrement des formations avec les représentants de plusieurs pays, le pôle et ses experts contribuent au partage d'expériences entre homologues de pays voisins, facteur important de renforcement des capacités. La nature multipartenaire des pôles permet ainsi aux pays bénéficiaires de comparer les approches diversifiées des pays donateurs.

5.2.4 Conception du renforcement de l'État, de l'intégration et de la lutte contre la corruption

→ Le soutien de la France au renforcement de l'État de droit s'étend au-delà du soutien aux institutions. La France promeut également la participation active des organisations de la société civile dans les États en situation de fragilité. La France favorise la constitution d'espaces civiques pluri-acteurs dont l'objectif est de favoriser des **relations constructives entre l'État et la société**, dans des environnements où ce lien a été fragilisé. La France appuie des programmes spécifiques dans le domaine de la gouvernance démocratique, la promotion de l'État de droit et les processus de démocratisation. Ces programmes permettent d'assurer la participation des organisations de la société civile dans le processus de prise de décision et de proposer des alternatives ou des recommandations aux responsables (et autres parties prenantes) clés. Ces projets sont notamment menés à travers un **appui et un renforcement des capacités des organisations nationales affiliées à la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme**.

ENCADRÉ 11

Le pôle stratégies de développement et finances publiques

Le pôle stratégies de développement et finances publiques est le fruit d'un partenariat unique entre la France et le PNUD. Depuis 2007, il fournit une expertise à 23 pays d'Afrique centrale et de l'Ouest dans la conception de leurs stratégies de réduction de la pauvreté et dans l'accompagnement des processus budgétaires qui en découlent. Hébergé au centre régional du PNUD à Dakar, il dispose d'une équipe de sept économistes et spécialistes en finances publiques entièrement mis à disposition par la France, qui finance en partie les activités du pôle à travers le fonds fiduciaire France-PNUD. L'objectif est de renforcer les capacités des pays à mobiliser efficacement et équitablement leurs ressources et à mieux piloter leurs politiques publiques. Le pôle offre plusieurs modalités d'intervention pour répondre de façon adaptée aux besoins des pays :

- missions d'appui technique auprès des structures nationales sur l'ensemble de la chaîne PPBSE (planification – programmation budgétaire – suivi et évaluation) ;
- *desk support* à distance ;
- formation ;
- capitalisation et échange de connaissances.

Parallèlement au dialogue politique sur les droits de l'homme aux niveaux européen et international, la France concentre son aide sur des programmes transversaux et ciblés touchant la promotion des femmes, la lutte contre les violences faites à leur encontre, la promotion des droits des femmes, etc. Cet appui se traduit également par des programmes allant de l'organisation de visites en France d'acteurs et actrices d'influence permettant de partager leurs expériences à la mise en œuvre de projets triennaux.

La transparence fiscale est une des priorités du ministre délégué au Développement. À ce titre, la France soutient de manière active **l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives** depuis 2005. Cette initiative regroupe sur base volontaire et tripartite 35 États, 60 compagnies extractives et plus de 600 ONG. **Son objectif est de promouvoir une**

meilleure gouvernance des revenus issus de l'exploitation des sous-sols dans les pays riches en ressources naturelles. Dans chaque pays producteur membre, un rapport de validation est publié régulièrement, comparant les montants que les entreprises locales déclarent avoir versés aux États à ceux que ces mêmes États déclarent avoir perçus au titre de l'extraction.

Le soutien français à l'ITIE est à la fois **financier** (1,6 million d'euros en appui direct et 695 000 euros en appui aux ONG africaines), **technique** (la France est membre du conseil de l'administration d'ITIE) et **politique** (Déclaration de Cannes en 2011, adhésion des quatre compagnies pétrolières et minières françaises).

En matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, la France poursuit de longue date une politique très active. Membre fondateur en 1989 du Groupe d'action financière (GAFI), organisation de référence dans ce domaine, elle a toujours fait l'objet d'une évaluation démontrant la conformité de son dispositif législatif et réglementaire au regard des standards internationaux (les 40 recommandations du GAFI).

Pour sa part, l'AFD est soumise à une réglementation très stricte qui la place depuis plusieurs années à la pointe de la lutte contre la corruption, le traitement des personnes politiquement exposées, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et qu'elle a encore prévu de renforcer dans son prochain plan d'orientation stratégique.

5.2.5 Organisations de la société civile

5.2.5.1 Renforcer les partenariats avec la société civile

➔ L'importance d'associer davantage le citoyen à la politique de développement a été soulignée lors du CICID du 5 juin 2009. Des efforts importants ont depuis été faits dans ce sens.

La concertation avec les organisations de la société civile s'est considérablement développée :

- **élaboration du document cadre de coopération au développement ;**

- préparation des **grandes échéances internationales** telles que la conférence de Nagoya et le sommet des **OMD** ;

- représentation officielle dans la délégation française à **Busan** ;

- développement d'**espaces de concertation thématique** :

- groupe de réflexion **biodiversité et développement** en amont de la conférence de Nagoya sur la diversité biologique,

- travaux réguliers dans le cadre du Groupe interministériel pour la **sécurité alimentaire** (GISA – voir encadré 2),

- groupe de travail sur la problématique de la **fiscalité** des pays en développement.

Des concertations *ad hoc* ont été également mises en place sur :

- les financements innovants ;

- la taxation internationale des transactions financières et les financements carbone ;

- la préparation du forum mondial de l'eau et du sommet Rio+20 ;

- l'expertise française à l'international ;

- les droits de l'homme.

Un **conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale a été créé par le CICID de 2009** : il s'agit d'une instance de haut niveau présidée par le ministre des Affaires étrangères et composée d'une vingtaine de personnalités issues de la société civile française, qui se réunit à l'initiative du ministre. Depuis sa création, il s'est réuni à trois reprises, en particulier en amont de la conférence de Copenhague (novembre 2009) et en juin 2010 sur la politique et l'action humanitaire de la France et le document cadre de coopération.

Avec la création de la DGM, il a été mis en place une **mission pour les relations avec la société civile**. Cette mission vise à promouvoir l'association de la société civile à l'action du ministère pour la maîtrise de la mondialisation, la lutte contre la pauvreté et la promotion des droits de l'homme dans la perspective d'un traitement concerté des enjeux globaux.

Le nouveau gouvernement a également souligné à plusieurs reprises l'importance d'interagir avec les ONG, les associations et, plus généralement, les sociétés civiles du Nord et du Sud. Cette démarche constitue un enrichissement pour la France ainsi que pour la coopération et le développement.

Concernant les relations entre la société civile française et les sociétés civiles du Sud, la France favorise et promeut les dynamiques d'échanges en particulier dans les États fragiles (voir paragraphe 5.3). Elle apporte un soutien à la participation au **forum social mondial des partenaires du Sud** dans le cadre du Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID). D'autre part, **Coordination SUD**, plateforme regroupant 133 ONG françaises de solidarité internationale, a contribué, en lien avec certains de ses partenaires, à la création

ENCADRÉ 12

Promouvoir l'éducation au développement et l'efficacité de l'aide

La France promeut également l'éducation au développement et le renforcement de l'efficacité de l'aide. Elle apporte par exemple un soutien financier au F3E, réseau associatif pluriacteurs qui regroupe une centaine d'ONG, de collectivités territoriales et d'établissements publics de santé français engagés dans des actions de solidarité internationale et de coopération décentralisée. Le F3E est un dispositif qui renforce les capacités méthodologiques d'évaluation et d'analyse des pratiques des ONG. Il accompagne ses membres dans l'amélioration de l'impact et de la qualité de leurs actions. Le F3E anime un espace d'échange et d'apprentissage et développe une fonction de centre de ressources autour des meilleures pratiques. Il promeut l'innovation et la professionnalisation des acteurs. Ce faisant, il contribue à renforcer les capacités et à enrichir la réflexion des acteurs en jouant un rôle proactif d'animateur de débats. Il concourt ainsi à mettre les acteurs de la solidarité internationale et de coopération décentralisée en réseau.

d'un **forum international des plateformes nationales d'ONG**. Celui-ci rassemble 82 plateformes issues des cinq continents et a vocation à être un espace permanent d'échanges, de coopérations et d'initiatives et un outil de diplomatie non gouvernementale.

Au niveau européen, la France a travaillé en partenariat avec les ONG françaises dans le cadre du **dialogue structuré**⁵⁷ et participe aux initiatives pour la mise en œuvre de ses recommandations, notamment le lancement en mai 2012 du *Policy Forum on Development*, associant OSC et autorités locales. Elle a articulé sa participation avec les ONG françaises afin de mettre en avant une spécificité française en termes de développement local et d'approche pluriacteurs.

5.2.5.2 Crédits affectés aux ONG et mécanismes de financement

→ La France a annoncé à Gleneagles en 2005 qu'elle porterait à 2% la part de l'aide publique française transitant par les ONG. Cet engagement est en passe d'être atteint **avec un ratio de 1,99% d'APD transitant par les ONG en 2010**⁵⁸.

En 2012, elle a décidé le **doublage de la part de l'aide transitant par ce canal** sur les cinq prochaines années.

Les crédits d'appui aux initiatives des ONG ont été délégués à l'AFD depuis 2009. Le conseil d'administration de l'AFD examine chaque année le bilan des activités d'appui aux initiatives des ONG et le programme pour l'année en cours. Il révisé le guide méthodologique des appuis aux initiatives des ONG après concertation avec les plateformes d'ONG.

L'AFD s'est ainsi dotée d'une division pour les partenariats avec les ONG qui assure l'instruction et le suivi de l'ensemble des projets financés via les ONG.

Un comité spécialisé pour les initiatives des ONG, placé sous l'autorité du président du conseil d'administration de l'AFD et composé de représentants du MAE, du ministère chargé de l'immigration, de la DG Trésor, de l'AFD et de

57- Exercice de réflexion quadripartite (Commission européenne, États membres, OSC, parlementaires européens) organisé par la Commission pour renforcer l'efficacité de la coopération européenne au développement.

58- Source CAD : ratio entre la part d'APD transitant par ONG (155,29 millions de dollars) et la part APD nette en 2010 (7 786,66 millions de dollars).

personnalités qualifiées sélectionne les projets, dont l'instruction suit des procédures établies en concertation avec les OSC et présentées dans un guide méthodologique approuvé par le conseil d'administration de l'AFD. Les opérations soumises à ce comité doivent être conformes aux objectifs de répartition financière du DCCD avec une attention particulière aux pays en sortie de crise.

Les secteurs d'intervention prioritaires concernent principalement la réalisation des OMD (50%). Pour 2012, 80% de ces crédits financent des projets de terrain, 20% des projets d'intérêt général. Avec la facilité pour l'innovation sectorielle des ONG, l'AFD s'est dotée d'un instrument permettant de travailler avec les ONG sur des approches innovantes dans des domaines d'intérêt partagé.

Les ONG effectuent également des **rapprochements avec le secteur privé** (fondations, entreprises, mécénat)⁵⁹ ; ainsi **Coordination SUD** a publié début 2012 un guide pédagogique pour les ONG françaises, présentant un panorama général et des conseils **méthodologiques pour accéder aux diverses sources de financement pour leurs activités, dont les fonds français et étrangers**. Si les fondations françaises sont nombreuses et actives, l'accès à leur soutien est dicté par des critères géographiques et thématiques. La part consacrée par les fonds de dotation français au développement, limitée (1% des dons), est en baisse. Les organisations de solidarité internationale bénéficient enfin de la **déductibilité fiscale** des dons, qui n'est pas comptabilisable en APD.

5.2.5.3 Volontariat

→ La France soutient également les ONG à travers **un appui à l'engagement associatif à l'international**.

La mission des relations avec la société civile au MAE est chargée du suivi du **volontariat associatif de solidarité internationale (VSI) et du versant international du service civique volontaire**. Le ministère a soutenu plus de 11 000 volontaires en 2010 et 2011 pour participer à des programmes de coopération au plus près des réalités et des besoins des pays du

Sud. Le budget consacré au soutien au volontariat d'échange et de solidarité, sous ses différentes formes, s'élève en 2012 à **20,3 millions d'euros**, dont plus de 50% sont consacrés au volontariat de solidarité internationale (VSI). La plateforme France Volontaires, créée en 2009, joue un rôle central d'appui et de renforcement des dispositifs de volontariat.

Parallèlement, le MAE appuie les autres formes de volontariat à travers des subventions aux associations relevant du volontariat d'échange et de compétence (congrés de solidarité, retraités) et à travers ses programmes jeunesse (Jeunesse solidarité internationale et Ville vie vacances solidarité internationale). Ces programmes sont issus d'un travail paritaire entre pouvoirs publics et associations et les décisions de financement des projets présentés dans le cadre de ces dispositifs sont prises par un comité composé d'un collège associatif et d'un collège des pouvoirs publics.

5.2.5.4 Accompagner la coopération décentralisée

→ La coopération décentralisée française est financée :

- par **les collectivités territoriales sur leurs fonds propres** (ces contributions ne sont pas incluses dans la loi de finances, mais sont comptabilisées dans l'aide publique au développement) ;
- par **les cofinancements du MAE** (programmes 209 et 185 et, depuis 2012, uniquement le programme 209).

De son côté, **l'AFD développe les partenariats avec les collectivités françaises** afin de développer des synergies avec ses interventions : ils prennent des formes diverses selon la nature du projet (échange d'expérience, appui institutionnel, assistance à maîtrise d'ouvrage, etc.).

Le tiers des interventions répertoriées par le MAE est destiné à quatre pays : Burkina Faso, Madagascar, Mali et Sénégal. et On observe toutefois de plus en plus de projets en Asie, en Afrique anglophone et lusophone ainsi qu'en Amérique du Sud.

59- Le taux de cofinancement public est de 60% pour les conventions programmes ; de 50% pour les projets simples et/ou ceux portés par un consortium (à l'exception des programmes concertés pluriacteurs pour lesquels le plafond est de 75%). A partir de 2012, la part minimale de ressources privées mobilisées est portée à 15%, inscrite au compte de résultat de l'ONG.

La coopération décentralisée est passée progressivement de projets de solidarité classiques et de petite taille à des projets de plus grande envergure puis à la planification conjointe. **Les collectivités territoriales interviennent dans des thématiques diverses selon leurs compétences légales.**

La France, par l'intermédiaire des préfetures de région, conduit des partenariats avec près de 250 collectivités territoriales. Cette coopération se traduit par des partenariats géographiques (développement économique et de la gouvernance locale de l'Afrique subsaharienne) et thématiques (agriculture et alimentation, tourisme durable). La priorité est donnée aux projets portés par plusieurs collectivités territoriales, ce qui renforce la cohérence et l'efficacité des actions de coopération Nord-Sud et permet de mobiliser le savoir-faire et l'expertise des collectivités locales en limitant les coûts de transaction pour les partenaires.

La loi Oudin-Santini offre la possibilité aux collectivités territoriales de contribuer à hauteur de 1 % de leur budget à des actions de coopération décentralisée avec les pays du Sud dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Ces financements ont permis de mobiliser plus de 13 millions d'euros en 2009, soit 75 % des sommes investies dans ce type d'actions de coopération.

Le MAE évalue que ses cofinancements d'actions de coopération décentralisée ont un effet de levier d'un peu plus de un à cinq sur lesdites actions (qui peuvent également être cofinancées par des fonds communautaires, notamment la facilité eau).

5.3 États fragiles

5.3.1 Des stratégies pays adaptées et centrées sur la paix et l'État de droit

➔ La promotion de la stabilité et de l'État de droit est un des enjeux de la stratégie française. Le DCCD identifie ainsi quatre catégories de risques porteurs de violence et de conflictualité liés à la sortie de crise :

- les fractures entre communautés ;
- les guerres civiles ;
- les grands trafics ;
- le terrorisme transnational.

La France a développé plusieurs outils pour guider son action dans les contextes de fragilité ou de sortie de crise. Des positions ont été élaborées et adoptées en interministériel sur :

- la gouvernance démocratique (2006) ;
- les États fragiles et les situations de fragilité (2008) ;
- la lutte contre la corruption (2008) ;
- la réforme des systèmes de sécurité (2008) ;
- le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) (2009) ;
- la réduction de la violence armée (2012).

La stratégie pour les États fragiles développée en 2007 est par ailleurs en cours de renouvellement.

Ces outils reflètent notamment les travaux auxquels la France participe dans les enceintes de l'OCDE, au sein du réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF), sur le thème de la légitimité en particulier.

La participation de la France au processus du dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État et son endossement du *new deal* pour l'engagement dans les États fragiles à Busan forment enfin un cadre privilégié de son engagement avec ses partenaires. Cet engagement s'est en particulier traduit par l'organisation sur le terrain de séminaires de travail avec les pays partenaires (par exemple en République centrafricaine).

5.3.2 Coordination avec le gouvernement du pays partenaire et les autres bailleurs

→ La France a adopté les « principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires » et participé à ses enquêtes de suivi coordonnées par l'OCDE. Elle a co-présidé avec l'Allemagne un groupe de travail de l'Association internationale de développement⁶⁰ sur les États fragiles.

Elle soutient, avec l'appui de ses conseillers techniques (gouvernance, plan, administration territoriale), les efforts de pays partenaires, et notamment des points focaux nationaux du G7+, dans la mise en œuvre du *new deal*. Son soutien aux pays partenaires vise principalement l'appui aux démarches participatives et aux processus d'appropriation nationale. Ainsi, elle s'est notamment engagée auprès de la République centrafricaine, pays pilote du *new deal*, avec le soutien à la mise en œuvre d'ateliers nationaux de sensibilisation et d'appropriation. Au Tchad, elle prévoit la mise à disposition d'un(e) expert(e) auprès du ministère du plan chargé(é) d'apporter un soutien à la coordination de l'aide et à la mise en œuvre du *new deal* et d'un FSP gouvernance en cours d'élaboration. En Guinée, elle prévoit d'accompagner les autorités locales par l'appui à un atelier national, gouvernemental et pluriacteurs sur le *new deal*.

5.3.3 Modalités d'acheminement des programmes dans les situations de fragilité

→ La France dispose d'une panoplie d'instruments pour acheminer son aide dans les pays en situation de fragilité. Ces outils, **choisis en fonction des besoins, de la situation et des capacités du pays**, s'inscrivent dans le long terme, de la prévention à la reconstruction, pour répondre au-delà de l'urgence à des défis de développement propres à ces contextes, dont la consolidation de la paix et le renforcement de l'État. La coopération française vise ainsi à une approche intégrée de son appui (sécurité-développement), et articule ses dispositifs selon le contexte et en termes de processus (crédits de sortie de crise ; FSP ; fonds social de développement ; aide budgétaire ; aide-projet...). Deux **contrats de désendettement et de développement (C2D)** sont en cours dans des pays en situation de sortie de crise, en République démocratique du Congo et en Côte d'Ivoire.

La France met en œuvre d'importantes actions de renforcement des capacités des pays partenaires, y compris dans les États fragiles. Ainsi, au-delà des objectifs de développement et de renforcement de la confiance des citoyens dans la gestion des recettes et dans les services, ainsi que de mise en œuvre des politiques et des processus de réforme par les instances publiques, ces efforts par les pays partenaires participent à l'atténuation et à la gestion des risques financiers réels ou perçus de l'engagement dans des situations précaires ou marquées par un conflit.

L'AFD s'est également dotée d'une stratégie dédiée à la prévention des conflits et aux sorties de crise.

Dans les domaines qui sont les siens et qui relèvent de l'économie, du social et de l'environnement, l'action de l'AFD vise à traiter en profondeur des causes des crises et conflits, que ce soit dans le choix des opérations qu'elle finance, dans la sélection des acteurs qui les mettent en œuvre ou dans la refonte, en tant que de besoin, de son cycle du projet.

60- La France s'est engagée en décembre 2010 à verser à l'AID un montant global de 1,2 milliard d'euros sur la période 2012-2014 au titre de la seizième reconstitution, assorti d'un instrument fiduciaire bilatéral accompagnant les activités de l'AID, maintenant ainsi son rang de cinquième contributeur. La France a obtenu avec d'autres actionnaires que, parmi les objectifs de l'AID, figure l'affectation à l'Afrique subsaharienne de la majorité des ressources de l'AID-16. Ces contributions devraient renforcer l'engagement de l'AID dans les États fragiles, conformément aux priorités bilatérales de la France.

6. RÉSULTATS, TRANS- PARENCE ET REDEVABILITÉ :

GESTION PAR LES RÉSULTATS, ÉVALUATION, APPRENTISSAGE ET COMMUNICATION DES RÉSULTATS

→ Le ministre délégué au Développement a, dès sa prise de fonction en mai 2012, fait de ces thèmes des priorités de son mandat. Une réflexion a été engagée pour améliorer le dispositif français sur chacun de ces volets. La question de la transparence et de la mesure des résultats fait par conséquent l'objet d'un chantier dans le cadre des Assises de la solidarité internationale qui seront lancées à l'automne 2012 et se prolongeront jusqu'en mars 2013. Un groupe de travail sur le sujet a par ailleurs été lancé entre la DGM, la DG Trésor et l'AFD sur le thème de la mesure des résultats de l'aide.

6.1 Politiques, stratégies, plans, suivi et reporting

→ La France a joué un rôle important dans le processus qui a conduit à la Déclaration de Paris (2005) sur l'efficacité de l'aide, qui met l'accent sur des principes qui traduisent l'importance de la **coresponsabilité** et d'une gestion axée sur les résultats (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilité mutuelle).

La mise en œuvre des engagements de Busan orientent les travaux à venir du gouvernement français, qui s'est notamment engagé, à l'instar des autres signataires, à :

- **améliorer la transparence de l'aide**, à travers l'adoption d'un nouveau standard commun pour la publication de données détaillées sur l'aide au développement d'ici 2015 s'appuyant sur les travaux du CAD de l'OCDE et de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI) ;

- **améliorer la prévisibilité des flux d'aide**, en introduisant les réformes nécessaires à la publication régulière de données prévisionnelles sur les financements d'aide au développement ;
- **utiliser plus les systèmes nationaux** des pays partenaires et soutenir leur renforcement ;
- **accélérer les efforts en matière de déliement** de l'aide pour les pays les moins avancés ;
- **réduire la fragmentation de l'aide** et contenir la prolifération des canaux multilatéraux ;
- **utiliser des cadres de résultats transparents**, calés sur les objectifs des pays partenaires.

En œuvrant pour un **partenariat mondial élargi**, la France continue de s'engager en faveur de ces objectifs aux côtés de l'Union européenne et de ses partenaires avec lesquels elle partage ses exigences en matière d'efficacité et de gouvernance de l'aide.

La France encourage ainsi une **approche différenciée** selon les pays afin notamment de tenir compte du niveau de développement de leurs économies, de leur degré de dépendance à l'aide, ainsi que des situations de fragilités. Elle œuvre en faveur d'une **appropriation** accrue par les pays partenaires de la mise en œuvre opérationnelle de l'agenda sur l'efficacité de l'aide, en appuyant un suivi centré sur les progrès concrets **au niveau de chaque pays**. Elle continue à ce titre à encourager le renforcement des capacités des pays en développement en matière de définition de politiques nationales pouvant servir de référence à leurs partenaires.

La France privilégie une démarche de **gestion axée sur les résultats** qu'elle distingue de la **gestion pilotée par les résultats**, qui inciterait implicitement de concentrer l'allocation de l'aide sur les projets, les secteurs ou les partenaires les plus performants, c'est à dire ceux en mesure d'afficher des résultats probants et rapides, au détriment des partenaires les plus vulnérables, États fragiles et PMA qui constituent les bénéficiaires prioritaires des moyens concessionnels accordés par la France.

6.1.1 Politiques, stratégies, plans et programmes de coopération

➔ Depuis 2010, la stratégie française de coopération au développement est définie dans le document cadre de coopération au développement (DCCD) qui sert aujourd'hui de référence à tous les autres documents stratégiques et de cadrage budgétaire. L'adoption du document cadre constitue un progrès notable permettant de donner une vision globale de la politique en fixant les grands **objectifs stratégiques** :

- lutte contre la pauvreté et réalisation des OMD ;
- promotion des biens publics mondiaux, par exemple la lutte contre le changement climatique, les maladies transmissibles ou la protection de la biodiversité ;
- croissance économique ;
- stabilité et État de droit.

Le DCCD donne également un cadre d'analyse et de cohérence de la réponse à moyen terme de la France aux enjeux du développement différenciés selon les catégories de pays. Il **représente**

un pas important dans la formalisation d'une gestion axée sur les résultats, en articulant objectifs stratégiques et priorités géographiques via un cadrage budgétaire.

En référence à ce cadre stratégique, la politique française de coopération au développement se décline en :

- un cadre de programmation budgétaire triennal qui définit les moyens dédiés à la coopération et la ventilation des grands agrégats (équilibre bilatéral/multilatéral et autres instruments)
- des stratégies sectorielles et régionales qui identifient les objectifs spécifiques calés sur les objectifs généraux (voir chapitre 2 et annexes), par exemple : « l'éducation et la formation », stratégie « alimentation et sécurité alimentaire », un document d'orientation stratégique « nutrition » et une stratégie « santé », etc.

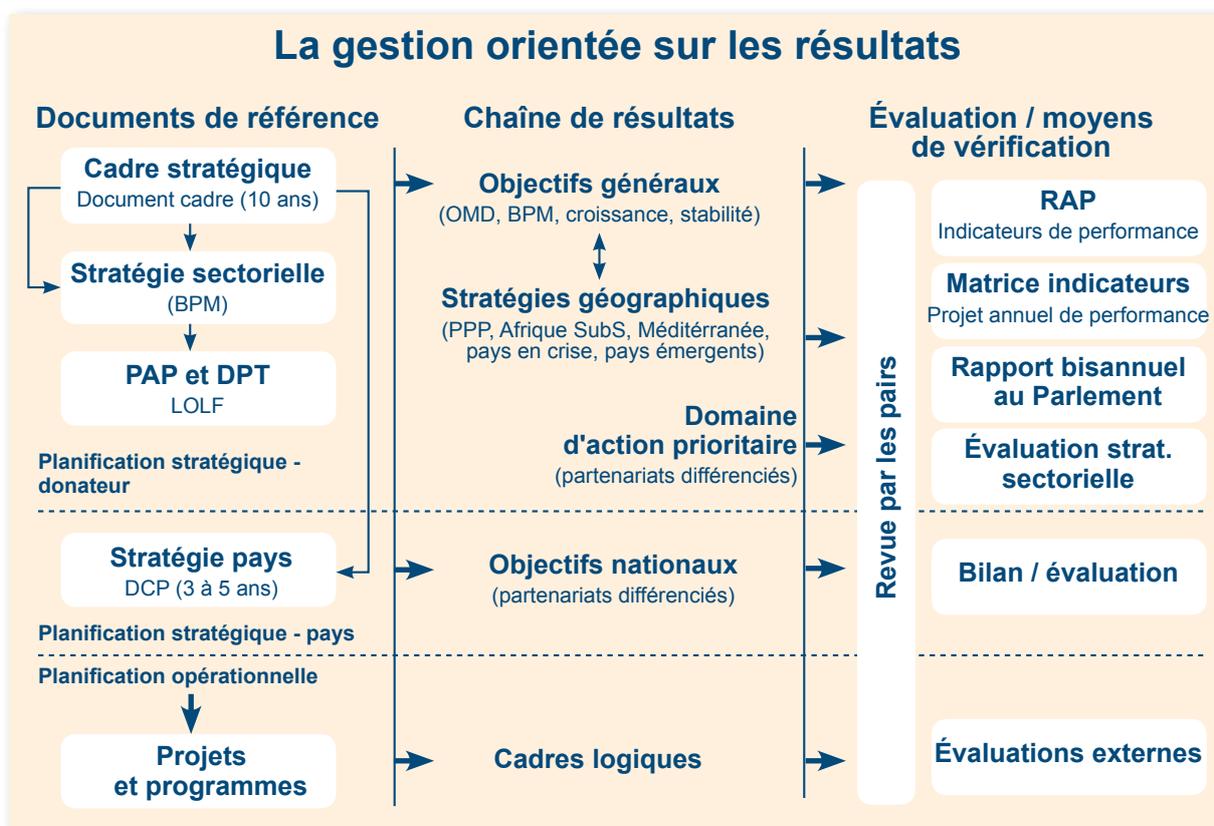
Pour les opérateurs bilatéraux, la mise en œuvre de la stratégie d'aide se décline sous forme de contrat d'objectifs et de moyens unique avec l'État ; dans le cadre du COM de l'AFD, celle-ci se voit fixer des objectifs chiffrés de l'activité, ainsi que 23 indicateurs de suivi de la réalisation de ces objectifs. L'AFD rend compte des résultats de la mise en œuvre du COM au COS.

6.1.2 Processus de planification, de budgétisation et de suivi

➔ La planification stratégique, la budgétisation et le suivi de l'activité de coopération de la France sont orientés vers l'obtention de résultats, que ce soit au niveau global ou au niveau des pays partenaires.

La chaîne des résultats attendus peut être résumée par la figure 4 ci-dessous.

Figure 4 : la gestion orientée sur les résultats



Source : MAE/DGM

6.1.2.1 Au niveau global

→ La mise en place en 2006 d'un document de politique transversale et d'un projet annuel de performance dans le cadre de la LOLF a marqué une étape importante vers la **formalisation d'une gestion axée sur les résultats** au niveau de la politique transversale et interministérielle de la France.

La notion de performance est désormais au cœur de la programmation budgétaire (projet annuel de performance) et du suivi de son exécution (rapport annuel de performance). Cette analyse annuelle des performances détaille les objectifs quantitatifs à atteindre, les coûts et les opérateurs, ainsi que les résultats (qui permettent de comparer prévision et exécution, non seulement en termes budgétaires mais également au regard des indicateurs de performance et des coûts complets réels).

Une étape supplémentaire a été le fruit du CICID de juin 2009 avec l'adoption d'une grille de **19 indicateurs de l'aide bilatérale** élaborée pour mieux suivre et évaluer les résultats des objectifs géographiques et sectoriels de l'aide

française. Parmi ces 19 indicateurs, 8 sont des indicateurs de moyens et de conformité, dix sont des indicateurs de résultat sur les secteurs d'intervention prioritaires et le dernier est un indicateur de performance budgétaire. **Ces indicateurs sont mis à jour annuellement et présentés dans le cadre du PAP.**

6.1.2.2 Au niveau des pays partenaires

■ Résultats et redevabilité mutuelle

→ Les engagements pris dans le cadre du quatrième forum sur l'efficacité de l'aide de Busan sont en cours de mise en œuvre au niveau local. La France soutient le *building block* sur les résultats et la redevabilité mutuelle qui vise à promouvoir et **mettre en place au niveau des pays partenaires des accords de résultat et redevabilité mutuelle liant le pays partenaire et ses bailleurs.**

L'objectif est de promouvoir l'atteinte de résultats durables de développement, leur suivi et leur évaluation dans un cadre de redevabilité

mutuelle, non seulement en ce qui concerne le pays en développement mais aussi ses partenaires au développement techniques et financiers. Ces accords peuvent également être utilisés comme cadre général pour d'autres initiatives connexes visant l'atteinte de résultats durables de développement.

Dans ce cadre, **les partenaires techniques et financiers doivent se coordonner et s'aligner sur les indicateurs de résultats des pays partenaires** ; ils adoptent un ensemble d'objectifs de résultats, **définis par le pays partenaire en fonction de ses priorités** (par exemple, nombre d'enfants vaccinés). **Dans ce cadre, l'action de la France sera orientée sur l'atteinte de ces résultats attendus**, étant entendu que chaque bailleur conserve néanmoins ses modalités propres.

La France co-organisera un séminaire d'information de ses partenaires francophones sur ce thème majeur au Bénin en novembre 2012, en partenariat avec la Commission européenne.

■ **Documents cadres de partenariat** (voir paragraphe 5.1.2)

➔ Au niveau des principaux pays partenaires (17 pays pauvres prioritaires), les nouveaux documents cadres de partenariat en cours de négociation doivent permettre de renforcer le

processus de planification, de budgétisation et de suivi des engagements. **Ils renforceront également le processus de suivi en sélectionnant un nombre limité d'indicateurs de résultat alignés sur la stratégie de développement du pays bénéficiaire** dans les principaux secteurs de coopération, y compris la gouvernance.

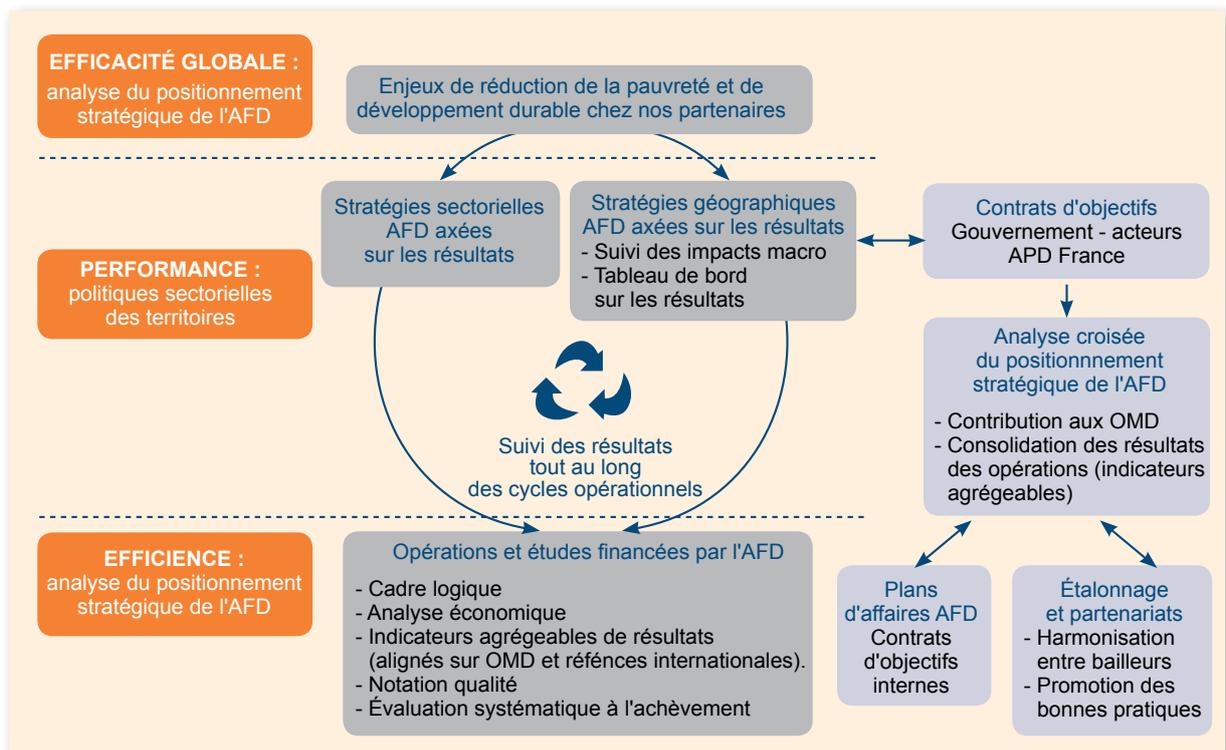
Les documents cadres de partenariat comprennent également une annexe de programmation des moyens, synthétisant les actions des principaux acteurs de la coopération française dans le pays partenaire (service de coopération, AFD, service économique). Cette annexe demeure toutefois indicative, le budget de l'aide au développement demeurant voté chaque année par le Parlement.

6.1.2.3 Au niveau des projets et programmes

➔ Sur le plan de la mise en œuvre de la politique de la coopération bilatérale, l'AFD a mis en place un cadre de gestion axé sur les résultats structuré en quatre niveaux :

- plan d'orientation stratégique ;
- cadres d'intervention sectoriels (CIS) ;
- cadres d'intervention pays (CIP) ;
- projets et programmes.

Figure 5 : accroître et montrer l'efficacité de l'aide publique au développement



Source : AFD

Ainsi, les résultats des projets et programmes concourent à la réalisation des objectifs des CIS et des CIP, lesquels contribuent à la réalisation des objectifs stratégiques de l'agence.

De plus, ces différents niveaux du cadre de gestion axée sur les résultats s'articulent avec ceux de l'ensemble de la politique de coopération au développement de la France. En particulier, le CIP s'insère dans les priorités définies par la France pour le pays, notamment le DCP lorsqu'il existe, et dans les autres cadres stratégiques de l'agence (cadre d'intervention régionale, cadres d'intervention sectoriels, cadres d'intervention transversaux). Il porte sur une durée de trois ans, identifie trois secteurs de concentration et une liste de projets à financer dans ces secteurs.

6.1.3 Suivi des résultats des programmes individuels dans les contextes de fragilité

→ D'une manière générale, et en cohérence avec les positions qu'elle a portées au forum de Busan, la France soutient l'**adaptation** des interventions aux contextes des pays partenaires ; celle-ci est d'autant plus essentielle dans les situations complexes **de fragilité ou de conflit**. Dépassant l'approche par gestion de l'aide seule en faveur d'une approche globale, la grille d'analyse des fragilités développée par la France se fonde sur des indices qui permettent une **compréhension des contextes de fragilité et de vulnérabilité** et favorisent des **interventions préventives et ajustées** à l'évolution de ces contextes. Toutefois, celle-ci ne comprend pas des indicateurs de fragilité au sens du suivi/monitoring des programmes et projets.

Que ce soit durant l'instruction, le lancement ou l'exécution de chaque programme et projet, la procédure suivie ne diffère donc pas pour les États fragiles de celles des autres contextes, qui sont **examinés systématiquement, sous leurs aspects de risque politique, économique et financier, dans le cadre d'une évaluation ex-ante**.

En outre, l'AFD a adopté un **cadre d'intervention transversal (CIT) « prévention des crises et sortie de conflit »**, conformément à une stratégie *ad hoc* adoptée en 2007 et révisée en 2009. Celle-ci précise que dans le traitement des situations de crises, préventif comme curatif, l'AFD doit se conformer à l'**obligation de**

« ne pas nuire » et procéder à des **« opérations duales »**, distinctes des projets habituels de développement en ce qu'elles doivent, outre leur objectif spécifique, **contribuer au traitement des crises et des conflits ou encore participer à la réduction des fragilités**.

6.2 Système d'évaluation

6.2.1 Politique de l'évaluation et service d'évaluation

→ Afin de mesurer l'atteinte des résultats, la politique française de coopération au développement fait l'objet d'évaluations régulières à des fins de reddition de comptes, mais aussi d'apprentissage, et afin d'informer la prise de décision des acteurs chargés de son pilotage et de sa mise en œuvre.

Dans le prolongement de la revue à mi-parcours du CAD de 2010 qui avait émis une appréciation favorable sur la cohérence et l'efficacité accrues du dispositif d'évaluation, la **politique d'évaluation et le dispositif d'évaluation de la France se renforcent progressivement**.

Le dispositif français d'évaluation est constitué de trois services d'évaluation placés respectivement auprès des trois principaux acteurs publics de la coopération (MAE/DGM, MEFI/DG Trésor et AFD), reflétant ainsi l'organisation du dispositif institutionnel français de coopération au développement :

- la DGM a défini un pôle de l'évaluation qui est composé de **six agents, avec un budget annuel d'environ 800 000 euros**, rattaché au service des programmes et du réseau ;
- l'unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) à la DG Trésor, qui est placée directement auprès du chef du service des affaires multilatérales et du développement, **dispose de cinq agents et d'un budget annuel de l'ordre de 500 000 euros** entièrement consacré aux évaluations ;
- la division de l'évaluation de l'AFD, dont le service est logé au sein du département de la recherche, était composée de dix personnes en 2011. Le montant des dépenses (hors personnel) consacrées par l'AFD à l'évaluation s'est élevé à 2 millions d'euros en 2010 et 1 million d'euros en 2011.

La stratégie française s'engage à développer l'évaluation de ses actions en faveur du développement et fait explicitement référence à l'évaluation concertée de ces trois structures qui « vise à mesurer l'efficacité des actions bilatérales et les contributions multilatérales afin de mieux piloter les modalités d'intervention ».

Ces trois services, bien qu'autonomes, travaillent en étroite concertation et coordination. En particulier, ils :

- appliquent les principes du CAD concernant l'impartialité et l'indépendance, la crédibilité, la transparence et la participation ;
- adhèrent aux critères d'évaluation du CAD ;
- appliquent des protocoles d'évaluation similaires avec la mise en place systématique d'un comité de pilotage ouvert aux diverses parties prenantes et à des personnes qualifiées extérieures, l'externalisation des évaluations, la restitution des résultats de l'évaluation et la publication des rapports d'évaluation ;
- se concertent sur la programmation des évaluations, laquelle fait en principe l'objet d'une validation annuelle par le dernier co-secrétariat du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de l'année. Pour s'aligner sur la programmation budgétaire triennale, les trois services évoluent progressivement vers une programmation triennale. La DG Trésor vient ainsi de valider un programme triennal d'évaluation portant sur 2012-2014 ;
- conduisent des évaluations conjointes au niveau national : l'AFD et la DGM ont mené conjointement l'évaluation sur « le rôle de chef de file » ; la DG Trésor et la DGM celle sur « les appuis français à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas de l'UEMOA ». Actuellement, les trois services pilotent le « bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010 » ;
- participent conjointement à des évaluations européennes et internationales, par exemple l'évaluation de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Pour la première fois en 2010, ces trois services ont transmis de manière conjointe les résultats des évaluations des trois structures au Parlement. Fin 2012, ils transmettront au Parlement un rapport consolidé des évaluations réalisées en 2010 et 2011.

De plus, les trois services participent au comité des évaluations de l'AFD mis en place fin 2010. Créé fin 2009, ce comité est présidé par François Bourguignon (Directeur de PSE-Ecole d'économie de Paris) ; il est composé des quatre représentants des ministères de tutelle de l'AFD ainsi que de quatre personnalités extérieures qualifiées. Ce comité a pour mission :

- d'appuyer l'AFD dans l'exercice de sa mission de rendre des comptes et d'évaluer ses actions de façon crédible, indépendante et transparente ;
- de conseiller l'AFD dans la mise en œuvre de sa politique d'évaluation, notamment en termes de pertinence et de qualité.
- Enfin la DG Trésor (2010) et le MAE (2007) disposent d'un guide de l'évaluation formalisant clairement leur politique de l'évaluation et les méthodes employées.

Par ailleurs, le dispositif d'évaluation de l'aide publique au développement française a fait l'objet d'une enquête de la Cour des comptes en 2010 dans le cadre plus global de l'enquête sur la politique française d'aide publique au développement, dont le rapport a été publié en juin 2012.

6.2.2 Indépendance des évaluations

➔ À la DGM, à la DG Trésor comme à l'AFD, dans un souci d'indépendance, d'impartialité et de crédibilité, la plupart des évaluations sont confiées à des évaluateurs externes, indépendants, sélectionnés par appels d'offres. Seule l'AFD conserve une capacité (limitée) d'évaluation en interne, afin d'être en mesure de fournir une assurance qualité des productions externes, de préserver l'attractivité de la fonction d'évaluation et de maintenir un savoir-faire.

L'enquête 2010 de la Cour des comptes sur la politique française de coopération au développement conclut, dans le rapport consacré au dispositif d'évaluation, que les règles et les procédures définies sont généralement respectées, ce qui garantit une évaluation de qualité, crédible

et indépendante. La constitution d'un comité de pilotage pluraliste et le recours quasi-systématique à un consultant externe choisi au terme d'une mise en concurrence effective constituent, en particulier, deux garanties précieuses.

6.2.3 Planification et budgétisation pour l'évaluation des activités d'aide au développement

➔ Les services chargés de l'évaluation se coordonnent pour établir leur programme d'évaluation en établissant un budget adéquat pour la mise en œuvre de leurs activités :

- à la **DGM**, un **programme d'évaluations stratégiques** portant sur un pays, un secteur, une thématique transversale, un instrument ou un opérateur est fixé tous les deux ans par un comité ministériel d'évaluations, présidé par le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats en concertation avec l'ensemble des directions du ministère des Affaires étrangères ;
- parmi les évaluations programmées, une dizaine d'évaluations stratégiques et transversales sont menées chaque année ; elles sont pilotées par le pôle de l'évaluation de la DGM et sont réparties sur les **programmes budgétaires 185 « diplomatie publique culturelle et d'influence » et 209 « solidarité avec les pays en développement »**. Le MAE effectue aussi systématiquement et de façon décentralisée l'évaluation des projets : une centaine de projets financés sur le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) sont évaluées chaque année pour un budget d'environ 300 000 euros ;
- par ailleurs, après l'initiative interministérielle visant à mieux coordonner l'évaluation des politiques publiques, le MAE a désigné à l'inspection des affaires étrangères un référent évaluation, qui permet d'envisager l'extension du champ d'évaluation en particulier aux dotations de la France aux organisations multilatérales ;
- dans le cadre de la politique d'évaluation définie par la **DG Trésor**, l'unité d'évaluation a la charge d'évaluer toutes les actions du **programme budgétaire 851 « prêts bonifiés aux États étrangers » et du programme 110 « aide économique et financière au développement » qui comprend les dotations**

de la France aux multilatéraux pilotées par la direction générale. La programmation annuelle et pluriannuelle des évaluations est établie en concertation avec les services opérationnels internes et les services d'évaluation de la DGM et de l'AFD, en particulier en ce qui concerne les évaluations conjointes. Le programme d'évaluation est soumis à la validation du directeur général. En 2011, l'unité d'évaluation a piloté une dizaine d'évaluations représentant un montant cumulé d'aide de 308 millions d'euros. Au total, entre 2008 et 2011 inclus, l'unité a mené 23 évaluations ;

- l'**AFD** arrête son programme des évaluations en fin d'année. Le projet de programme est présenté pour avis à son comité des évaluations chargé notamment d'examiner chaque année le programme pour en apprécier les priorités et la pertinence. Le programme d'évaluations est alors approuvé par le directeur général de l'AFD. Il est structuré selon les quatre catégories d'évaluations retenues par l'AFD : les **évaluations de projets qui sont systématiques et décentralisées pour les projets courants, les évaluations stratégiques (ou globales), les travaux de métaévaluation ou de capitalisation thématique et les évaluations d'impact**. En 2011, l'AFD a achevé 12 évaluations qui ont été publiées.

Au total, entre 2008 et 2011, ces trois unités d'évaluation ont mené 77 évaluations portant sur des pays, des secteurs, des instruments (aide budgétaire, projets, etc.), des partenariats avec les institutions multilatérales d'aide au développement et des politiques de coopération.

6.2.4 Partenariats pour l'évaluation et renforcement des capacités

➔ En conformité avec les engagements de la Déclaration de Paris, **la France a renforcé depuis 2008 les évaluations conjointes**, notamment avec la Commission européenne. De plus, **toutes les évaluations pays (DCP) sont conduites conjointement avec le pays partenaire**. La plupart de ces évaluations sont aussi menées conjointement avec d'autres bailleurs, bilatéraux et multilatéraux. L'AFD a également participé à des évaluations partenariales (avec les pays bénéficiaires) conjointes (avec plusieurs bailleurs) portant sur des programmes sectoriels, comme cela a été par exemple le cas

avec l'évaluation du plan décennal de l'éducation au Bénin finalisée en 2012.

D'une manière générale, la France s'efforce d'associer des experts du pays partenaire aux opérations d'évaluation conduites par des évaluateurs français ; en particulier, **les évaluations décentralisées pratiquées par l'AFD sont souvent confiées à une expertise locale**⁶¹.

De plus, la France a participé à l'évaluation de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et accueilli en février dernier le séminaire de capitalisation sur cette expérience unique d'évaluation partenariale associant à la fois les pays partenaires et les bailleurs. En débouché de ce séminaire, la France a accepté de constituer un groupe de travail au sein du réseau Evalnet du CAD de l'OCDE visant à promouvoir les évaluations partenariales qui constituent un moyen essentiel de renforcement des capacités (« *learning by doing* »). En lien avec cette initiative, le séminaire « Résultats et redevabilité mutuelle » organisé en novembre 2012 pour 11 pays d'Afrique francophone inclura un volet sur l'évaluation partenariale.

Le projet FSP « Appui au partenariat en évaluation des politiques publiques dans la zone de solidarité prioritaire » (PARTEVA) a pour objectif de développer un dialogue de partenariat de la conception jusqu'à la mise en œuvre et à l'évaluation finale ou rétrospective des politiques et des actions de coopération.

6.3 Apprentissage institutionnel

6.3.1 Mécanismes de retour d'information sur les évaluations

→ Dans le cadre des évaluations menées par la DGM, la DG Trésor et l'AFD, **les services et structures impliqués dans les actions évaluées sont systématiquement intégrés aux comités de pilotage** mis en place pour superviser les évaluations réalisées par des évaluateurs externes. Cette participation des

évalués au comité de pilotage permet à la fois d'améliorer l'utilité de l'évaluation, la formulation des recommandations et l'appropriation des résultats de l'évaluation. L'objectif est d'encourager le débat interne sur les conclusions et les recommandations des évaluations. Ainsi, si ces modalités d'organisation de l'évaluation ne visent pas directement à entraîner une modification des procédures ou des modalités d'instruction ou de suivi des projets, elles contribuent néanmoins à faire évoluer la réflexion des parties prenantes sur leurs pratiques et leurs savoir-faire, ainsi que sur les enjeux de leurs projets.

6.3.1.1 DG Trésor

→ La DG Trésor a mis en place un mécanisme de retour d'information et de suivi des évaluations qu'elle pilote. Un atelier de restitution est généralement organisé à la fin de la plupart des évaluations. Cet atelier est composé du comité de pilotage auquel participent des représentants des administrations et/ou des entreprises concernées, de personnalités universitaires ou de la société civile, et permet d'échanger avec les évaluateurs sur les conclusions et recommandations de l'évaluation. Une synthèse accompagnée de la grille d'appréciation des travaux des évaluateurs par les membres du comité de pilotage est adressée, selon les cas, au directeur général ou au ministre.

Toutes les évaluations font l'objet d'un suivi des recommandations formulées par les évaluateurs permettant d'amender ou d'améliorer les instruments, les procédures ou les instructions existants. Six à douze mois après l'achèvement de l'évaluation, une note rappelant les principaux résultats et présentant les actions mises en œuvre par les services opérationnels est adressée au ministre.

6.3.1.2 DGM

→ Le suivi des évaluations décentralisées de projet n'est pas formalisé. En revanche, les évaluations stratégiques, pilotées depuis Paris, nourrissent le processus d'élaboration des stratégies pays, sectorielles ou thématiques. Les résultats de ces évaluations permettent en général des réajustements de la stratégie de

61- La principale limite à l'utilisation des procédures des pays partenaires, dans le domaine de l'évaluation comme dans les autres domaines, reste la faiblesse des capacités des pays partenaires ; les pays de culture anglo-saxonne ont, davantage que les autres, des procédures utilisables de *monitoring and evaluation*. À défaut de procédures locales, les procédures de suivi utilisées par le pays partenaire sont souvent préconisées par la Banque mondiale.

coopération. Cela a été le cas par exemple pour les évaluations des coopérations bilatérales (évaluation de la politique de coopération avec l'Indonésie ou avec le Niger), mais aussi pour l'évaluation d'actions plus transversales (évaluation de la formation des magistrats, évaluation du volontariat international, évaluations des coopérations décentralisées avec le Maroc, le Burkina Faso et la Chine). Dans certains cas, elles sont d'ailleurs programmées en fonction du calendrier de mise à jour de ces différentes stratégies ; c'est notamment le cas des évaluations pays programmées à l'occasion de l'élaboration d'un nouveau DCP.

Depuis peu, le pôle de l'évaluation a décidé de systématiser le suivi des suites données aux recommandations issues des évaluations stratégiques. À la fin de chaque évaluation, les services gestionnaires arrêteront, avec l'appui des évaluateurs, la liste des mesures à prendre assortie d'un calendrier. Sur la base de ce document, le pôle de l'évaluation sera en mesure d'assurer un suivi.

Le comité ministériel des évaluations est en outre chargé de faire le bilan des évaluations terminées, ce qui permet notamment de faire le point, tous les deux ans, sur la mise en œuvre de leurs recommandations.

6.3.1.3 AFD

→ Les évaluations de projet sont principalement destinées à être utilisées par l'équipe projet et la présentation des résultats de l'évaluation est systématiquement organisée au niveau local, le plus souvent devant le groupe de référence composé par l'AFD et le maître d'ouvrage. Dans certains cas, les recommandations formulées dans les rapports présentent un intérêt directement opérationnel pour le maître d'ouvrage et l'AFD. Elles sont destinées à limiter ou anticiper les zones de risques, les erreurs ou les défaillances constatées, ou à y remédier. Ces recommandations sont parfois immédiatement mises en œuvre par les acteurs concernés. Dans d'autres cas, l'application des recommandations requiert des décisions ou des mesures à plus long terme (mise en place d'un programme de surveillance et d'entretien, adoption de textes réglementaires ou législatifs, etc.). En outre, bien qu'intervenant en moyenne une à deux années après la fin des projets, les évaluations peuvent rétroagir sur les opérations en exécution ou contribuer à la préparation de nouveaux concours. C'est plus particulièrement le cas

lorsque plusieurs phases successives de financements AFD viennent en appui à des programmes nationaux ou à des politiques sectorielles. Les leçons tirées des évaluations de projet peuvent aussi alimenter la réflexion sur les stratégies d'intervention de l'AFD. Plus largement, les évaluations de projet nourrissent les travaux de capitalisation conduits par la division de l'évaluation.

Pour les évaluations stratégiques, les travaux de capitalisations et les évaluations d'impact, une restitution est systématiquement organisée devant le comité de pilotage de l'évaluation qui associe toujours les services opérationnels de l'AFD pour permettre un premier débat interne. En outre, la division de l'évaluation organise avec les divisions opérationnelles de nombreux séminaires, internes ou externes, où les travaux d'évaluation, leurs conclusions et leurs recommandations sont débattus.

En revanche, l'agence ne s'est pas encore dotée d'un système de suivi systématique des recommandations formulées dans ces rapports d'évaluation. C'est le reflet d'une approche de l'évaluation moins tournée vers le management opérationnel que vers la connaissance et la production intellectuelle. Une partie de l'apprentissage passe par le comité des évaluations. Ainsi, le président du comité des évaluations rend systématiquement compte des travaux du comité, à l'issue de chacune de ses réunions, au directeur général ou au directeur général adjoint de l'AFD. Le président lui fait alors part, à partir de la revue des travaux d'évaluation menés par la division de l'évaluation, des mesures qui lui paraissent susceptibles d'améliorer la qualité de l'instruction et de la mise en œuvre des projets.

6.3.2 Diffusion des résultats et enseignements des évaluations

→ Les rapports d'évaluation sont, pour la plupart, publiés, et font l'objet d'une diffusion relativement large.

6.3.2.1 DGM

→ Les évaluations des projets FSP et des associations bénéficiaires de subventions ne sont pas publiées. En revanche, les évaluations stratégiques font, en principe, l'objet d'une publication systématique du rapport intégral ou, depuis 2010, de la synthèse. Les deux

collections « évaluations » et « évaluations pays » forment à ce jour un catalogue d'environ 140 publications. Les rapports, dans leur intégralité, sont en outre mis en ligne sur les sites internet (site France Diplomatie) et intranet du MAE, à l'exception des évaluations pays qui ne sont accessibles que sur l'intranet, par souci de confidentialité à l'égard des pays bénéficiaires, dont la qualité des politiques publiques est indirectement appréciée dans le rapport d'évaluation. Les synthèses sont largement diffusées. Les évaluations stratégiques font l'objet d'une publication papier, largement diffusée en interne comme en externe (notamment au Parlement).

6.3.2.2 DG Trésor

→ Les rapports d'évaluation de la DG Trésor font l'objet d'une publication écrite systématique dans les collections de la DG Trésor et sont disponibles sur le site internet de la direction générale ; les notes de synthèse sont également mises en ligne en français et en anglais. Pour les évaluations de projets RPE-FASEP, seules les synthèses sont publiées du fait d'informations à caractère industriel ou commercial mentionnées dans le rapport intégral.

Les rapports (synthèse imprimée et rapport intégral sur CD-ROM) sont envoyés à tous les partenaires français et étrangers concernés ; la liste des destinataires est affinée en fonction de l'objet de l'évaluation.

La DG Trésor dispose d'un site internet relatif aux évaluations des actions de développement qui a été récemment revu et complété.

6.3.2.3 AFD

→ Les évaluations décentralisées de projet ne sont pas publiées mais toutes les évaluations stratégiques conduites par son service de l'évaluation sont publiées dans la collection « *ex post* » qui comprend quatre séries : « évaluation et capitalisation », « évaluations conjointes », « notes méthodologiques » et « analyses d'impact ». En général, les évaluations donnent lieu à la réalisation de notes de synthèse qui sont également publiées. Ces rapports et notes sont mis en ligne sur le site internet de l'AFD. Les évaluations davantage tournées vers la production de connaissance font également l'objet de séminaires organisés par le département de la recherche et ouverts à un public très large.

6.3.3 Gestion des connaissances

→ Dans le cadre des évaluations menées par la DGM, la DG Trésor et l'AFD, outre les services et structures impliqués dans les actions évaluées, des personnes qualifiées extérieures, en général des experts et universitaires, sont systématiquement intégrées aux comités de pilotage mis en place pour superviser les évaluations. Cette participation d'experts et d'universitaires au comité de pilotage favorise un enrichissement mutuel dans le domaine des politiques de développement. Ainsi, le comité de pilotage du bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement, lancé début 2012 conjointement par le MAE, le MEFI et l'AFD comprend deux universitaires français directement impliqués dans l'analyse des politiques de développement.

La composition plurielle des comités de pilotage des évaluations stratégiques menées par la **DGM** est l'une des conditions d'un dialogue constructif entre experts extérieurs et spécialistes des questions étudiées. Des parlementaires sont de plus en plus fréquemment conviés à présider ces enceintes, comme, par exemple, pour l'évaluation du DCP Comores ou le bilan évaluatif de la politique française d'aide au développement entre 1998 et 2010, piloté conjointement avec la DG Trésor et l'AFD.

En 2010, la **DG Trésor** a mis en place un dispositif incitatif qui vise à favoriser la participation de personnes qualifiées extérieures aux comités de pilotage des évaluations qu'elle pilote. Ce dispositif prévoit, outre la participation d'experts au comité de pilotage, la rédaction d'une note de contextualisation qui permet de situer plus globalement l'évaluation dans le secteur/thème concerné ; il a été mis en œuvre pour l'évaluation de la dotation de la France au Fonds asiatique de développement et l'évaluation d'un projet d'irrigation en Syrie. Depuis 2008, la plupart des comités de pilotage comprennent des personnes qualifiées extérieures, universitaires pour la plupart.

Ateliers « Regards Croisés sur l'efficacité de l'aide », 2009-2010

Lancée à l'initiative de l'AFD et confiée au Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), l'organisation des ateliers « Regards croisés sur l'efficacité de l'aide » s'inscrit dans le suivi des engagements pour l'efficacité de l'aide pris par la France.

Les ateliers avaient pour objectif d'identifier les difficultés et les bonnes pratiques dans la mise en œuvre d'une coopération au développement efficace sur le terrain. Ils ont permis aux responsables de la mise en œuvre de la coopération française et à ses partenaires de partager leur expérience sur le terrain. Les échanges étaient basés sur une enquête auprès des agences de terrain de l'AFD et des services de coopération et d'action culturelle, ainsi que les services économiques, et sur un examen des principes d'efficacité de l'aide et de leur mise en œuvre par la France dans les pays partenaires. Ces ateliers ont servi à former et sensibiliser le personnel de la coopération française au niveau du terrain sur les problématiques de l'efficacité de l'aide.

Les conclusions soulignent notamment que la mise en œuvre pratique de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et la maximisation de l'impact des politiques de coopération sur le développement des pays partenaires nécessitent de prendre en compte trois évolutions majeures du contexte d'intervention de l'aide publique fournie par les membres du CAD qui se sont accélérées tout au long des années 2000 : la diversification des contextes nationaux, la diversification des sources de financement et la multiplication des intervenants en coopération. Les conclusions de l'étude ont permis d'alimenter les positions françaises au forum de Busan.

Enfin, les publications tirées des résultats de l'étude et les séminaires de restitution ont été l'occasion de sensibiliser à ces mêmes questions les agents de l'administration centrale. Un séminaire de restitution a notamment été organisé autour des trois thèmes suivants :

- prendre en compte des contextes nationaux de plus en plus différenciés ;
- repenser l'efficacité collective et la redevabilité individuelle d'intervenants en coopération plus nombreux et plus divers ;
- prévisibilité de l'aide, pérennité des transferts, réactivité des financements.

6.4 Communication, redevabilité et sensibilisation au développement

6.4.1 Transparence et reddition de comptes

→ La transparence de l'aide, conjuguée à sa prévisibilité est essentielle, pour une gestion efficace de l'aide publique au développement, tant pour le pays donateur que pour le pays bénéficiaire. Elle est l'une des conditions de l'appropriation de l'aide par nos partenaires. La France s'est engagée dans cette optique et a déjà accompli, ces dernières années, des efforts importants en matière de transparence :

- elle participe activement aux travaux du **CAD de l'OCDE** sur les statistiques en matière d'aide au développement. Les statistiques agrégées par le CAD constituent en effet un

standard international, ouvert et accessible au grand public. Elle appuie et encourage le rapprochement progressif entre les deux formats du système de notification des pays créanciers (SNPC et SNPC++) ;

- la politique **d'open data** de la France a donné lieu à la fin de l'année 2011 à la mise en ligne d'informations statistiques sur l'aide au développement sur le site www.data.gouv.fr comme première étape pour accroître la transparence vis-à-vis de toutes les parties prenantes. Cette plateforme web vise à regrouper en un seul endroit l'ensemble des données déjà publiées concernant les politiques publiques françaises ;
- en outre, **l'AFD publie des informations complètes sur les projets qu'elle finance** et a créé un site dédié à la transparence. Les utilisateurs ont accès à une base de données qui présente une liste de projets avec l'ensemble des données relatives au pays, dates, contexte, enjeux et objectifs du projet ainsi qu'aux

informations financières. Ces données concernent l'ensemble des opérations de l'AFD à l'exception des informations couvertes par le secret bancaire et le secret des affaires.

Sur le terrain, la France entretient un dialogue régulier avec ses partenaires sur les montants et les rythmes des travaux à venir. Elle participe activement aux réunions de coordination des bailleurs de fonds sur le terrain, où se matérialisent directement les efforts de transparence. Dans le cadre de l'exercice de programmation conjointe européenne, les efforts de transparence et de prévisibilité des données seront encore accrus et formalisés dans l'annexe financière des documents de stratégie communs. Enfin, pour les PPP, les DCP ont pour objet de conférer davantage de lisibilité et de prévisibilité aux efforts d'aide français.

Au niveau global, comme évoqué plus haut, la France a accru et **amélioré ses exercices de redevabilité** : cette année sera publié le premier rapport bisannuel au Parlement sur la mise en œuvre de la stratégie française de coopération ; la programmation budgétaire pluriannuelle donne une plus grande prévisibilité de l'évolution des crédits d'APD à moyen terme.

Néanmoins **d'importants progrès restent à produire et la France est en train de réfléchir à la manière d'améliorer la transparence et la prévisibilité de son aide** et de répondre au mieux aux engagements de Busan.

Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement prévoit en effet d'appliquer un **standard commun** pour la publication d'informations détaillées et prévisionnelles sur les ressources apportées par la coopération au développement. Pour mettre en œuvre ce standard conformément à la démarche graduelle proposée dont le dernier volet correspond à l'adoption de la norme IATI, la France devra revoir profondément son système d'information interministériel.

Le MAE a engagé, dans le cadre de son partenariat avec *Development Gateway international*, une analyse des évolutions nécessaires de son

propre dispositif d'information sur les flux d'aide. Cette analyse aura vocation à terme à couvrir également les flux d'information du MEFI et de l'AFD pour identifier les étapes nécessaires à l'adoption du standard commun.

Le coût budgétaire et humain de cette mise en conformité devra être évalué rapidement.

6.4.2 Sensibiliser davantage aux résultats en matière de développement

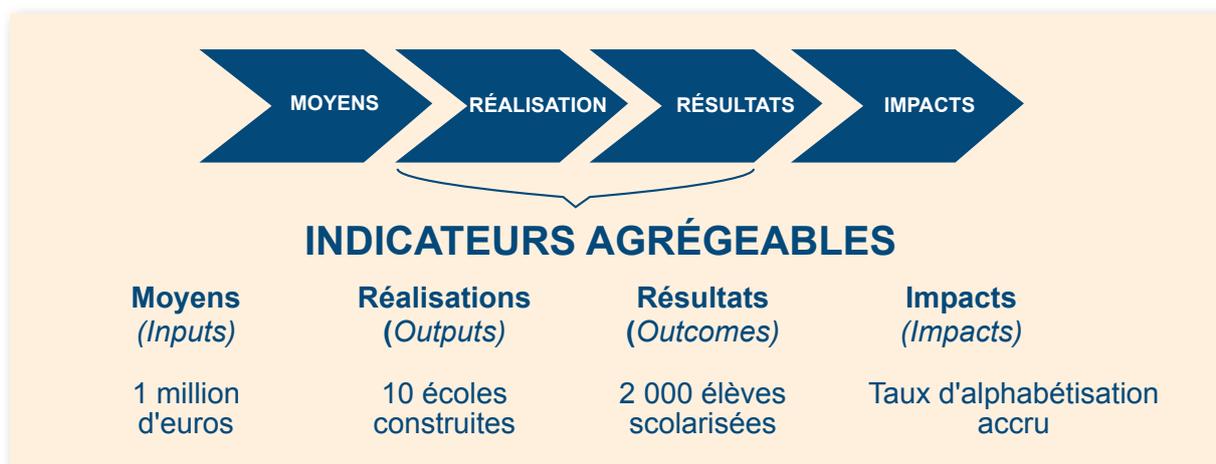
➔ La France organise régulièrement des **sondages d'opinion** sur la politique de coopération : les enquêtes menées sur ces thématiques auprès des contribuables montrent le chemin qui reste à parcourir pour les informer et les convaincre de la bonne utilisation de l'APD. Ainsi, lors d'un récent sondage, bien qu'une majorité de français (63 %) estimait normal que la France continue d'aider les pays en développement, même en période de crise budgétaire, 66 % des sondés souhaitaient obtenir de plus amples informations sur l'APD française, **probablement pour s'assurer de son efficacité**.

Dans ce contexte, l'AFD s'est dotée d'un certain nombre d'outils et méthodes destinés à renforcer la mesure des résultats de ses opérations bilatérales, parmi lesquels les **indicateurs agrégables**, spécifiquement orientés dans une double perspective de communication institutionnelle et de contribution à l'analyse du positionnement stratégique de la France.

Les indicateurs agrégables ont été introduits dans le but de quantifier et de consolider de manière synthétique les résultats des opérations de l'AFD dans les États étrangers (depuis le 1^{er} janvier 2004), et en Outre-mer (depuis le 1^{er} janvier 2005). Ces indicateurs chiffrés de réalisations et de résultats sont définis lors de l'instruction du projet par le chef de projet et coïncident avec le cadre logique défini de manière explicite pour tous les projets.

Ils se situent ainsi entre le suivi des moyens et celui des impacts.

Figure 6 : indicateurs agrégables de l'AFD



Source : AFD

L'AFD communique ainsi sur ses résultats, notamment dans son rapport annuel. Néanmoins, des efforts restent à produire et une réflexion a été engagée pour améliorer ce dispositif et arriver à la **définition d'une méthodologie qui fasse consensus entre le MAE, la DG Trésor et l'AFD** sur des indicateurs pertinents de l'aide bilatérale (via AFD et via FSP). **Une grille d'indicateurs** résultera de la concertation des services. L'exercice s'orienterait vers la création d'un format de redevabilité dont l'objectif est d'utiliser au maximum les données et systèmes des pays partenaires. Ce sujet sera discuté lors des Assises de la solidarité internationales qui se tiendront en fin d'année 2012.

7. AIDE HUMANITAIRE

7.1 La stratégie humanitaire 2012-2017 de la France

→ En 2009, une « mission d'analyse et de proposition sur l'évolution de l'action humanitaire dans les situations de crise et de post-crise » a été confiée par le ministre des Affaires étrangères et européennes à Alain Boinet (directeur général et fondateur de l'ONG Solidarités) et à Benoît Miribel (actuellement président d'ACF, alors directeur général de la Fondation Mérieux). Après la remise du rapport, les réponses aux propositions qu'il contenait ont pu être débattues. Une conférence nationale humanitaire (CNH) a été organisée à cette fin par le Centre de crise le 16 novembre 2011.

À la suite de la CNH et afin de se conformer aux exigences du plan d'action adossé au consensus humanitaire européen, la rédaction d'une stratégie humanitaire française a été décidée, autour de cinq axes principaux qui doivent guider l'action humanitaire :

- réaffirmer l'attachement aux valeurs de la République et au droit international public ;
- déterminer des critères d'engagement en fonction des besoins, des enjeux diplomatiques et des capacités opérationnelles ;
- mieux articuler les temps de la crise, entre la prévention, la réponse à l'urgence, le relèvement après crise et l'aide au développement ;
- améliorer la qualité de la réponse et l'efficacité de l'aide en développant la formation des

agents, la capitalisation des expériences et les évaluations des actions ;

- renforcer le partenariat entre les différents acteurs.

Élaborée en concertation avec des représentants du monde associatif et des administrations partenaires du ministère des Affaires étrangères, **la stratégie humanitaire française a été adoptée en juillet 2012, et sera mise en œuvre de 2012 à 2017.** Elle fera l'objet d'une revue à mi-parcours en 2014.

La stratégie humanitaire de la France est organisée autour de trois axes :

- **répondre aux besoins des populations où qu'elles se trouvent**, en privilégiant toujours les pays ou les groupes de pays en situation d'urgence critique ;
- **inscrire l'action humanitaire dans un cadre global** qui la relie à la fois à une stratégie de **développement** visant le renforcement des capacités locales et à des actions de **prévention et de renforcement de la résilience** des populations ;
- **réévaluer périodiquement la pertinence des choix opérés** à travers des échanges entre les responsables de la politique humanitaire d'État et les représentants de la société civile, étant entendu que cet examen doit prendre en compte non seulement les opérations humanitaires réalisées mais également les évolutions juridiques observées et viser à anticiper autant que possible les besoins.

7.2 Dispositif français en réponse aux crises

7.2.1 La création du Centre de crise complète le dispositif existant en dotant la France d'un outil de réponse dès les premières heures de la crise

➔ Le ministère des Affaires étrangères joue un rôle central dans l'organisation et la mise en œuvre de la politique humanitaire française. En liaison avec l'ensemble des administrations concernées et en concertation avec les collectivités locales et les acteurs associatifs, il planifie et organise les secours aux populations en détresse à l'extérieur du territoire national. Il lui revient également de mettre en place, en coordination avec ses partenaires institutionnels en charge du développement, les instruments nécessaires à la gestion des situations de post-crise. Le MAE développe cette stratégie opérationnelle dans le droit fil de la tradition humanitaire française et dans le strict respect de ses obligations internationales en matière de droit international humanitaire (DIH).

Trois services disposant de trois instruments financiers différents et complémentaires interviennent dans ce cadre : le Centre de crise (CDC), la direction des Nations unies et organisations internationales des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI) et la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats.

La création d'un Centre de crise traduit la volonté de donner au MAE les moyens effectifs de la gestion d'une crise, c'est à dire le commandement opérationnel de l'ensemble des moyens de l'État déployés à l'étranger pour faire face à celle-ci.

Inauguré le 2 juillet 2008, le Centre de crise est un outil réactif et proactif chargé, conformément au décret du 16 mars 2009, de la veille, de l'anticipation, de l'alerte et de la gestion des crises se déroulant à l'étranger et nécessitant une action humanitaire d'urgence. Il intervient sur le terrain d'une catastrophe humanitaire, en cas d'urgence et lorsqu'un appel à la solidarité internationale a été lancé par le pays affecté. Depuis sa création,

le Centre de crise s'est employé à secourir les populations et faciliter leur retour à une vie normale.

Le CDC 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 directement apportée par la France en cas de crise. Doté de 8,5 millions d'euros, il est fréquemment réabondé. Ainsi, en 2011, le total des dépenses engagées sur le FUH s'est élevé à 35,3 millions d'euros, soit une augmentation de près de 320 % par rapport aux crédits inscrits.

La NUOI est en charge de la définition, de la mise en œuvre et du suivi de la politique de la France dans le domaine des affaires humanitaires menées par l'Organisation des Nations unies ainsi que les autres organisations internationales. Elle mène un dialogue institutionnel et politique avec les agences des Nations unies intervenant dans le domaine de l'action humanitaire ainsi qu'avec le mouvement de la Croix rouge et du Croissant rouge. Elle gère également les contributions allouées par la France à ces acteurs. Ainsi, en 2011, la NUOI a versé plus de 33,65 millions d'euros destinés au financement de projets d'assistance humanitaire.

La DGM met en œuvre l'aide alimentaire programmée (AAP) mobilisée par le MAE pour faire face aux situations les plus graves, complémentaire de l'aide d'urgence mise en œuvre par le Centre de crise. Elle contribue à la réalisation de deux objectifs de la stratégie sectorielle pour l'agriculture et la sécurité alimentaire : la prévention et la gestion des crises alimentaires (y compris la réhabilitation post-crise) et le soutien aux populations vulnérables sur le plan nutritionnel. Elle s'inscrit dans le cadre des conclusions du Conseil de l'Union européenne du 10 mai 2010 sur l'assistance alimentaire humanitaire. En 2011, 22 pays ou territoires ont bénéficié de l'aide alimentaire française pour un total de 34,9 millions d'euros.

7.2.2 Un large éventail de moyens d'action

➔ La France dispose de deux grandes catégories de moyens d'intervention humanitaire :

- d'une part, une série d'**outils financiers** qui permettent de subventionner des organisations internationales, des ONG ou des

structures étrangères, *via* des lignes budgétaires diverses : Fond d'urgence humanitaire du Centre de crise, ressources du comité interministériel à l'aide alimentaire (CIAA) sous l'égide de la DGM, contributions volontaires au bureau de la coordination des actions humanitaires (BCAH) et aux agences humanitaires de l'ONU (Haut commissariat pour les réfugiés, UNICEF) et au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ou encore à la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le FUH, qui est le premier outil financier de réponse aux urgences et aux crises, se caractérise par une grande souplesse qui lui permet de réagir rapidement et efficacement face à l'émergence de nouvelles urgences tout en conservant une capacité de financement pour des actions en cours ;

- d'autre part, des **capacités en personnel et en matériel** permettant de réaliser des opérations humanitaires d'État dont le Centre de crise assure la coordination et le pilotage aux différents stades, de la conception au déploiement des moyens. Ces opérations peuvent relever de la protection civile, éventuellement en liaison avec le mécanisme européen de protection civile ou à sa demande, ou encore en coordination avec les mécanismes onusiens (*United Nations Disaster Assessment Coordination*, UNDAC). Il peut également s'agir d'assistance médicale (convention entre le CDC et l'établissement public de préparation et de réponse aux urgences sanitaires du ministère de la Santé). Ces opérations d'urgence peuvent être éventuellement engagées avec le concours des forces armées françaises qui interviennent sur le terrain selon les dispositions légales et réglementaires en vigueur, et dans le strict respect des directives d'Oslo et des directives pour l'utilisation des moyens militaires définies par le BCAH et le groupe consultatif pour la définition et l'utilisation des moyens militaires en contexte de catastrophe.

En complément des moyens de l'État, les ressources des collectivités territoriales, des entreprises et fondations privées, ainsi que les dons du public reçus par les ONG peuvent être mobilisés. Les entreprises apportent également une expertise grâce aux compétences professionnelles de leurs collaborateurs qu'elles peuvent mobiliser.

7.3 Politique française d'aide humanitaire

7.3.1 Définition et cadre normatif de l'action humanitaire de la France

➔ L'action humanitaire vise à secourir les populations vulnérables là où leur vie est menacée, où leurs besoins vitaux ne sont plus satisfaits, où leurs droits les plus élémentaires sont bafoués. L'objet de l'action est triple : **sauver les vies, atténuer les souffrances et préserver la dignité humaine.**

La France définit sa stratégie humanitaire autour de trois axes :

- répondre aux besoins des populations où qu'elles se trouvent, en priorité dans les pays ou groupes de pays en situation d'urgence critique ;
- inscrire l'action humanitaire dans un cadre global qui la relie à la fois à une stratégie de développement visant au renforcement des capacités locales et à des actions de prévention et de renforcement de la résilience des populations ;
- réévaluer périodiquement la pertinence des choix à travers des échanges entre les responsables de la politique humanitaire d'État et les représentants de la société civile.

La politique humanitaire d'État se déploie dans un cadre juridique spécifique et, comme telle, se conforme à un certain nombre de principes directeurs.

La France respecte et veille au respect du droit international humanitaire lors de tous les conflits armés, internationaux ou non internationaux, conformément à l'article 1 commun aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949. Elle milite en faveur du respect de ce droit spécifique par toutes les parties au conflit, qu'il s'agisse des États ou des acteurs non étatiques. Elle agit pour que **toutes les violations du droit international humanitaire (DIH) soient dûment sanctionnées et s'attache à la promotion du DIH** dans les actions humanitaires qu'elle finance.

Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la France promeut une **application universelle du droit international et des droits de l'homme**, l'un des enjeux de l'action humanitaire n'étant pas seulement l'organisation des secours fondée sur les besoins, mais également la restauration des personnes dans leurs droits les plus élémentaires. Elle participe activement à la promotion du concept de protection des populations civiles.

La France inscrit naturellement son action dans le cadre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et en particulier de son article 214 dont l'alinéa 2 dispose : « Les actions d'aide humanitaire sont menées conformément aux principes du droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination. » Elle veille attentivement à la mise en œuvre des « lignes directrices concernant la promotion du droit humanitaire international », dont l'Union européenne s'est dotée en 2005.

L'action de la France s'inscrit dans le cadre défini par le consensus humanitaire européen qui a été adopté par le Conseil, la Commission et le Parlement européen en décembre 2007. Ce texte réaffirme la volonté de l'Union européenne – à laquelle la France souscrit pleinement – de défendre et de promouvoir **les principes fondamentaux de l'action humanitaire que sont « l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance »**.

La France souscrit aux *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, approuvés à Stockholm le 17 juin 2003, et réitère son engagement à appliquer ces principes au sein de l'initiative « *Good Humanitarian Donorship* ». Elle a également fait siennes les directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexe.

Par son action bilatérale et multilatérale, **la France milite en faveur de l'accès humanitaire**, prérequis à toute action efficace. Les populations affectées doivent pouvoir recevoir, en temps opportun et sans entrave d'aucune sorte, toute l'assistance dont elles ont besoin. De leur côté, les acteurs humanitaires doivent pouvoir accéder aux populations affectées en toute sécurité.

La France s'attache particulièrement à la prise en compte de la situation des femmes et des jeunes mineures dans les situations de crise, en

application de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies : « Femmes, paix et sécurité ».

7.3.2 Objectifs d'action spécifiques poursuivis par la France

➔ La **prévention et la préparation aux désastres** est l'un des objectifs spécifiques poursuivis par l'action française. Au sein du ministère des Affaires étrangères, le pilotage des stratégies de réponse aux catastrophes naturelles incombe à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. Des projets humanitaires spécifiquement dédiés à la prévention ont fréquemment été mis en place par le CDC. La mise en œuvre opérationnelle des stratégies visant à renforcer la résilience des sociétés tant urbaines que rurales des pays concernés revient principalement à l'AFD. La gestion de la prévention, de la préparation aux catastrophes, de la réduction des risques qui apparaît dans le *continuum* d'une crise se situe avant la crise et relève surtout des stratégies de développement. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'Intérieur joue également un rôle majeur en la matière. La France suit et soutient les travaux menés par les Nations unies dans ce domaine et en particulier le rôle de coordination des actions entreprises par les différentes agences dans le cadre de la stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) et le plan d'action de Hyogo. La France apporte également son soutien aux projets communautaires de prévention du risque de catastrophe et notamment aux programmes DIPECHO de la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne (ECHO).

Elle envisage d'affecter un pourcentage plancher du FUH aux actions de prévention et de préparation aux catastrophes. Les projets soutenus dans ce cadre pourraient faire l'objet d'une programmation pluriannuelle organisée autour de priorités géographiques.

La France s'emploie à **renforcer l'articulation entre aide humanitaire d'urgence et développement**. L'aide humanitaire d'urgence a vocation à répondre aux situations de crise tandis que la sortie de crise et la reconstruction sont des processus longs et exigeants qui appellent des stratégies de relèvement progressives et concertées.

Comme le précise le document cadre de coopération au développement, « le rôle essentiel de la coopération, dans le cadre des crises et de leurs suites immédiates, est de coordonner les interventions relevant de l'assistance humanitaire et les programmes de reconstruction et de reprise de l'appui au développement pour éviter les ruptures dans le processus d'assistance à des populations et des institutions fragiles ».

S'agissant plus spécifiquement de la phase post-crise, une *task force* dédiée a été créée au ministère des Affaires étrangères sous la double tutelle de la direction générale des affaires politiques et de sécurité et du Centre de crise afin de fédérer l'expertise et les moyens des différents services de l'État ainsi que de l'Agence française de développement, qui a mis en place un réseau « prévention des crises et sortie de conflit ».

La France attache une attention particulière à assurer la coordination internationale de sa réponse humanitaire. Dans son action, la France reconnaît et affirme le rôle central de la coordination de la réponse humanitaire dévolu aux Nations unies et en particulier au Bureau de coordination des affaires humanitaires.

Elle est très active au sein des comités directeurs des principales agences humanitaires multilatérales : PAM, Organisation mondiale de la santé (OMS), HCR, UNICEF, Organisation internationale des migrations (OIM), Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Elle défend un ensemble de principes qui permettent aux agences des Nations unies et autres acteurs humanitaires (ONG et mouvement Croix-Rouge et Croissant-Rouge) de travailler sur des terrains difficiles : principes humanitaires, DIH, défense de l'accès humanitaire et de la sécurité du personnel humanitaire, protection des civils et notamment des déplacés, directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile, consensus européen pour l'aide humanitaire auquel s'ajoute un plan d'action sur cinq ans.

Un accord cadre signé avec le PAM facilite la mise à disposition d'experts au profit de l'agence. La France a également soutenu le programme d'entrepôts de fournitures humanitaires (UNHRD) lancé par le PAM, en négociant la signature d'un accord entre le gouvernement français et cette organisation. De même, la mobilisation d'experts français au sein des équipes UNDAC a été renforcée.

En cas de crise, la France inscrit son intervention dans le cadre des mécanismes de coordination en place. Cela vaut tout particulièrement lors des crises imprévues, lorsque les moyens de l'État sont déployés en réponse à l'urgence.

La France est également engagée dans l'**action humanitaire européenne**. Elle est traditionnellement active dans les instances communautaires de référence : groupe de travail du Conseil sur l'aide humanitaire et l'aide alimentaire et Comité d'aide humanitaire. Ces échanges sont fondamentaux pour établir des positions communes et assurer une meilleure coordination de l'aide. Par ailleurs, la France soutient résolument le développement de la stratégie de l'Union européenne pour la coopération en matière de gestion des catastrophes avec les pays non membres de l'Union et les organisations internationales et régionales. Elle appuie notamment la réalisation de nouvelles actions de prévention et de préparation aux catastrophes et la mise en place d'un mécanisme européen de réponse d'urgence (Centre européen de réponse d'urgence) à la Direction générale à l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne et a accru sa participation au mécanisme européen de mise en commun des moyens d'urgence. Ainsi, en réponse aux demandes des autorités égyptiennes, 30 rotations aériennes ont permis de rapatrier plus de 5 000 personnes fuyant la Libye, dès le 2 mars 2011, dans le cadre du Mécanisme européen de protection civile. De même, toujours sous drapeau européen, plusieurs tonnes d'aide humanitaire ont été acheminées à Benghazi, au Pakistan ou en Turquie.

7.3.3 Associer les bénéficiaires et renforcer les capacités locales

→ À 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. De même, le déploiement d'hommes et de matériels en réponse à une crise humanitaire se fait en accord avec les autorités locales et en réponse aux besoins exprimés par ces dernières. En outre, à travers le mécanisme des délégations de crédits aux postes, la France peut financer directement des ONG locales préalablement identifiées par le correspondant humanitaire de l'ambassade.

7.4 Financements

7.4.1 Modalités d'attribution de l'aide humanitaire française

➔ Tous les financements français sont mis en œuvre en fonction des besoins. Afin de s'assurer que l'évaluation soit la plus fine et efficace possible, la France s'appuie sur différentes sources d'informations.

7.4.1.1 Les moyens diplomatiques français

➔ Afin d'évaluer les besoins des populations affectées par une crise et d'optimiser la réponse humanitaire, la France s'appuie sur son réseau diplomatique. Sous l'autorité de l'ambassadeur, qui veille à la cohérence de l'ensemble des actions menées, **un correspondant humanitaire, qui reçoit une formation spécifique, est chargé dans chaque mission diplomatique d'assurer le suivi de la situation humanitaire** de son pays de résidence et de transmettre régulièrement à l'administration centrale les informations collectées. Lors d'une crise, le correspondant humanitaire fait le point sur les besoins des populations affectées et rend compte de la réponse mise en place par les autorités locales ainsi que des actions envisagée par les acteurs de terrain. À Paris, le Centre de crise du ministère des Affaires étrangères assure le relais entre les ambassades et les différents services de l'État qui suivent les questions humanitaires, notamment ceux chargés d'effectuer une veille sur les États fragiles ou en crise et qui peuvent être amenés à proposer leur propre évaluation des besoins humanitaires des populations affectées.

7.4.1.2 Le partage des connaissances entre les différents acteurs ministériels

➔ Le MAE assure sur une base régulière la coordination **avec les administrations partenaires et l'AFD**, qui dispose d'une stratégie et d'un service dédiés à la gestion des crises et d'un instrument spécifique pour le financement des ONG. Il veille particulièrement à associer à ces travaux les ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Santé qui disposent chacun de moyens opérationnels et d'analyse conséquents.

7.4.1.3 La coordination avec les mécanismes européens et multilatéraux

➔ Afin d'accéder à une meilleure compréhension globale des besoins humanitaires des populations en détresse et afin de coordonner, le cas échéant, sa réponse avec celle des autres bailleurs, la France travaille en liaison étroite **d'une part avec l'Union européenne, et d'autre part avec les Nations unies, en particulier avec le BCAH** qui veille à la cohérence de la réponse internationale aux crises humanitaires. Sur le terrain, le coordinateur humanitaire entretient des contacts étroits et réguliers avec les personnels d'ECHO et de l'équipe pays des Nations unies.

7.4.1.4 Un partenariat privilégié avec les organisations non gouvernementales

➔ Le MAE a noué un **partenariat étroit avec les ONG françaises**, détentrices d'un large éventail de compétences, d'informations directes du terrain et d'une expertise reconnue. Le MAE, en particulier le CDC, organise régulièrement avec ces ONG des réunions d'échange et de réflexion, notamment dans le domaine de l'évaluation des besoins. Dans le cadre de sa mission sécuritaire, le CDC informe régulièrement ces organisations sur les dangers que leurs personnels expatriés peuvent encourir dans des zones particulièrement sensibles.

7.4.1.5 Le monde universitaire et les groupes de réflexion

➔ Le MAE s'est rapproché du monde universitaire et des groupes de réflexion afin que ses agents soient en mesure de **mieux comprendre les contextes locaux** où se déploient les interventions humanitaires et de mieux évaluer les besoins des populations ou les conséquences de phénomènes inédits dont la compréhension est essentielle :

- changement climatique ;
- vulnérabilité croissante des populations exposées aux catastrophes climatiques ;
- multiplication des conflits armés internes ;
- apparition de zones grises ;
- montée en puissance des acteurs non étatiques dans le cadre des conflits armés.

7.4.2 Bilan de l'action 2011

- ➔ En 2011, l'ensemble de l'aide humanitaire française a dépassé les 100 millions d'euros.

7.5 Évaluations et renforcement des partenariats

- ➔ Le MAE mène chaque année des évaluations des projets d'action humanitaires financés. Le suivi des projets est avant tout de la responsabilité des postes diplomatiques. Cette action permet non seulement de renforcer le partenariat existant entre les acteurs humanitaires (agences, ONG, OI) et les bailleurs en contribuant à davantage de transparence et d'honnêteté dans leurs rapports, mais également à témoigner aux acteurs de l'aide ainsi qu'aux populations bénéficiaires de l'intérêt que porte le bailleur aux activités menées pour venir en aide aux plus démunis.

LISTE DES ANNEXES

Annexe A - Synthèse des réponses aux principales conclusions et recommandations de la revue par les pairs de 2008

Annexe B - Principales stratégies sectorielles

Annexe C - Les stratégies françaises vis-à-vis de l'Union européenne et de la Banque mondiale

Annexe D - Répartition géographique de l'APD sur la période 2009-2010

Annexe E - Matrice de 19 indicateurs de suivi de l'aide bilatérale française

Annexe F - L'innovation financière à l'AFD

Annexe G - La coopération dans le domaine du français et de la diversité linguistique en 2011-2012

ANNEXES

Annexe A - Synthèse des réponses aux principales conclusions et recommandations de la revue par les pairs de 2008

Partie 1 (chapitres 1 et 2) : cadre pour la coopération au développement

- Orientations légales et politiques
- Promouvoir la cohérence des politiques en faveur du développement

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
<p>1.1 Le CAD invite la France à formuler un document cadre de politique de coopération spécifiant ses objectifs et sa stratégie à moyen terme et s'imposant à l'ensemble des acteurs publics de l'aide.</p>	<p>La France a adopté fin 2010 un document cadre de coopération au développement qui formalise la stratégie française en la matière, la structurant autour de quatre enjeux globaux :</p> <ul style="list-style-type: none">• une croissance économique durable et partagée ;• la lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement ;• la promotion des biens publics mondiaux ;• la stabilité et l'État de droit. <p>Le DCCD identifie également les quatre zones géographiques avec lesquelles la France entretient des partenariats différenciés :</p> <ul style="list-style-type: none">• les pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne, qui concentrent plus de la moitié des moyens les plus concessionnels de la coopération française ;• les pays méditerranéens ;• les pays émergents à enjeux globaux ;• les pays en crise ou en sortie de crise. <p>Les instruments d'intervention sont adaptés aux différents types de partenariat. En dehors de ces quatre zones, les canaux européens et multilatéraux sont privilégiés.</p> <p>Le DCCD propose une vision à moyen terme (dix ans) des enjeux stratégiques, priorités et objectifs de la coopération française, tout en précisant ses modes d'intervention. Préparé en concertation avec l'ensemble des acteurs français de la coopération (étatiques et non), il a été rédigé pour constituer la « référence unique pour guider les décisions et orienter les pratiques de l'ensemble des acteurs de la coopération au développement ». Ses grandes orientations stratégiques s'imposent ainsi à l'ensemble des acteurs publics de la coopération française, que ce soit au niveau du siège (ministères concernés par l'aide au développement et AFD notamment, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens qui décline les objectifs du DCCD), ou sur le terrain, où il fournit un cadre de cohérence pour les documents cadres de partenariat entre la France et ses principaux pays partenaires.</p>

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
<p>1.2 La France devrait élaborer un plan d'action pour l'ensemble des stratégies sectorielles et transversales, conduisant à l'établissement de priorités qui seront reflétées dans la programmation budgétaire au plan national.</p>	<p>Le DCCD constitue le cadre de cohérence et de référence de l'ensemble des documents de pilotage :</p> <ul style="list-style-type: none"> • documents stratégiques sectoriels, dont plusieurs ont été revus et mis à jour après son adoption ; • documents de cadrage budgétaire ; • DCP à l'échelon des pays partenaires. <p>Sur le plan sectoriel, l'objectif principal est l'atteinte des OMD en Afrique subsaharienne : santé maternelle et infantile, éducation et formation professionnelle, éducation de base, agriculture et sécurité alimentaire (qui, avec le développement durable et le soutien à la croissance, font partie des cinq secteurs prioritaires identifiés par le CICID de 2009).</p> <p>La France ayant fait le choix d'appliquer à son aide des priorités par géographie d'intervention, les objectifs sectoriels se déclinent de façon distincte au niveau de ses quatre types de partenaires. Par conséquent, il n'existe pas d'objectifs sectoriels chiffrés globaux ; la répartition (programmation) sectorielle des moyens ne s'opère qu'au niveau local, en fonction des priorités et besoins de chacun des partenariats différenciés.</p> <p>Le DCCD constitue le cadre de référence des documents de programmation annuels. Le document de politique transversale <i>Politique française en faveur du développement</i> reprend ses grands objectifs et axes stratégiques et synthétise les programmes, interventions et moyens financiers dédiés.</p>
<p>1.3 Le CAD félicite la France pour les approches innovatrices qu'elle a développées, en se basant sur sa large expérience, dans plusieurs domaines comme les États fragiles, l'approche régionale et les financements innovants, et l'encourage à élargir le dialogue sur ces sujets au niveau international.</p>	<p>1. La France continue de développer une approche novatrice à l'égard des États fragiles.</p> <p>Dans sa stratégie, la France n'a pas souhaité proposer sa propre liste d'États fragiles, préférant développer une grille de fragilités qui permet une lecture analytique de ces situations complexes nécessitant des solutions adaptées aux spécificités de chaque pays et à l'évolution de leurs situations. Cette grille peut être complétée par des éléments des profils de gouvernance mis au point par la Commission européenne, notamment sur les inégalités qui frappent des minorités.</p> <p>La France continue à contribuer activement au débat international sur ce sujet, notamment au sein du CAD de l'OCDE. Elle participe au réseau INCAF, qui favorise le dialogue et le partage des connaissances autour des différentes approches. Elle participe également au dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État, qui permet aux États en situation de fragilité de se joindre à ses débats, et elle est membre de son comité de pilotage. Dans ce cadre, elle participe également au groupe de travail du dialogue international sur la mise en œuvre du new deal pour l'engagement dans les États Fragiles, qu'elle a endossé au forum de Busan.</p> <p>2. La France reste leader sur le sujet des financements innovants.</p> <p>La France assure le secrétariat permanent du Groupe pilote sur les financements innovants, créé à la suite de la conférence de Paris sur les sources innovantes de financement du développement (2006) et qui rassemble aujourd'hui 63 pays, des organisations internationales et des ONG. Dans le cadre du Groupe pilote, elle a proposé en 2009 la création d'un groupe de travail international sur les financements innovants et l'éducation (dont le deuxième rapport a été publié en 2012). La France reste active en 2012 au sein du Groupe pilote, qui a organisé en marge de la conférence de Rio+20 un événement de haut niveau pour promouvoir le rôle des financements innovants dans le financement du développement durable. Enfin, le Groupe pilote a publié en 2012 un nouveau rapport d'experts dédié à la sécurité alimentaire.</p> <p>Plusieurs financements innovants ont été mis en place par la France à ce jour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la taxe sur les billets d'avion, dont les recettes sont reversés à la Facilité internationale pour la vaccination, au Fonds mondial et à UNITAID ; • la Facilité internationale pour la vaccination elle-même (dont les montants sont alloués à GAVI). <p>Elle est actuellement très mobilisée en faveur d'une taxe internationale sur les transactions financières au profit de la solidarité internationale ; le sommet du G20 de Cannes a été une étape importante dans la mobilisation en faveur de cet instrument.</p>

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
	<p>Le 1^{er} août 2012, la France a mis en place une TTF nationale. Cette taxe nationale est envisagée comme une première étape permettant de prouver la faisabilité de l'instrument et de montrer l'exemple en vue de sa transposition à plus large échelle. Elle s'appliquera à un taux de 0,2% aux transactions d'actions d'entreprises françaises cotées en bourse et dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros. La taxe sur les CDS est égale à 0,01% du montant notionnel du contrat et la taxe sur les opérations à haute fréquence à 0,01% du montant des ordres annulés ou modifiés excédant un seuil.</p> <p>Au moins 10% des recettes de la taxe française sur les transactions financières seront consacrés au développement et à la lutte contre les fléaux sanitaires et les pandémies. Le projet de loi de finances pour 2013 met en œuvre cette affectation à hauteur de 10% (soit 160 millions d'euros pour un rendement total estimé à 1,6 milliard d'euros). Ainsi, en 2013, la France sera en mesure de prendre 160 millions d'euros d'engagements en faveur de projets qui seront financés grâce à la TTF. En termes de décaissements, la montée en charge de la TTF sera progressive : 60 millions d'euros en 2013, 100 millions d'euros en 2014, 160 millions d'euros en 2015.</p> <p>La France promeut par ailleurs dans le cadre du G20 la mise en œuvre d'un mécanisme global lié aux émissions du secteur maritime et aérien international appelé <i>bunkers</i> qui permettrait de réduire efficacement les émissions de CO₂ dans ces deux secteurs tout en générant des revenus significatifs dans des secteurs qui sont aujourd'hui sous-taxés.</p> <p>3. La France adopte des approches originales en matière de soutien aux organisations régionales.</p> <p>La France soutient les processus d'intégration régionale, notamment à travers deux importantes aides budgétaires en appui aux programmes économiques régionaux des commissions de l'Union économique et monétaire ouest-africaine et de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale. À cet égard, son approche est relativement novatrice puisqu'elle allie soutien budgétaire, renforcement des capacités des institutions régionales et aide aux projets de développement économique à vocation régionale.</p> <p>La France capitalise sur l'expérience acquise avec l'UEMOA et la CEMAC pour élargir son soutien à d'autres initiatives d'intégration régionale : depuis 2011, elle apporte une assistance technique au secrétariat de la Communauté d'Afrique de l'Est, qui développe son projet d'intégration économique dans la région avec l'ambition de l'étendre aux autres membres de la SADC ; elle soutient également le secrétariat exécutif de la Communauté économique des pays des Grands Lacs.</p> <p>La France a procédé en 2010 à une évaluation de ses actions auprès de la commission de l'UEMOA et a réalisé une étude sur l'intégration régionale en Afrique. Elle s'appuiera sur ces études pour accroître la complémentarité de ses interventions à venir, faciliter l'intervention des bailleurs multilatéraux au niveau régional et définir une stratégie d'intervention régionale à promouvoir auprès de ses autres partenaires (en particulier UE, Banque africaine de développement et Banque mondiale).</p>
<p>1.4 La France est invitée à promouvoir la cohérence de ses politiques sectorielles nationales avec les objectifs de développement des pays partenaires par un engagement politique clair et en tirant davantage parti d'une structure pérenne existante ayant pour mandat la promotion et le suivi de cette cohérence.</p>	<p>1. La France inscrit résolument sa politique en matière de cohérence des politiques de développement dans le cadre européen. Elle contribue à élaborer les engagements européens en matière de cohérence et les met en œuvre dans ses politiques nationales.</p> <p>Le consensus européen sur le développement identifie 12 politiques sectorielles dont les pays membres s'engagent à renforcer la cohérence avec les objectifs de développement. Parmi celles-ci, le Conseil de l'Union Européenne a sélectionné en 2009 cinq domaines prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • commerce et finance ; • changement climatique ; • sécurité alimentaire ; • migrations ; • sécurité.

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
	<p>Depuis la mise en œuvre du traité de Lisbonne en 2010, l'UE a renforcé la cohérence de ses politiques et de celles des États membres pour le développement. Les objectifs de développement transversaux seront pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des autres politiques de l'UE (sectorielles ou commerciales) ayant un impact sur les PED. L'UE a mis en place un processus d'évaluation des impacts des autres politiques sur le développement et a adopté en 2010 un outil de suivi, le programme de travail CPD 2010-2013, qui définit des objectifs en matière de cohérence et a guidé les efforts français, en proposant un cadre d'amélioration. Elle effectue un suivi régulier de la cohérence des politiques des États membres à travers un questionnaire <i>ad hoc</i> sur la cohérence des politiques. Le questionnaire de Monterrey, renseigné annuellement par les États membres, permet également un suivi en matière de cohérence des politiques commerciales et d'investissement. La France renseigne systématiquement ces questionnaires, mobilisant les compétences de plusieurs administrations et ministères. L'ensemble des structures et initiatives européennes ayant pour mandat la promotion et le suivi de la CPD, auxquelles la France participe, s'inscrit dans un cadre pérenne ; elles sont d'autant plus efficaces que ce cadre dépasse les limites des politiques nationales, garantissant une mise en cohérence au niveau européen.</p> <p>Au niveau national, dans le cadre de sa stratégie de coopération, la France accorde une attention particulière à la recherche de cohérence, notamment de ses politiques commerciale, migratoire, agricole et sécuritaire, d'une part, et de développement de l'autre. Ces priorités recoupent en grande partie celles identifiées par l'UE.</p> <p>Au niveau national, l'approche gouvernementale et la cohérence interne de l'action des acteurs institutionnels sont garantis par des mécanismes institutionnels pérennes (CICID et SGAE).</p>
<p>1.5 La France est encouragée à continuer à approfondir son dialogue avec les acteurs de la société civile tant au niveau de la concertation stratégique que par rapport à l'agenda de l'efficacité de l'aide.</p>	<p>La France travaille en étroite collaboration avec les acteurs de la société civile dans le domaine du développement.</p> <p>Au niveau stratégique :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration du DCCD a fait l'objet de concertations avec les représentants de la société civile (ONG, partenaires sociaux, chercheurs), des principaux opérateurs publics français concernés, des collectivités territoriales, du secteur privé ainsi que des personnalités qualifiées. Les commissions parlementaires concernées ont activement contribué à ces travaux ; • la société civile a été associée à l'élaboration de la stratégie française pour la politique européenne de développement ; • les ONG sont consultées lors de la préparation de chacune des grandes échéances internationales (conférence de Nagoya sur la diversité biologique, sommet des OMD, préparation du forum de Busan, du forum mondial de l'eau, du sommet de Rio+20...) ; • plusieurs espaces de concertation ont été créés, sur des thématiques diverses en relation avec le développement (biodiversité, sécurité alimentaire, fiscalité, financements innovants, expertise française à l'international, droits de l'homme). Un groupe consultatif a été mis en place durant la présidence française du G8 et du G20 ; • au niveau européen, la France a travaillé en partenariat avec les organisations de la société civile françaises dans le cadre du dialogue structuré et participe aux initiatives de mise en œuvre de ses recommandations ; • la France engage actuellement la préparation d'Assises du développement et de la solidarité internationale qui s'étaleront entre octobre 2012 et mars 2013 afin de procéder à une large concertation sur l'aide française avec différents acteurs de la société civile : ONG, parlementaires, secteur privé, fondations, universitaires. <p>Sur l'agenda de l'efficacité de l'aide :</p> <ul style="list-style-type: none"> • lors du forum de Busan, la France a plaidé pour renforcer le dialogue avec les « nouveaux acteurs », notamment ceux de la société civile, sur l'agenda de l'efficacité de l'aide. • En préparation du forum de Busan, elle a organisé un dialogue régulier et approfondi sur l'efficacité de l'aide avec la plateforme Coordination SUD et d'autres ONG françaises, qui ont ainsi contribué à l'élaboration des positions françaises pour le forum. Un représentant de Coordination SUD faisait partie de la délégation officielle française à Busan.

Partie 2 (chapitre 3) : volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide publique au développement

- Programmer l'augmentation de l'APD pour tenir les engagements
- Aide bilatérale : renforcer la concentration géographique et sectorielle
- L'aide multilatérale : renforcer le positionnement stratégique

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
<p>2.1 Le CAD invite la France à respecter ses engagements internationaux concernant le volume de l'APD. À cette fin, il l'invite à mettre en place une feuille de route de progression vers les objectifs européens de l'APD pour 2010 et 2015 et à tirer parti des lois de finances triennales pour inscrire les crédits budgétaires correspondants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sur l'objectif de porter le ratio APD/RNB à 0,51 % en 2010 et à 0,7 % en 2015 Les volumes d'aide de la France ont augmenté régulièrement depuis les années 2000, pour atteindre le niveau historique de 9,8 milliards d'euros en 2010 ; la légère baisse enregistrée en 2011 s'explique entièrement par la sortie de Mayotte du périmètre de l'APD. En même temps, la part de l'APD française dans le revenu national brut (RNB) est passée de 0,3% en 2000 à 0,5% en 2010, la France ayant ainsi quasiment atteint son engagement de porter la part de son APD sur le RNB à 0,51 % pour 2010. En 2011 la France est le quatrième contributeur mondial à l'APD nette en volume. <p>Celui d'atteindre d'ici 2015 l'objectif de 0,7 % d'APD/RNB dédiés à l'aide au développement constitue un objectif particulièrement exigeant dans le contexte budgétaire et économique actuel, qui n'a pas permis l'élaboration de la feuille de route souhaitée par le CAD. Tout en restant déterminée à tracer un cheminement crédible vers cet objectif quantitatif, la France souhaite que ses engagements d'APD soient aussi jugés en fonction d'objectifs qualitatifs, notamment d'efficacité, conjointement déterminés avec les partenaires publics et privés du monde du développement.</p> <p>La négociation du triennum budgétaire 2013-2015 a également abouti à un maintien des montants d'aide dans un contexte d'effort budgétaire inédit. Le montant de la mission « aide publique au développement » a été stabilisé en moyenne en valeur sur la période 2013-2015 par rapport à la loi de finances initiale 2012 en tenant compte du montant actualisé de la dotation française au FED. La stabilité de la mission APD correspond au traitement réservé aux priorités ministérielles : dans le budget triennal, en dehors des grandes missions prioritaires (enseignement, sécurité, justice et emploi), les budgets sont globalement en baisse et seules les actions identifiées par les ministres comme les plus importantes au sein de leur enveloppe sont stabilisées en valeur.</p> <p>S'ajoute à cette préservation l'affectation progressive dès 2013 de 10 % de la taxe sur les transactions financières (TTF) au FSD.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sur l'engagement de Gleaneagles de consacrer deux tiers de l'aide à l'Afrique La France reste l'un des pays qui concentre le plus son aide à ce continent (54 % en 2011) ; elle a décidé de consacrer au moins 60 % de son effort financier à l'Afrique subsaharienne. • Sur l'engagement pris lors des sommets consacrés aux PMA Cet engagement consiste à octroyer 0,15% du RNB aux pays les moins avancés (PMA) : avec 0,14 % de son RNB consacrée aux PMA en 2010, la France a quasiment atteint cet engagement.
<p>2.2 Ce faisant, la France devrait chercher à aligner l'allocation de son aide et ses choix d'instruments avec ses nouvelles orientations stratégiques.</p>	<p>Le DCCD formule quatre enjeux stratégiques pour la coopération française identifiant, en fonction de ceux-ci, des zones géographiques avec lesquelles la France entretient des partenariats différenciés (voir plus haut). L'allocation de l'aide française et le choix des instruments mobilisés sont déclinés en fonction de ces partenariats différenciés et des orientations stratégiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'Afrique subsaharienne concentre globalement de plus de 60 % de l'effort financier de l'État (et plus de 50 % des subventions sur les pays pauvres prioritaires) ; la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des OMD en Afrique subsaharienne bénéficient ainsi des moyens d'intervention les plus concessionnels ; • les pays en crise et sortie de crise bénéficient de 10 % des subventions, pour financer le rétablissement des services sociaux essentiels et le renforcement de l'État ; • la zone Méditerranée, où les interventions ciblent essentiellement le domaine de la coopération universitaire et culturelle et les infrastructures, bénéficient de 20 % de l'effort financier de l'État, mis en œuvre prioritairement sous forme de prêts ;

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
	<p>• les pays émergents, où la France vise le soutien à la croissance à travers la promotion de son savoir-faire et de ses technologies, bénéficiant de 10% de l'effort financier de l'État au maximum (sous forme de prêts peu ou pas bonifiés).</p> <p>Par ailleurs, pour le financement de projets et la recherche de solutions aux enjeux globaux, la France travaille avec tous les moyens mis à sa disposition. Elle utilise en effet une large palette d'instruments financiers : dons, prêts plus ou moins concessionnels, garanties, etc.</p>
<p>2.4 La France devrait concentrer son aide sur un plus petit nombre de pays, notamment parmi les moins avancés et les États fragiles. Ce faisant, elle devrait veiller à assurer un équilibre approprié de dons et de prêts.</p>	<p>Comme indiqué ci-dessus, la France a accompli un effort de concentration de son aide, grâce notamment à l'identification des partenariats différenciés. Elle a identifié 17 pays pauvres prioritaires qui concentrent 50 % de ses subventions, dont 16 sont des PMA, et 6 sont des États fragiles. Par ailleurs, le CAD de l'OCDE a récemment publié une liste de cinq pays considérés comme orphelins au regard des critères établis par l'OCDE ; deux d'entre eux (Madagascar et le Burkina Faso) font partie des dix principaux bénéficiaires de l'aide française.</p> <p>La France accorde une grande importance à l'effet de levier permis par la mobilisation des prêts, mais adapte bien entendu l'usage de ces derniers à la situation de ses partenaires. Comme indiqué au point 2.2, la France mobilise différents moyens de coopération en fonction de ses partenariats géographiques, veillant à maintenir un équilibre approprié entre les dons et les prêts. Avec un montant de 2,4 milliards d'euros, la part des prêts bruts représentait 22% de l'APD en 2010. Mis en œuvre par l'AFD, ils sont principalement destinés aux pays à revenus intermédiaires et utilisés dans le secteur des infrastructures, du développement urbain, de l'environnement et du secteur productif. Leur niveau de concessionnalité et leur durée sont adaptés aux caractéristiques du projet et aux capacités de la contrepartie. Le recours au prêt répond en premier lieu à la demande des pays en développement, dans lesquels les besoins de financement des secteurs public comme privé s'accroissent. La part des prêts dans l'APD française résulte également de la restauration de la situation financière d'un certain nombre de pays bénéficiaires de l'aide française, pour lesquels l'octroi de prêts est redevenu possible à condition qu'il ne remette pas en cause la soutenabilité de leur endettement.</p>
<p>2.3 La France devra veiller à ce que sa notification annuelle des statistiques d'APD soit conforme aux directives sur les critères d'éligibilité à l'APD qui sont établies par le comité.</p>	<p>Suite aux recommandations formulées par le CAD lors de la revue de 2008, la France a :</p> <ul style="list-style-type: none"> • redéfini les paramètres des dépenses d'écolage (dès 2008) ; • affiné les critères de comptabilisation des dépenses de réfugiés afin de se rapprocher au maximum des critères d'éligibilité définis par le CAD ; • fait un effort sur la qualité des statistiques d'APD au format SNPC.

Partie 3 (chapitre 4) : gestion et organisation

- Rationaliser le dispositif institutionnel et mieux intégrer l'action de l'ensemble des acteurs
- Améliorer la gestion de l'aide

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
<p>3.1 Afin d'améliorer l'efficacité de son dispositif, la France doit poursuivre la rationalisation de son système institutionnel de coopération en combinant un lieu de pilotage stratégique clairement identifié, une mission budgétaire unique et un opérateur principal, et en ajustant le statut des acteurs institutionnels en conséquence. Sur le terrain, la redéfinition de son dispositif opérationnel devrait permettre une plus grande intégration des cadres et outils stratégiques des acteurs ainsi qu'une plus grande décentralisation des décisions au niveau local.</p>	<p>À la suite notamment des recommandations du CAD de 2008, la France a poursuivi la réforme et la rationalisation de son dispositif de coopération :</p> <ul style="list-style-type: none"> • elle a poursuivi le transfert des compétences sectorielles du MAE à l'AFD, opérateur pivot de mise en œuvre de la politique de développement définie par l'État, en termes de volumes financiers et d'étendue de ses domaines géographiques et sectoriels d'intervention ; • elle a amélioré en conséquence le dispositif de pilotage de l'agence : à la suite du CICID de 2009, les relations entre l'État et l'AFD ont été simplifiées et rationalisées à travers la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens unique et la création d'un conseil d'orientation stratégique présidé par le ministre chargé du Développement. • elle a approfondi sa capacité de pilotage, avec notamment la création en 2009 de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, chargée de définir et de piloter les orientations stratégiques de la coopération française en liaison avec les administrations concernées et de remplir les fonctions de coordination. Un Centre de crise a également été créé au sein du ministère des Affaires étrangères. <p>La mission « aide publique au développement » rassemble les deux programmes qui représentent l'essentiel des ressources budgétaires consacrées à la coopération (programme 110 : aide économique et financière au développement ; programme 209 : solidarité à l'égard des pays en développement).</p> <p>Sur le terrain, l'ambassadeur représente l'ensemble du gouvernement et a vocation à animer les différents composants de l'action extérieure de l'État autour de pôles de compétences (des pôles de développement ont été créés en 2008 au sein des ambassades concernées). Il coordonne l'ensemble des acteurs français sur le terrain :</p> <ul style="list-style-type: none"> • services de coopération et d'action culturelle du MAE ; • services économiques du ministère de l'Économie et des Finances ; • agences de l'AFD qui couvrent la plupart des secteurs d'intervention de la France. <p>Il est aussi responsable du dialogue avec le pays récipiendaire, notamment en ce qui concerne la négociation des DCP (par ailleurs, la mise en place des DCP renforce de son côté la coordination entre les différents acteurs français présents sur le terrain).</p>
<p>3.2 La France est invitée à poursuivre l'amélioration de ses mécanismes de programmation de l'aide pour disposer d'un outil stratégique de programmation à moyen terme se référant aux objectifs poursuivis par la coopération française et concordant avec les priorités établies dans les DCP.</p>	<p>Depuis 2006, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances a permis d'améliorer la lisibilité de la politique d'aide publique au développement à travers une consolidation de ses objectifs et du processus de programmation correspondant.</p> <p>La programmation budgétaire pluriannuelle (appelée « triennum budgétaire ») donne une plus grande visibilité et prévisibilité de l'évolution des crédits d'APD à moyen terme ; elle fixe un plafond global de dépenses de l'État sur le périmètre des grandes politiques publiques. La révision des prévisions s'effectue chaque année, pour une flexibilité accrue. Par ailleurs, suite à l'adoption de l'amendement des sénateurs Cambon et Vantomme en 2010, les documents annexés aux projets de loi de finances ont gagné en précision sur le volet prévisionnel.</p> <p>Depuis 2006, le budget de l'État est constitué de missions, programmes et actions, l'essentiel des crédits budgétaires éligibles à l'APD ayant été rassemblé dans la mission interministérielle « aide publique au développement » (voir ci-dessus). En outre, l'élaboration d'un outil interministériel de suivi de l'aide, le document de politique transversale, permet d'avoir une vision exhaustive de l'effort français d'APD, au titre bilatéral mais également multilatéral et européen, et de poser les bases pour un meilleur pilotage prospectif à trois ans.</p> <p>Les outils de programmation existants (DCP) ont également été améliorés dans le cadre de ce processus en incluant une annexe financière indicative.</p>

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
<p>3.3 Le CAD encourage la France à tirer davantage parti de la ressource que constituent les ONG et félicite la France pour son engagement d'augmenter la part de l'aide publique au développement allouée à travers les ONG.</p>	<p>La France a fait d'importants efforts pour associer davantage les OSC à sa politique de développement. Au niveau institutionnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> • le CICID de 2009 a créé un conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale, présidé par le ministre des Affaires étrangères, et qui œuvre à la mobilisation de la société civile pour le développement. À ce jour, le conseil stratégique s'est réuni à trois reprises ; • la mission pour les relations avec la société civile, créée au sein de la DGM en 2009, pilote et anime les partenariats avec les OSC. <p>La France valorise les dynamiques d'échanges entre société civile française et les OSC du Sud, en particulier dans les États fragiles, et apporte un soutien à leur participation au forum social mondial des partenaires du Sud. La plateforme française Coordination SUD a quant à elle contribué, en lien avec certains de ses partenaires, à la création d'un forum international des plates-formes nationales d'ONG, rassemblant 82 plateformes à travers le monde.</p> <p>Au niveau européen, la France a travaillé en partenariat avec les ONG françaises dans le cadre du dialogue structuré et participe aux initiatives pour la mise en œuvre de ses recommandations.</p> <p>Depuis 2009, les crédits d'appui aux initiatives des ONG ont été délégués à l'AFD. Celle-ci s'est dotée d'une division pour les partenariats avec les ONG, qui assure l'instruction et le suivi de l'ensemble des projets financés aux ONG. Le conseil d'administration de l'AFD examine chaque année le bilan des activités d'appui aux ONG et le programme pour l'année en cours. Dans le cadre de ce dispositif, des conventions programmes ont été conclues avec plusieurs ONG françaises.</p> <p>L'importance croissante des ONG dans le dispositif français s'est aussi traduite par un budget en progression constante en faveur de celles-ci. La part de l'APD transitant par les ONG via l'AFD sera doublée sur les cinq prochaines années.</p>
<p>3.4 La France devrait définir une stratégie globale pour le personnel travaillant dans le domaine de la coopération au développement, afin de faciliter une plus grande complémentarité entre spécialistes à l'intérieur du dispositif et avec ses partenaires. Elle devrait régulièrement réévaluer le profil de ses spécialistes en conformité avec l'évolution des responsabilités de la coopération française.</p>	<p>Les ressources humaines mobilisées dans le domaine de l'aide relèvent pour l'essentiel de la DGM et de son réseau, de l'AFD et de la direction générale du Trésor.</p> <p>Au sein du MAE, la DGM et le réseau qu'elle anime comptent 2 517 ETPT au total en 2011. Ces équipes mixtes sont composées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de diplomates ; • de spécialistes des enjeux du développement recrutés en fonction de leur expertise spécifique et de leurs profils, complémentaires à ceux des agents titulaires ; • d'agents détachés d'autres administrations telles que l'agriculture, la santé, l'éducation ou les finances. <p>Une part importante de la valeur ajoutée de l'aide française réside enfin dans l'assistance technique déployée dans les pays partenaires.</p> <p>L'AFD a vu croître ses ressources humaines de 35 % ces six dernières années, parallèlement à l'élargissement de ses domaines et géographies d'intervention et à l'accroissement des volumes de ses concours. Cette croissance s'est accompagnée d'un rajeunissement accéléré, d'un niveau moyen de qualification plus élevé, d'une féminisation plus forte et du recrutement de cadres locaux dans les pays d'intervention.</p> <p>En termes de formation, l'adaptation de celles proposées aux agents des trois administrations en charge de la politique française de coopération au développement favorise l'évolution de leurs qualifications et compétences avec les enjeux de la coopération française et avec les exigences des pays partenaires. Le Centre d'études financières, économiques et bancaires de l'AFD joue un rôle important dans la politique de formation interne, en synergie avec son offre de formation externe (les agents du MAE et de la DG Trésor peuvent aussi en bénéficier). Le nouveau plan stratégique de l'AFD prévoit le développement des cursus innovants de formation afin d'adapter le programme de formation aux besoins prioritaires identifiés.</p> <p>L'assistance technique est, quant à elle, en constante évolution en ce qui concerne sa répartition géographique, la durée des missions, les compétences des assistants techniques, mais aussi quant à sa présence auprès des bailleurs multilatéraux et la diversification des partenariats.</p>

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
<p>3.5 Le CAD encourage la France à poursuivre son effort de mise en place d'un système de gestion axée sur les résultats et à améliorer l'apprentissage par l'action en intégrant systématiquement l'analyse des résultats des évaluations dans le processus de programmation.</p>	<p>1. La France met en place de profondes réformes visant à renforcer la gestion axée sur les résultats.</p> <p>La planification stratégique, la budgétisation et le suivi de l'activité de coopération de la France sont tournés vers l'obtention de résultats, que ce soit au niveau global ou des pays partenaires.</p> <p>Au niveau global</p> <p>La mise en place en 2006 d'un document de politique transversale et d'un projet annuel de performance (PAP) dans le cadre de la LOLF a marqué une étape importante vers la formalisation de la gestion axée sur les résultats au niveau de la politique transversale et interministérielle de la France. L'analyse annuelle des performances basée sur le PAP et le rapport annuel de performance (RAP) détaille les objectifs quantitatifs à atteindre, les coûts et les opérateurs ainsi que les résultats, permettant de comparer prévision et exécution.</p> <p>Une étape supplémentaire a été adoptée lors du CICID de juin 2009 avec l'adoption d'une grille de 19 indicateurs de l'aide bilatérale élaborés pour suivre et évaluer les résultats des objectifs géographiques et sectoriels. Celle-ci a été validée par le co-secrétariat du CICID en novembre 2011 et est mise à jour annuellement. Dix de ces indicateurs sont des indicateurs de résultat sur les secteurs d'intervention prioritaires.</p> <p>Pour les opérateurs bilatéraux, la mise en œuvre de la stratégie se décline sous forme de contrat d'objectifs et de moyens (COM) unique avec l'État. Le COM de l'AFD fixe des objectifs chiffrés d'activité ainsi que 23 indicateurs de suivi de la mise en œuvre des priorités. L'AFD rend compte des résultats, de la mise en œuvre du COM au conseil d'orientation stratégique (COS). L'AFD s'est quant à elle dotée d'un certain nombre d'outils et méthodes pour renforcer la mesure des résultats de ses opérations, parmi lesquels les indicateurs agrégables, introduits dans le but de quantifier et consolider de manière synthétique les résultats de ses opérations.</p> <p>Au niveau des pays partenaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la France est engagée dans le <i>building block</i> sur les résultats, qui vise à promouvoir et mettre en place au niveau des pays partenaires un cadre de suivi des résultats et des accords de redevabilité. Elle accorde une importance particulière au renforcement des capacités statistiques des pays partenaires nécessaire dans ce cadre ; • dans le cadre de la rédaction des DCP, les postes ont pour instruction de se coordonner et de s'aligner sur les indicateurs de résultat des pays partenaires et de fixer des objectifs de résultats à atteindre pour l'action française. <p>2. La France a renforcé sa politique et son dispositif d'évaluation des politiques de coopération.</p> <p>Ce dispositif se compose de trois services de l'évaluation, auprès de la DGM, de la DG Trésor et de l'AFD, qui agissent de manière coordonnée entre eux tant au niveau de la programmation que des méthodes et de la présentation conjointe de leurs bilans. Le programme des évaluations est validé par le co-secrétariat du CICID. Ces trois services diffusent en principe les résultats de leurs évaluations : leurs rapports sont pour la plupart publiés et accessibles au public.</p> <p>À la DGM, les services et les structures impliqués dans les actions évaluées sont systématiquement intégrés aux comités de pilotage, permettant l'appropriation des analyses et un meilleur suivi/mise en œuvre des recommandations. Un comité ministériel des évaluations est chargé de faire le bilan des évaluations terminées, ce qui permet de faire le point tous les deux ans sur la mise en œuvre de leurs recommandations. Plusieurs exemples récents témoignent de la prise en compte directe des évaluations du MAE dans l'évolution ou l'infléchissement des projets ou stratégies de coopération concernés, qu'il s'agisse de l'évaluation de la politique de coopération avec un partenaire (Indonésie, Niger) ou d'évaluations d'actions plus transversales.</p> <p>La DG Trésor a mis en place un mécanisme de retour d'information et de suivi de ses évaluations. Un atelier de restitution est généralement organisé à la fin des évaluations, avec la participation du comité de pilotage et des représentants des administrations ou entreprises concernées ; il permet des échanges avec les consultants sur leurs conclusions et recommandations de l'évaluation.</p>

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
	<p>Une note présentant l'évaluation et ses résultats, accompagnée d'une grille d'évaluation, est adressée au DG ou au ministre. La DG Trésor a notamment décidé de procéder à l'évaluation systématique de ses dotations aux fonds concessionnels des banques de développement toutes les deux reconstitutions, de façon à guider ses choix stratégiques et budgétaires lors de ces exercices. Les rapports des évaluations menées par la DG Trésor ou leurs synthèses sont diffusés au sein des administrations et du réseau des services économiques auprès des ambassades concernées par l'évaluation, et transmis au réseau Evalunet du CAD et aux pays partenaires. Un tableau de suivi des recommandations est ensuite transmis aux services gestionnaires.</p> <p>À l'AFD, un comité des évaluations a été créé en 2009. L'un de ses objectifs est de permettre aux services de l'AFD de rendre compte des évaluations réalisées, de leurs résultats et des suites données aux conclusions et recommandations.</p>

Partie 4 (chapitre 5) : pratiques pour améliorer l'impact

- Mettre en œuvre l'aide efficacement
- Apprendre par l'expérience sur les thèmes prioritaires

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
<p>4.1 La France est invitée à définir un calendrier et à prendre les dispositions appropriées pour la mise en œuvre de son plan d'action pour l'efficacité de l'aide. En particulier, le CAD invite la France à renforcer le caractère partenarial du DCP et à prendre les mesures opérationnelles nécessaires pour pouvoir utiliser les modalités les plus appropriées, y inclus l'aide budgétaire globale ou sectorielle au sein de son aide bilatérale et s'engager davantage dans la division du travail entre bailleurs.</p>	<p>Les mesures établies dans le cadre du plan d'action français pour l'efficacité de l'aide adopté en 2006 ont globalement été mises en œuvre, qu'il s'agisse du renforcement des capacités, du rôle étendu des DCP ou de l'amélioration des procédures et pratiques de coopération de la France.</p> <p>Les DCP sont établis sur la base de la stratégie du pays bénéficiaire, en vertu des principes d'alignement de d'appropriation de l'aide. En 2011, compte tenu des perspectives de généralisation de la programmation conjointe européenne, le co-secrétariat du CICIP a décidé de resserrer le système des DCP, qui ne sont plus obligatoires que dans les PPP (à l'exception de ceux où une programmation conjointe européenne est déjà en cours de lancement) ; dans ces pays, ils seront systématiquement assortis d'une annexe financière indicative. Le caractère stratégique des DCP est renforcé ; leur élaboration se fera sous l'autorité de l'ambassadeur avec les autorités du pays partenaire. En outre, les pays partenaires sont systématiquement associés aux évaluations des DCP.</p> <p>La France est de plus en plus engagée dans la division du travail entre donateurs, notamment au niveau européen :</p> <ul style="list-style-type: none"> • elle a soutenu l'élaboration du code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail en 2007 et participé aux engagements renforcés de l'UE en matière de coordination des bailleurs européens en 2009 (cadre opérationnel sur l'efficacité de l'aide ; initiative <i>fast track</i> de l'UE pour la division du travail) ; • dans le cadre des délégations de crédits entre la Commission européenne et certains États membres, l'AFD a obtenu en 2008 l'agrément de ses procédures par la CE. Plusieurs délégations de crédits sont mises en œuvre entre la CE et l'AFD ; • la France participe activement à la programmation conjointe européenne, qui doit aboutir à la définition d'un document européen unique de réponse à la stratégie de développement du pays partenaire et de division du travail par bailleur et par secteur, et comportera une annexe financière indicative. La programmation conjointe sera progressivement étendue à tous les pays réunissant les conditions de mise en œuvre et qui recueilleront l'adhésion de l'UE et des États membres. Les documents de programmation conjointe s'aligneront sur le document de stratégie de réduction de la pauvreté du pays partenaire et sur son calendrier. Cinq pays pilotes sont engagés dès 2012 dans cet exercice. <p>Au sein de l'aide programmable (qui représente plus de la moitié de son aide bilatérale), la France met en œuvre les modalités les plus appropriées en fonction notamment des contextes des pays partenaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • interventions de type projets ; • assistance technique ; • appuis budgétaires (sous forme d'aides budgétaires globales et d'aides sectorielles).

	<p>Les modalités de mise en œuvre de l'aide budgétaire globale sont adaptées selon les pays et leur degré de fragilité.</p> <p>Si les conditions sont réunies, les contrats de désendettement et de développement sont mis en œuvre sous la forme d'aides budgétaires pluriannuelles en soutien des stratégies nationales de réduction de la pauvreté ou de financements harmonisés de programmes sectoriels.</p>
<p>4.2 Le CAD encourage la France à jouer un rôle pilote dans les pays partenaires où elle a une relation privilégiée en consultation étroite avec les autres bailleurs et en tenant compte de son avantage comparatif.</p>	<p>Dans le cadre européen de la division du travail et de l'initiative <i>fast track</i>, la France coordonne les efforts des autres bailleurs européens en vue de la concentration sectorielle de l'aide dans les pays partenaires avec lesquels elle a une relation privilégiée (au titre de « bailleur facilitateur » dans quatre pays : Cameroun, Madagascar, Mali et République centrafricaine, et de « bailleur en appui » dans cinq autres : Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Sénégal et Vietnam).</p>
<p>4.3 Le CAD encourage la France à capitaliser sur son expérience acquise en matière de renforcement des capacités pour mettre en place un cadre d'orientation dans ce domaine conjuguant l'appui institutionnel au renforcement des systèmes publics, nécessaire pour un impact durable, à d'autres modes de renforcement des capacités.</p>	<p>En 2008, le MAE et l'AFD ont lancé deux études complémentaires sur le renforcement des capacités, visant à analyser les pratiques actuelles des acteurs de la coopération française et à capitaliser l'expérience acquise, notamment en matière d'approches innovantes (pôles régionaux de compétences sectorielles, pools multibailleurs, réseaux d'expertise, etc.), tenant compte de la diversité des modalités de soutien au renforcement des capacités, des moyens d'intervention et des outils. Ces deux exercices servent de référence à l'élaboration (en cours) d'un cadre d'orientation pour les interventions de l'AFD dans le domaine du renforcement des capacités, qui sera finalisé et soumis au conseil d'administration de l'AFD début 2013.</p> <p>La France possède une forte tradition et une forte expérience en matière de renforcement des capacités, y compris dans les États fragiles. Elle consacre d'importantes ressources à l'appui institutionnel au renforcement des systèmes publics, notamment en matière de formulation de stratégies nationales de développement, de renforcement des finances publiques et des statistiques nationales, d'évaluation, ou d'appuis régionaux. Ses appuis budgétaires sont généralement accompagnés de mesures de renforcement des capacités.</p> <p>La France met en œuvre des appuis pour le renforcement des capacités des organisations régionales (voir plus haut) et des collectivités territoriales.</p> <p>En plus des appuis visant les acteurs institutionnels, la France met en œuvre d'autres initiatives, via le partage du savoir-faire des acteurs français non professionnels de la coopération dans des domaines très divers (coopération entre collectivités locales, coopération hospitalière, mise en place de chambres consulaires...). Elle appuie également le renforcement des capacités de la société civile. Enfin, elle est fortement impliquée dans le renforcement des capacités commerciales.</p>
<p>4.4 Le CAD apprécie le rôle clé joué par la France dans un grand nombre d'États fragiles. Il l'encourage à renforcer la collaboration interministérielle sur les questions de fragilité des États au siège et au niveau du terrain afin de mieux combiner les différents outils d'intervention, particulièrement en matière de réforme du secteur de la sécurité, et à adapter le processus du DCP afin de pouvoir mieux gérer la flexibilité requise dans les contextes d'instabilité.</p>	<p>La France dispose de plusieurs outils et mécanismes de coordination pour l'action dans les situations de fragilité et de crise, que ce soit sur le terrain, où l'ambassadeur est le représentant de tous les ministères, ou au siège, où la coordination interministérielle est assurée par le SGAE. Les projets de coopération bilatérale sont systématiquement instruits de manière interministérielle. Les différentes administrations concernées travaillent ainsi de manière concertée sur la prévention des conflits et les fragilités, l'alerte précoce et la résilience, la problématique sécurité-développement et la justice de transition.</p> <p>Des mécanismes de coopération interministérielle ont été développés notamment pour la mise en œuvre de la réforme des systèmes de sécurité (RSS) et des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR). L'approche française sur la RSS a été publiée en 2008 ; l'approche française sur les processus de DDR a été élaborée au cours de l'année 2009. La France décline cette coopération interministérielle, notamment à travers des modules de formation à la RSS destinés aux agents des différents ministères impliqués, et ouverts aux participants d'autres pays européens ; trois modules de formation ont été dispensés à ce jour.</p> <p>Le processus des DCP a été adapté en 2012 (voir plus haut). La structure des nouveaux DCP a été allégée et leur procédure d'adoption et de signature simplifiée, permettant une plus grande flexibilité et une meilleure adaptation aux contextes des pays partenaires y compris dans les situations de fragilité. Par ailleurs, dans les pays en crise, la signature d'un nouveau DCP est conditionnée à une stabilisation de la situation. Quatre des pays qui préparent actuellement un nouveau DCP (Comores, RDC, Guinée et Tchad) sont des États fragiles selon la liste établie par la Banque mondiale pour 2013.</p>

Partie 5 (chapitre 6) : Action humanitaire

Recommandations CAD 2008	Réponse France 2012
<p>5.1 Le CAD invite la France à formuler une déclaration de politique générale définissant les objectifs stratégiques et les priorités de l'action humanitaire publique ainsi qu'un plan de mise en œuvre.</p>	<p>Sur un plan national, sur la base du rapport demandé par le ministre des Affaires étrangères et européennes à plusieurs responsables d'ONG, la France a élaboré avec les autres acteurs humanitaires nationaux (ONG, fondations d'entreprises, chercheurs) une stratégie humanitaire s'étalant sur cinq ans. Publiée en juillet 2012, celle-ci prend particulièrement en compte le respect du droit international humanitaire, de l'espace humanitaire, ainsi que les questions liées à l'anticipation, à l'analyse des risques et à la prévention.</p> <p>Les objectifs stratégiques et priorités de l'action humanitaire française s'inscrivent dans le cadre du consensus européen sur l'aide humanitaire adopté en décembre 2007. La France a participé activement à la négociation de ce document.</p>
<p>5.2 La France devrait consolider au plan institutionnel la responsabilité de la gestion de la réponse aux situations d'urgence humanitaire et examiner les modalités permettant d'assurer une jonction adéquate avec l'aide au développement.</p>	<p>L'architecture institutionnelle française tant de l'aide humanitaire que de l'aide au développement a connu de profonds changements en 2008, avec la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats et du Centre de crise.</p> <p>Le CDC regroupe le traitement des crises humanitaires et des crises consulaires et sécuritaires.</p> <p>Lors du passage de la phase d'urgence à celle de développement, le traitement de la crise passe de façon séquentielle du CDC à la DGM, qui peut traiter aussi bien l'aide alimentaire d'urgence que du développement. En cas de catastrophe d'une taille inhabituelle, la procédure a été jusqu'à présent de constituer, après la gestion de la phase d'urgence, une équipe dédiée à la gestion post-crise autour d'une personnalité, ambassadeur ou conseiller d'État ; cette procédure a été suivie pour le tsunami de 2004 (DIPT) et pour le séisme en Haïti de janvier 2010 (MIRH). Suite aux recommandations du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et du livre blanc sur la politique étrangère de la France (2008), une équipe permanente dédiée à la gestion de la post crise (la task force pour la gestion des crises) est constituée depuis février 2010 au ministère des Affaires étrangères, auprès du CDC et de la direction générale des affaires politiques et de sécurité. Le CDC conserve des liens institutionnels avec ces structures de façon à opérer concrètement une jonction entre urgence et développement.</p>

Lors de la revue à mi-parcours (septembre 2010), le CAD avait identifié trois domaines nécessitant un effort accru :

Recommandations CAD revue à mi-parcours (2010)	Réponse France 2012
<p>Le niveau d'APD de la France :</p> <ul style="list-style-type: none"> • contrairement à la recommandation du dernier examen par les pairs, la France n'a pas encore développé une feuille de route pour son APD. N'ayant pas tenu son engagement pris à Monterrey en 2002 d'atteindre un ratio d'APD/RNB de 0,5 % en 2007, et ayant reporté son engagement d'atteindre 0,7 % de 2012 à 2015, la France prévoit que le ratio APD/RNB se situera entre 0,47 % et 0,51 % en 2010, le montant réalisé dépendant des hypothèses d'annulations de dette dans l'enceinte du Club de Paris (notamment pour la République démocratique du Congo). Il n'est donc pas assuré que la France atteigne le but européen de 0,51 % en 2010. Pour atteindre 0,7 % en 2015, engagement reconfirmé par la France, il lui faudra une feuille de route, basée sur des apports d'APD budgétisés et donc plus prévisibles ; 	<p>Concernant ce premier point, voir la réponse donnée plus haut (au point 2.1).</p>

• il reste à voir si les augmentations annoncées récemment seront de réels accroissements de l'APD. Par exemple, **le président Sarkozy a annoncé, au sommet sur les OMD le 20 septembre 2010, une augmentation de 20% (60 millions d'euros) de la contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme au cours des trois prochaines années. Le prochain examen s'intéressera à l'impact de cette décision et à l'origine des ressources qui ont été allouées au fonds.**

En conformité avec l'engagement pris en 2010 par le Président Sarkozy, **la France a augmenté de 20% sa contribution au Fonds mondial pour la lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose.** Sa contribution a été de **360 millions d'euros pour 2011** ; elle s'est engagée à verser le même montant pour 2012 et 2013. Ces versements proviennent à hauteur de **300 millions d'euros du programme 209** et à hauteur de **60 millions d'euros des recettes de la taxe sur les billets d'avion (qui finance l'augmentation de la contribution française).**

Depuis 2012, l'initiative 5% permet d'accorder 5% de la contribution française (18 millions d'euros par an) à l'accompagnement des pays bénéficiaires francophones du Fonds mondial dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes sur les trois maladies. Par conséquent, une partie de nos versements transite à présent par un canal de financement indirect au fonds.

Le soutien sans relâche de la France auprès du fonds a permis de générer des résultats remarquables en matière de lutte contre les pandémies. **L'augmentation de 20% de sa contribution a notamment permis la mise en œuvre de 80 000 à 100 000 personnes supplémentaires.**

Grâce à cette augmentation, la France participe à 15% des efforts des bailleurs du fonds et en est le premier bailleur européen et le deuxième mondial (après les États-Unis). L'influence de la France s'est ainsi accrue : elle a un siège en propre au sein du conseil d'administration, et un siège dans deux des trois comités du Conseil (le comité audit et éthique et le comité de stratégie, d'investissement et d'impact).

Le besoin d'une stratégie pour l'ensemble de l'aide multilatérale :
L'absence d'une allocation stratégique de l'aide multilatérale, critiquée dans le dernier examen par les pairs, est un défi important que la France doit encore relever. Une stratégie vis-à-vis de la Banque Mondiale a été validée en 2010. Pourtant, les contributions aux institutions financières internationales, aux banques régionales ou à l'ONU ne sont pas encore affectées en tenant compte systématiquement de l'ensemble des allocations multilatérales à moyen terme. À présent, les allocations européennes et multilatérales sont présentées au co-secrétariat du CICID et arbitrées par le Premier ministre. Pourtant, la France a raison de se considérer comme un important contributeur de l'aide européenne et multilatérale : en 2009, 45% de son APD nette était constituée par l'aide multilatérale, tandis que la moyenne du CAD était de 30%. **Ceci souligne d'autant plus le besoin urgent d'une approche stratégique. En réponse au scepticisme du parlement envers l'aide multilatérale dans son ensemble, la France élabore des indicateurs pour mesurer l'efficacité des agences et banques multilatérales. J'encourage la France à se baser sur les indicateurs qui existent déjà au sein de ces organisations, et à travailler conjointement avec d'autres bailleurs (ou groupes de bailleurs) qui se sont déjà investis dans ces questions.**

Sans disposer formellement d'une stratégie globale pour son aide multilatérale, la France a d'ores et déjà élaboré et commencé à mettre en œuvre des documents stratégiques lui permettant d'allouer son aide multilatérale dans des conditions efficaces.

La stratégie auprès de la Banque mondiale comporte trois objectifs :

- identifier les **principales attentes de la France vis-à-vis de la Banque mondiale** et les priorités sur lesquelles la Banque doit mettre l'accent pour accomplir son mandat de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté ;
- identifier comment la France envisage la déclinaison de ses priorités dans chacun des six axes stratégiques ;
- tracer une feuille de route pour la mise en œuvre et le renforcement concret du partenariat de la France avec la Banque mondiale.

La France a en outre mis au point une **stratégie pour sa politique européenne de développement (2010)**, au terme d'un large processus de concertation incluant notamment la société civile, le Parlement et les administrations concernées.

L'efficacité des organisations multilatérales fait l'objet d'un suivi important de la part des parlementaires : à ce jour, deux rapports ont été produits sur ce sujet. Le renforcement des mécanismes de suivi de l'aide multilatérale a également fait l'objet d'un travail de l'Inspection générale des finances pour **l'élaboration d'indicateurs visant à évaluer l'action des multilatéraux par rapport aux orientations stratégiques françaises. L'objectif de cette étude était de préparer la négociation des grilles d'indicateurs de résultats conduites au sein de chacune des institutions multilatérales auxquelles la France contribue.**

La France a procédé en 2011 à une évaluation des principales OI qu'elle finance, notamment le système des Nations unies (fonds, programmes et organes rattachés au secrétariat ; institutions spécialisées : OMS, FAO, UNESCO, OIT...). L'évaluation s'est efforcée de mesurer deux dimensions : **la gestion et l'efficacité organisationnelle des OI et l'efficacité de leurs actions au regard de leur mandat.** Cet exercice ne vise pas à évaluer l'adéquation des OI avec les priorités françaises.

Le défi de traduire la nouvelle stratégie par des programmes :

Les cinq secteurs sur lesquels la France veut se concentrer, d'après la décision du CICID, sont des secteurs dont la plupart sont susceptibles d'être appuyés par des dons et ne se prêtent pas facilement aux prêts, puisqu'ils ne sont pas des secteurs productifs. **Pourtant, la France a réduit ses dons. Ceci pose un défi pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de la France et le ciblage sur les PMA qu'elle a proposé.**

La France adapte ses outils de financement aux secteurs d'intervention et aux contextes des pays partenaires. **Son approche globale du financement du développement** lui permet un recours accru aux prêts et aux mécanismes de mixage des prêts et dons, ce qui **augmente les financements disponibles et permet de réserver en priorité les dons à la lutte contre la pauvreté dans les pays les plus pauvres.** En termes de répartition sectorielle, les **subventions sont prioritairement affectées aux secteurs de l'éducation et de la santé.** Au total, la lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne bénéficie de 45% de l'aide bilatérale française.

Annexe B - Principales stratégies sectorielles

Santé

➔ La France a défini la santé comme un secteur prioritaire de son aide au développement. Le document stratégique *Coopération internationale et développement de la santé, stratégie française* a été adopté en 2005 et actualisé en 2012.

La stratégie cible prioritairement la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, en particulier ceux relatifs à la santé maternelle et infantile (OMD 4 et 5) et à la lutte contre le VIH/sida, le paludisme, la tuberculose et d'autres maladies (OMD 6). Elle vise également à renforcer la lutte contre les maladies infectieuses émergentes et réémergentes, susceptibles de compromettre la sécurité sanitaire internationale (gripes pandémiques, zoonoses, infections multirésistantes, etc.).

La stratégie promeut le renforcement des systèmes de santé des pays en développement, notamment en Afrique francophone, via l'appui au financement durable de la santé, la formation des personnels en santé, le renforcement de la chaîne du médicament et le développement de systèmes d'information sanitaire fiables. La stratégie met l'accent sur le développement des capacités de recherche et encourage la coopération scientifique et universitaire dans l'ensemble des pays en développement, notamment avec les pays émergents où la demande de partenariats en santé est forte.

Un accent particulier est mis sur la couverture santé universelle dans les pays en développement.

La stratégie française en matière de santé passe par un soutien important à l'action multilatérale (notamment via les contributions au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, à UNITAID et à l'alliance mondiale pour la vaccination GAVI) et par une participation active aux négociations internationales sur la santé.

Éducation

➔ Adoptée en 2010, la stratégie française en matière d'éducation doit conduire la France à une **aide plus efficace** dans ce secteur, sur la base de **diagnostics et de priorités partagés** avec les pays partenaires. Dans ce cadre, la France a décidé de promouvoir d'ici 2015 deux objectifs majeurs :

- apporter une contribution décisive à la **scolarisation primaire universelle** et à l'objectif de la **parité d'accès à l'éducation filles/garçons** ;
- promouvoir une **vision intégrée de l'éducation**, comprenant les enseignements primaire et secondaire, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur, pour répondre aux défis de l'avenir de la jeunesse dans une nouvelle stratégie élargie à l'ensemble du secteur éducatif.

La réalisation de ces objectifs s'adosse à une politique de **promotion du français**, langue d'accès aux savoirs, en particulier en Afrique francophone où le français est langue d'enseignement.

Pour ce faire, la France actualise et rénove les instruments et les dispositifs utilisés jusqu'à présent et renforce la formation des enseignants et les capacités des pays bénéficiaires à piloter leurs systèmes éducatifs.

Agriculture et sécurité alimentaire

➔ La stratégie agriculture et sécurité alimentaire, adoptée en 2005 et actualisée en 2010, répond à l'OMD 1. Elle concilie travail à court, moyen et long termes (gestion des crises alimentaires ; appui à l'élaboration de politiques agricoles ; renforcement de la compétitivité). Un processus d'actualisation de cette stratégie a été mené en 2010 par un groupe de travail multiacteurs sur la base d'un bilan chiffré, en considérant les défis démographiques, l'instabilité des prix alimentaires et la question du changement climatique. Il en ressort huit engagements clés,

orientés principalement sur la gouvernance mondiale de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la nutrition et la cohérence des ces politiques, la mobilisation de l'expertise ainsi que les nouveaux types de financements et de partenariats.

Développement durable (climat, environnement, énergie, eau, assainissement)

➔ 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. Les actions pour répondre à ces objectifs reposent 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. Lors du forum mondial de l'eau de Marseille, en mars 2012, la France a ainsi annoncé une nouvelle contribution de 40 millions d'euros sur 2012-2015 à l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la BAfD, confirmant son rôle moteur au niveau international sur le secteur de l'eau, clef pour la sécurité alimentaire.

L'action environnement et biodiversité est notamment 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, prise en compte transversale de la question. La France a pour priorité de mener cette action en étroite coopération avec les acteurs locaux et d'associer l'objectif de protection à des éléments de développement socio-économique des populations autochtones.

Stratégies de soutien à la croissance

➔ **La stratégie infrastructures en Afrique subsaharienne**, approuvée en mai 2005, vise à lutter contre la pauvreté en accompagnant l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale et à favoriser une croissance

équitable, durable et génératrice d'emplois via le renforcement de la compétitivité, de l'équilibre des territoires et de l'intégration régionale. Elle porte sur l'énergie, les transports, l'eau, les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les infrastructures urbaines.

Les principaux moyens de mise en œuvre de cette stratégie sont l'amélioration de l'environnement des affaires et le soutien direct financier (accès aux financements) et non financier (compétitivité, renforcement de capacité) aux entreprises, notamment aux TPE/PME. L'affirmation des exigences de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et des critères d'investissement responsables comme conditionnalité des soutiens apportés au secteur privé sont les moyens privilégiés pour favoriser le développement d'une croissance inclusive, verte et partagée.

Par ailleurs, depuis le lancement des travaux du G20 sur le développement sur les infrastructures en 2010/2011, une attention particulière est portée aux projets régionaux.

La stratégie tourisme responsable et territoire, datant de 2009, vise à développer le tourisme comme moteur d'une croissance équitable et durable et comme vecteur de lutte contre la pauvreté. Le renforcement des capacités, l'utilisation du tourisme pour générer des marchés locaux et régionaux, le développement de la RSE et de l'approche territoriale sont les axes saillants de mise en œuvre de cette stratégie.

La stratégie ressources minérales et développement en Afrique, approuvée en 2008, vise à favoriser la croissance durable et équitable du secteur minier africain et à maximiser sa contribution aux économies locales. Elle promeut, par divers moyens (fiscalité, transformations sur place, financements d'infrastructures), un rééquilibrage au profit des pays producteurs du partage de la valeur ajoutée tirée des activités extractives et une limitation de leur impact sur l'environnement. Cette stratégie implique un renforcement des capacités des administrations en charge du suivi de l'activité minière (ministères des Mines, de l'Environnement et des Finances), l'amélioration de la transparence financière, contractuelle et physique du secteur (transparence des chaînes d'approvisionnement des minerais en provenance des zones de conflit) et la formalisation des activités d'artisanat minier.

Gouvernance

➔ Adoptée en 2006, la stratégie française en matière de gouvernance affirme la place centrale de la personne comme bénéficiaire et actrice des politiques de développement, donnant ainsi tout son sens à l'appropriation.

Cette approche se retrouve aussi dans le document cadre de coopération au développement de 2011, qui fait de la gouvernance l'une des priorités de la coopération française, et décline la vision de la France pour ses programmes d'aide au développement. Placée au cœur des politiques de développement, la gouvernance démocratique est la condition nécessaire à la réussite de toute forme de coopération au développement.

L'approche française se fonde sur le soutien aux démarches participatives à tous les niveaux de territoire, du local au global. Dépassant les aspects de bonne gestion des affaires publiques et de la lutte contre la corruption, la gouvernance démocratique rejoint le principe d'appropriation : plutôt que de chercher à imposer des normes universelles, elle propose d'apporter aux sociétés partenaires une expérience et une expertise ciblées pour les aider à transformer leurs modes d'action collective et élaborer ainsi des politiques adaptées aux défis auxquels elles doivent faire face.

Cette approche de la coopération au développement insiste sur sa capacité à renforcer « les processus et dynamiques internes aux sociétés afin qu'elle contribue à des institutions plus légitimes et plus efficaces, et par là même à leur capacité de piloter le processus de développement » (DCCD, p. 35).

Annexe C - Les stratégies françaises vis-à-vis de l'Union européenne et de la Banque mondiale

La stratégie française pour la politique européenne de développement

➔ La France a formulé en 2010 une **stratégie française pour la politique européenne de développement**, afin de soumettre aux partenaires européens la vision **française de l'architecture européenne de l'aide** et ses **principales attentes** en matière de politique européenne de développement pour ces dix prochaines années. Face aux nouveaux défis, et dans la perspective de la mise en œuvre du traité de Lisbonne, de la négociation des prochaines perspectives financières et du prochain grand cycle de programmation, la France est en effet convaincue qu'**une plus grande cohérence, un ciblage plus stratégique, une plus grande efficacité et une meilleure prise en compte de nos atouts respectifs sont possibles**.

La stratégie française pour la politique européenne de développement liste ainsi six objectifs principaux :

- une politique européenne de développement inscrite au cœur de l'action extérieure de l'Union européenne ;
- une politique européenne plus intégrée, plus efficace et visible ;
- une politique européenne mieux adaptée à la diversité croissante des pays en développement ;
- une réponse européenne adaptée aux défis d'un monde nouveau ;
- des politiques globales et une action européenne plus cohérente au service du développement ;
- une offre européenne de financements plus moderne et plus réactive.

La stratégie française pour la Banque mondiale

➔ Adopté en 2010, ce document stratégique fixe la vision de la France vis-à-vis de la Banque mondiale ainsi que les perspectives françaises sur l'agenda stratégique de cette institution. Elle consiste à :

- identifier les principales attentes de la France vis-à-vis de l'institution et les priorités sur lesquelles la Banque doit mettre l'accent pour accomplir son mandat de promotion de la croissance et de réduction de la pauvreté ;
- identifier comment la France envisage la déclinaison de ses priorités autour des axes stratégiques de la Banque endossés par le comité du développement, dans le contexte de la mise en œuvre des engagements du G20 et des orientations du CICID ;
- tracer une feuille de route pour sa mise en œuvre et le renforcement concret de notre partenariat avec la Banque mondiale (voir p. 4 du document de stratégie française pour la Banque mondiale).

Annexe D - Répartition géographique de l'APD sur la période 2009-2010

Année	2009						2010					
	Type aide	Dons (hors annulations de dette)	Prêts nets	Prêts bruts d'APD	Réaménagement de dette	APD totale nette	APD multilatérale imputée	Dons (hors annulations de dette)	Prêts nets	Prêts bruts d'APD	Réaménagement de dette	APD totale nette
APD nette totale France	6 949	1 042	2 539	1 058	9 049	3 909	7 181	1 454	2 404	1 115	9 750	3 750
APD bilatérale nette totale	3 647	456	1 873	1 058	5 161	3 909	3 760	1 004	1 885	1 115	5 879	3 750
Afrique subsaharienne, en millions d'euros	1 417	-26	793	990	2 382	1 921	1 441	115	353	1 065	2 621	1 773
<i>en % de l'APD bilatérale</i>	39%	-6%	42%	94%	46%	49%	38%	11%	19%	95%	45%	47%
14 PPP, en millions d'euros	520	28	60	44	592	556	519	2	59	121	643	619
<i>en % de l'APD bilatérale</i>	14%	6%	3%	4%	11%	14%	14%	0%	3%	11%	11%	17%
États fragiles, en millions d'euros	141	0	1	6	146	288	223	0	1	2	225	328
<i>en % de l'APD bilatérale</i>	4%	0%	0%	1%	3%	7%	6%	0%	0%	0%	4%	9%
Méditerranée, en millions d'euros	458	202	499	61	721	389	446	111	422	48	605	294
<i>en % de l'APD bilatérale</i>	13%	44%	27%	6%	14%	10%	12%	11%	22%	4%	10%	8%
Émergents, en millions d'euros	272	202	422	0	475	350	279	666	906	0	945	344
<i>en % de l'APD bilatérale</i>	7%	44%	23%	0%	9%	9%	7%	66%	48%	0%	16%	9%

Annexe E - Matrice de 19 indicateurs de suivi de l'aide bilatérale française

➔ En cohérence avec le document cadre de coopération au développement, le co-secrétariat du CICID a adopté en 2011 une matrice de 19 indicateurs de suivi de l'aide bilatérale française. Elle a pour objectif de mieux rendre compte de l'efficacité de l'action de la France en faveur du

développement en ajoutant aux indicateurs de moyens des indicateurs de résultats. On retrouve, parmi les indicateurs de moyens et de conformité, les indicateurs de concentration des subventions et de l'effort financier. Les indicateurs de résultats portent sur les activités de l'AFD.

N°	Intitulé de l'indicateur	Référence	Valeur cible	Valeur 2010	Valeur 2011
Indicateurs de moyens et de conformité					
1	Part du RNB affecté à l'APD	Versements	0,7 % (2015)	0,50 %	0,46 %*
2	Part de l'effort financier de l'État en : - Afrique subsaharienne - Méditerranée - Pays émergents	Engagements	>60 % 20 % <10 %	N. D.	N. D.
3	Répartition en volume des engagements par OMD	Engagements	Indicateur de suivi	Total AFD : 2 836 M€ OMD 1 : 106 M€ OMD 2 : 66 M€ OMD 3 : 0 M€ OMD 4 : 49 M€ OMD 5 : 56 M€ OMD 6 : 7 M€ OMD 7 : 2 383 M€ OMD 8 : 169 M€	Total AFD : 3280M€ OMD 1 : 69 M€ OMD 2 : 32 M€ OMD 3 : 0 M€ OMD 4 : 18 M€ OMD 5 : 38 M€ OMD 6 : 10 M€ OMD 7 : 2 971 M€ OMD 8 : 142 M€
4	Part des subventions dans les : - 14 PPP - Pays en crise	Engagements	>50 % 10 %	31 % 21 %	47 % 14 %
5	Engagements contribuant à un développement durable (cible 9 de l'OMD 7)	Engagements		AFD : 1 353 M€	AFD : 1 385 M€
6	Part de l'APD bilatérale versée dans les pays ayant signé un accord de gestion concertée des flux migratoires	Versements		N. D.	N. D.
7	Part de l'APD transitant par des ONG	Versements	2 % APD	1,74 %	N. D.
8	Part de l'aide budgétaire française qui s'inscrit dans un processus harmonisé entre bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional	Versements	80 % (2013)	83,7 %	85 %
9	Effet de levier sur prêts concessionnels AFD en APD : - global ; - par région ; - par secteur CICID.	Engagements		AFD global : 9,1 ASS : 5,2 Méd. : 10,8 Asie : 11,5 Amér. Lat. : NS Agriculture : 5,5 Eau et assainissement : 6,2 Éducation : 7,7 Environnement : 17 Infrastructure : 7,7 Santé : 8,2 Secteur productif : 11,8	AFD global : 10,1 ASS : 7,5 Méd. : 11,7 Asie : 14,8 Amér. Lat. : NS Agriculture : 7,2 Eau et assainissement : 6,4 Education : 4,7 Environnement : 20,9 Infrastructure : 8,9 Santé : N. D. Secteur productif : 7,1

N°	Intitulé de l'indicateur	Référence	Valeur cible	Valeur 2010	Valeur 2011
Indicateurs de résultats par secteurs					
10	Part des projets AFD jugés au moins satisfaisants dans la réalisation de leurs objectifs (rapports d'achèvement de projets)	Engagements	-	76 %	77 %
11	Nombre de nouvelles personnes desservies par les structures et services de santé concernés	Engagements	-	873 270 personnes	743 000 personnes
12	Nombre d'enfants achevant chaque année le cycle primaire d'éducation	Engagements	-	N. D.	61 700
13	Part des filles dans le total des enfants scolarisés au niveau du collège	Engagements	-	42 %	44 %
14	Nombre de personnes bénéficiant d'une formation professionnelle	Engagements	-	28 000 personnes	430 000 personnes
15	Population bénéficiant directement d'un projet agricole ou d'irrigation	Engagements	-	1 450 735 personnes	2 274 000 personnes
16	Tonnes d'équivalent carbone évitées par an grâce aux projets financés	Engagements	-	2,9 millions tonnes de CO ₂ /an	2,1 millions tonnes de CO ₂ /an
17	Nombre de personnes gagnant un accès pérenne à une source d'eau potable améliorée	Engagements	800 000 personnes / an	905 000 personnes	1 317 200 personnes
18	Nombre d'habitants des quartiers défavorisés dont l'habitat est amélioré ou sécurisé	Engagements	-	319 750 personnes	1 894 633 personnes
19	Investissements accompagnés	Engagements	-	1 304 670 533 €	1 136 000 000 €

NB : Les indicateurs mentionnés rendent compte des effets attendus des actions auxquelles concourent les financements autorisés par l'AFD en 2011. Il s'agit d'indicateurs évalués *ex ante* et renseignés au cours de l'instruction de chaque projet sur la base des résultats que devrait générer le projet une fois terminé. Ces indicateurs s'inscrivent dans une démarche de contribution au développement : les moyens mis à disposition par l'AFD et permettant d'aboutir aux résultats anticipés ne sont pas seuls à l'origine des résultats de développement.

Annexe F - L'innovation financière à l'AFD

- ➔ Depuis une dizaine d'années, l'AFD a su affirmer une forte capacité d'innovation sur plusieurs fronts, particulièrement en matière d'innovation financière. Au-delà des prêts souverains et des subventions, elle a développé une large gamme d'instruments qui peuvent être combinés afin de répondre au mieux aux besoins et demandes de ses partenaires :
- des **garanties**, dans le cadre d'un fonds de garantie ARIZ, qui apporte à des banques commerciales implantées dans les pays en développement des garanties individuelles et de portefeuilles pour les prêts qu'elles accordent aux petites et moyennes entreprises locales ou à des institutions de microfinance. Ce partage du risque par l'AFD encourage les banques à prêter à des entreprises qui n'auraient pas accès au marché bancaire ou leur permet d'offrir à ces entreprises des prêts de plus longues maturités, mieux adaptés aux investissements de production ;
 - des **prêts contracycliques**, dont les modalités de remboursement peuvent être liées, par exemple, au cours international d'une matière première, afin de s'adapter au caractère cyclique des ressources de certains emprunteurs et de leur permettre de faire face à un choc exogène ;
 - des **lignes de crédit thématiques**, accordées à des banques commerciales implantées dans les pays en développement. L'objectif de ces lignes de crédit est d'encourager les petites et moyennes entreprises qui en bénéficient à adapter leur moyens de production pour une meilleure performance environnementale et sociale, au-delà des réglementations locales, et à se rapprocher des meilleurs standards internationaux ;
 - des **prêts non souverains** aux entreprises ou établissements publics qui opèrent sur des secteurs publics marchands. Ces prêts sont accordés directement par l'AFD, à ses risques et sans garantie ni intermédiation de l'État dans lequel est domicilié le bénéficiaire, dont ils n'alourdissent pas la dette extérieure ;
 - des **prêts aux collectivités locales**, pour leurs programmes d'investissements publics, sans garantie ni intermédiation de l'État dans lequel est située la collectivité ;
 - des **prêts dans certaines monnaies locales**, avec ou sans mécanisme de couverture. L'AFD a également participé à la création et à la dotation initiale, avec d'autres bailleurs de fonds, d'un mécanisme de mutualisation du risque de change (TCX).

Annexe G - La coopération dans le domaine du français et de la diversité linguistique en 2011-2012

➔ La coopération française dans le domaine du français et de la diversité linguistique se décline différemment en fonction des trois principaux périmètres d'intervention de la France.

1. En Afrique subsaharienne francophone, elle vise la consolidation de nos actions de coopération

➔ Les trois objectifs majeurs de cet axe sont :

- l'appui à l'amélioration de la qualité des dispositifs de formation initiale et continue des professeurs de et en français, avec un accent particulier sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement ;
- l'appui à la dynamisation de l'environnement francophone, afin de tisser un environnement linguistique apte à capter les intérêts des populations jeunes et actives ;
- l'appui à l'enseignement en langues nationales et à son articulation avec l'enseignement de la langue française, sur un continent qui abrite près du tiers des langues vivantes du monde, à travers l'initiative écoles et langues nationales en Afrique (ELAN-Afrique) en partenariat avec l'AFD, l'Organisation internationale de la francophonie et l'Agence universitaire de la francophonie.

2. Dans les zones non francophones, elle doit répondre à une demande croissante

➔ En Afrique subsaharienne, notre coopération s'est articulée autour de trois axes :

- l'appui au développement de filières de spécialisation en didactique du français langue étrangère et à la révision des *curricula* de français ;
- la formation des enseignants, dont les viviers

sont souvent insuffisants pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques de généralisation de l'enseignement du français ;

- le développement d'une offre de français de spécialité touchant les secteurs économiques les plus dynamiques.

En Asie, les principaux axes d'intervention sont :

- la formation des professeurs (le plus souvent à la demande des États, dont le système éducatif peine à répondre à une demande en forte augmentation) ;
- l'appui aux politiques de mobilité étudiante, avec la formation linguistique des étudiants étrangers désireux d'obtenir un diplôme universitaire en France ;
- la formation linguistique professionnelle (hôtellerie, tourisme, santé, métiers de la culture).

3. Dans les pays arabes, elle vise à répondre aux bouleversements engendrés par le Printemps arabe

➔ Le Printemps arabe a modifié sans doute, même s'il est encore trop tôt pour en mesurer pleinement les conséquences, le statut du français non seulement dans les pays où il s'est joué (Tunisie en particulier), mais aussi dans les deux autres États du Maghreb (Maroc et Algérie). En réponse à ces bouleversements, la France a lancé en 2012 un projet FSP mobilisateur « solidarité avec la jeunesse des pays du sud de la Méditerranée » d'un montant d'1 million d'euros.

La France met en œuvre plusieurs projets FSP pour l'appui au français :

- en Afrique sub-saharienne : 15 FSP pays sont en cours en 2012 pour un montant de 23 millions d'euros (financés sur le programme 209). Cinq de ces projets ont été lancés au courant de l'année 2012 (Burundi, Comores, Mauritanie, Soudan et Soudan du Sud) ;

- **en Asie du Sud-Est**, la France met en œuvre le FSP « projet de valorisation du français en Asie du Sud-Est » (Valofrase) de 900 000 euros pour le Cambodge, le Laos et le Vietnam dans le domaine de l'enseignement du français ;
- **à ces projets s'ajoute le FSP mobilisateur 2007-12, volet « 10 000 profs »** de 2,4 millions d'euros qui a permis aux postes de proposer des actions autour de la formation initiale et continue et de former, entre 2007 et 2011, 32 051 enseignants dans 53 pays (dont 70 % au moins en Afrique).

Projet emblématique

En avant ! Une méthode de français de spécialité à destination des militaires du continent africain (2010-2013)

La DGM, en partenariat avec la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), a lancé en 2010 un projet visant à concevoir une **méthode de français de spécialité à destination des forces armées et de sécurité**. Celle-ci comprendra trois tomes, dont le premier est achevé. La DGM a consacré 45 000 euros à cette action entre 2010 et 2011. L'Organisation internationale de la francophonie s'est jointe à l'initiative en mai 2011 et apporte une contribution de 90 000 euros.

Le but de cette méthode est d'améliorer la formation linguistique des acteurs de la paix : en 2011, un tiers des opérations de paix de l'Organisation des Nations unies et l'Union africaine ont été menées dans des pays de langue française. Il est nécessaire que les militaires et les forces de sécurité déployés sur ces territoires francophones acquièrent une maîtrise raisonnable de notre langue afin d'améliorer l'efficacité de leurs actions.

BIBLIOGRAPHIE

Documents de stratégie de la France

- France, 2011 : Document cadre *Coopération au développement : une vision française*
- France, 2012 : *Document de politique transversale – projet de loi de finances pour 2012 : politique française en faveur du développement*
- MAE, 2012 : *Stratégie humanitaire de la République française*
- MAEE/DGM, 2010 : *Stratégie française pour la politique européenne de développement*
- MINEFI/DG Trésor, 2010 : *Stratégie française pour la Banque mondiale*
- AFD, 2007 : *Projet d'orientation stratégique 2007-2011*

Brochures de stratégie

- MAEE/DGM, 2010 : *Orientations françaises pour l'action internationale des collectivités territoriales*
- MAEE/DGM, 2010 : *Le G8 et le développement*

Rapports, documents de redevabilité et revues de la politique d'aide

- MAE/DGM, 2012 : *Rapport bisannuel au Parlement*
- Cour des Comptes, 2012 : *La politique française d'aide au développement, rapport public thématique*
- France, 2011 : *Rapport de Deauville sur la redevabilité. Engagements du G8 pour la santé et la sécurité alimentaire : bilan et résultats*
- AFD, 2011 : *Rapport d'activité 2010*

Revue du CAD

- France, 2008 : *Examen par les pairs de la France : mémorandum de la France*
- OCDE/CAD, 2008 : *Examen par les pairs de la France : rapport du CAD*
- MAE/DGM, MINEFI/DG Trésor, 2010 : *Lettre au président du CAD pour la Revue à mi-parcours de la France*
- OCDE/CAD, 2010 : *Lettre du président du CAD aux délégués pour la Revue à mi-parcours de la France*

Documents thématiques

Rapports d'évaluation

- AFD, MAE/DGM, 2011 : *Le chef de file : l'expérience de l'aide publique au développement de la France*
- MAE/DGM, 2011 : *Évaluation du dispositif de volontariat de solidarité internationale*
- MAE/DGM, MINEFI/DG Trésor, 2010 : *évaluation : Les appuis français à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest : le cas de l'UEMOA*

- AFD, MAE/DGM, MINEFI/DG Trésor, 2012 : *Bilan évaluatif de la politique française de développement entre 1998 et 2012*
- Conseil d'analyse économique, 2006, rapport : *La France et l'aide publique au développement*

Guides méthodologiques à l'évaluation

- MINEFI, 2010, guide méthodologique : *Politique de l'évaluation des actions d'aide au développement*
- MAE/DGCID, 2007 : *Guide de l'évaluation*

Efficacité de l'aide

- France, 2006 : *Plan d'action français pour l'efficacité de l'aide*
- ECDPM, GRET, 2010, étude : *Regards croisés sur l'efficacité de l'aide*

Financements innovants

- Groupe pilote sur les financements innovants (Secrétariat assuré par la France), septembre 2010, rapport : *Mondialiser la solidarité : pour des contributions du secteur financier*
- Groupe pilote sur les financements innovants, septembre 2010, rapport : *2+3=8 – Innovating in Financing Education*

Stratégies sectorielles

Documents de stratégie et d'orientation stratégique de la France

- MAE/DGM, 2012 : *La stratégie de la France pour la coopération internationale dans le domaine de la santé*
- MAE/DGM, 2011 : *Nutrition dans les pays en développement*
- MAE/DGM, 2011 : *Position française sur le concept « One Health/une seule santé »*
- MAE/DGM, 2010, *La France et les OMD*
- AFD, MAE, MINEFI, 2010 : *La France et l'aide au commerce - Faire du commerce un moteur de développement*
- AFD, 2010 : *Stratégie eau et assainissement*
- MAEE, 2009, document d'orientation stratégique : *Tourisme responsable et territoire*
- France, 2008, document d'orientation stratégique : *Ressources minérales et développement en Afrique*
- MAEE, 2007 : *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité*

Brochures de stratégie (France)

- 2011 : *L'action extérieure de la France contre le changement climatique*
- 2011 : *La France et les enjeux globaux des technologies de l'information et de la communication*
- 2011 : *La France et la formation professionnelle supérieure à l'international*
- 2011 : *La promotion de l'expertise française à l'international*
- 2010 : *L'action de la France en faveur de l'innovation*
- 2010 : *Le partenariat mondial pour la sécurité alimentaire*
- 2010 : *Les pays en développement et la nutrition*
- 2010 : *La gouvernance démocratique et les droits de l'homme*
- 2010 : *La stratégie française pour l'égalité femme-homme*
- 2010 : *Protéger la biodiversité*
- 2010 : *L'action extérieure de la France pour l'éducation dans les pays en développement, 2010-2015*

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AAP	.....	Aide alimentaire programmée
ABG	.....	Aide budgétaire globale
ACF	.....	Action contre la faim
ACP	.....	Afrique Caraïbes Pacifique
ADETEF	.....	Association pour le développement des échanges en technologies économiques et financières
AEFE	.....	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AFD	.....	Agence française de développement
AGF	.....	Groupe consultatif sur les financements liés au climat (<i>Advisory Group on Climate Change Financing</i>)
AID	.....	Association internationale de développement
AIRD	.....	Agence inter-établissements de recherche pour le développement
APD	.....	Aide publique au développement
APC	.....	Aide pour le commerce
APE	.....	Accord de partenariat économique
ARTF	.....	Fonds fiduciaire pour la reconstruction de l'Afghanistan (<i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i>)
ASS	.....	Afrique subsaharienne
AVSF	.....	Agronomes et vétérinaires sans frontières
BAfD	.....	Banque africaine de développement
BASeD	.....	Banque asiatique de développement
BCAH	.....	Bureau de la coordination des actions humanitaires
BEI	.....	Banque européenne d'investissement
BOAD	.....	Banque ouest africaine de développement
BPM	.....	Biens publics mondiaux
CAD	.....	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCFD	.....	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CCI	.....	Centre du commerce international
CCNUCC	.....	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDC	.....	Centre de crise
CDS	.....	Dérivé d'événement de crédit (<i>Credit default swap</i>)
C2D	.....	Contrat de désendettement et de développement
CE	.....	Commission européenne
CEDEAO	.....	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEFEB	.....	Centre d'études financières, économiques et bancaires
CEMAC	.....	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CEPGL	.....	Communauté économique des pays des Grands Lacs
CFSI	.....	Comité français pour la solidarité internationale
CH	.....	Correspondant humanitaire
CIAA	.....	Comité interministériel à l'aide alimentaire
CICID	.....	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement

CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIP	Cadre d'intervention pays
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIS	Cadre d'intervention sectoriel
CNH	Conférence nationale humanitaire
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COFACE	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
COS	Conseil d'orientation stratégique de l'AFD
COSP	Conférence d'orientation stratégique et de programmation
CP	Crédits de paiement
CPD	Cohérence des politiques pour le développement
CRID	Centre de recherche et d'information pour le développement
CSCNG	Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSNU	Conseil de sécurité des Nations unies
DCCD	Document cadre de coopération au développement
DCP	Document cadre de partenariat
DCF	Forum pour la coopération au développement (<i>Development Cooperation Forum</i>)
DCSD	Direction de la coopération de sécurité et de défense
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DG	Direction générale
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGDEV	Direction générale du développement de la Commission européenne
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DIH	Droit international humanitaire
DIPECHO	Préparation d'ECHO aux catastrophes (<i>Disaster Preparedness ECHO</i>)
DIPT	Délégation interministérielle post-tsunami
DP	Déclaration de Paris
DPR	Direction des programmes et du réseau
DPT	Document de politique transversale
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EAC	Communauté d'Afrique de l'est (<i>East African Community</i>)
ECHO	Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne (<i>European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection Directorate General</i>)
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
ESTHER	Ensemble pour une solidarité thérapeutique
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
FED	Fonds européen de développement
F3E	Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations
FEI	France expertise internationale
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FERDI	Fondation pour les études et recherches sur le développement international
FIDA	Fonds international de développement agricole
FISEM	Facilité d'investissement de soutien économique à la Méditerranée
FMI	Fonds monétaire international
FMLSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
FSD	Fonds de solidarité pour le développement
FSP	Fonds de solidarité prioritaire

FUH	Fonds d'urgence humanitaire
GAFI	Groupe d'action financière
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (<i>Global Alliance for Vaccines and Immunisation</i>)
GIP	Groupement d'intérêt public
GISA	Groupe interministériel sur la sécurité alimentaire
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
HCR	Haut commissariat pour les réfugiés
IATI	Initiative internationale pour la transparence de l'aide (<i>International Aid Transparency Initiative</i>)
IDC	Institut diplomatique et consulaire
IFFIm	Facilité internationale de financement pour la vaccination (<i>International finance facility for immunisation</i>)
IFRE	Institut français de recherche à l'étranger
IGF	Inspection générale des finances
INCAF	Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (<i>International Network on Conflict and Fragility</i>)
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRD	Institut de recherche pour le développement
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
JUSSEC	Justice et sécurité en région sahélo-saharienne
KfW	Établissement de crédit pour la reconstruction (<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau – Allemagne</i>)
LCB/FT	Lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
MEFI	Ministère de l'Économie et des Finances
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MGD	Mission de la gouvernance démocratique
MIRH	Mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti
MOPAN	Réseau d'évaluation des performances des organisations multilatérales (<i>Multilateral Organisations Performance Assessment Network</i>)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NUOI	Direction des Nations unies et des organisations internationales des droits de l'homme et de la francophonie
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OI	Organisations internationales
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
OSC	Organisations de la société civile
PAISD	Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement
PAM	Programme alimentaire mondial
PAP	Projet annuel de performance
PED	Pays en développement
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)

PER	Programmes économiques régionaux
PGI	Progiciel de gestion intégrée (ou <i>ERP : Enterprise Resource Planning</i>)
PLF	Projet de loi de finances
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
POS	Plan d'orientation stratégique
PPBE	Planification – <i>Programmation Budgétaire – Suivi-Evaluation</i>
PPP	Pays pauvres prioritaires
Ppte	Pays pauvres très endettés
PRCC	Programme de renforcement des capacités commerciales
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PROPARCO	Société de promotion et de participation pour la coopération économique
RAP	Rapport annuel de performance
RNB	Revenu national brut
RPE	Réserve pays émergents
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
RSS	Réforme des systèmes de sécurité
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe (<i>Southern African Development Community</i>)
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SIPC	Stratégie internationale de prévention des catastrophes
SNDD	Stratégie nationale de développement durable de la France
SPG	Système de préférences généralisées
TCX	Fonds de mutualisation du risque de change (<i>The Currency Exchange Fund</i>)
TPE	Très petite entreprise
TTF	Taxe sur les transactions financières
UE	Union européenne
UEAD	Unité d'évaluation des activités de développement
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNDAC	Équipe des Nations unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (<i>United Nations Disaster Assessment Coordination</i>)
UNDAF	Plans cadres des Nations unies pour l'aide au développement (<i>United Nations Development Assistance Framework</i>)
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHRD	Entrepôt de fournitures humanitaires des Nations Unies (<i>United Nations Humanitarian Response Depot</i>)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East</i>)
VSI	Volontariat de solidarité internationale
WBI	<i>World Bank Institute</i>
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 - Le cas des accords de partenariat économique de l'UE	12
Encadré 2 - Le groupe interministériel pour la sécurité alimentaire	16
Encadré 3 - La gestion de la crise du Sahel : coordination de sécurité, développement et aide humanitaire	19
Encadré 4 - Afghanistan : l'État intègre les objectifs de développement à l'ensemble des politiques sur le terrain	19
Encadré 5 - Le partenariat de Deauville	20
Encadré 6 - Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	48
Encadré 7 - Une grande implication du Parlement.....	57
Encadré 8 - La programmation des crédits du MAE : l'outil de programmation Prisme.....	64
Encadré 9 - L'enquête de suivi de la Déclaration de Paris (2011) : les résultats français dans la mise en œuvre du principe d'alignement	66
Encadré 10 - Le processus de reconnaissance mutuelle des procédures (<i>Mutual Reliance Initiative</i>)	70
Encadré 11 - Le pôle stratégies de développement et finances publiques	72
Encadré 12 - Promouvoir l'éducation au développement et l'efficacité de l'aide	74
Encadré 13 - Ateliers « Regards Croisés sur l'efficacité de l'aide », 2009-2010.....	88

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 1 : contributions françaises aux initiatives multilatérales en matière d'aide au commerce	17
Tableau 2 : cibles des partenariats différenciés	28
Tableau 3 : APD française nette en valeur et en pourcentage de 2000 à 2011	40
Figure 1 : évolution du ratio APD/RNB des principaux donateurs	41
Tableau 4 : répartition sectorielle de l'APD bilatérale brute	47
Figure 2 : répartition de l'APD brute française par instrument	49
Tableau 5 : répartition d'APD brute française par instrument (en millions d'euros)	49
Tableau 6 : part des partenariats différenciés français dans les décaissements de la CE en 2010	51
Tableau 7 : détails des contributions françaises à l'ONU en 2011	52
Figure 3 : dispositif institutionnel français	54
Tableau 8 : répartition et coûts des emplois en 2011 au MAE	60
Figure 4 : la gestion orientée sur les résultats	80
Figure 5 : accroître et montrer l'efficacité de l'aide publique au développement	81
Figure 6 : indicateurs agrégables de l'AFD	90

Élaboré à l'occasion de la revue par les pairs de la coopération française, menée tous les quatre à cinq ans par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), le *Mémoire de la France sur ses politiques de coopération* présente la politique française de coopération au développement et ses principales évolutions depuis 2008 :

- il expose la stratégie française d'aide au développement adoptée en 2010, qui intègre les enjeux globaux, adapte et consacre le principe de différenciation de nos partenariats en fonction des situations diversifiées de nos partenaires et des instruments que nous y mobilisons ;
- il illustre le rôle moteur joué par la France dans le paysage international de l'aide et son action dans les principales instances internationales consacrées au développement ;
- il met en évidence les efforts des institutions françaises en matière de coordination et de cohérence des politiques en faveur du développement ainsi qu'en matière de concertation avec la société civile dans son ensemble (ONG, secteur privé, parlementaires, collectivités territoriales) ;
- il rappelle les initiatives de la France dans le domaine de l'efficacité de l'aide et de la coordination avec les autres bailleurs ;
- enfin, il présente les principales réformes du dispositif français de coopération mises en œuvre depuis 2008 afin de rationaliser et de renforcer les fonctions de pilotage de l'aide.

