

# FRANCE

Comité d'aide au développement (CAD)

EXAMEN PAR LES PAIRS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions de l'OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

© OCDE (2008)

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

### Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 23 membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme-femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant Le Royaume-Uni et la Suède pour l'examen qui a eu lieu le 6 mai 2008.

*Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

*Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.*

**LISTE DES SIGLES**

AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique pour le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DCP	Document cadre de partenariat
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGTPE	Direction générale du trésor et des politiques économiques
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FED	Fonds européen de développement
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MIIC	Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement
MINEFE	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
RNB	Revenu national brut
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

---

Signes utilisés :

EUR	euro
USD	dollar des États-Unis

- ( ) Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
- nul
- 0.0 Négligeable
- .. Non disponible
- ... Non disponible séparément mais compris dans le total
- n.a. Non applicable (sans objet)

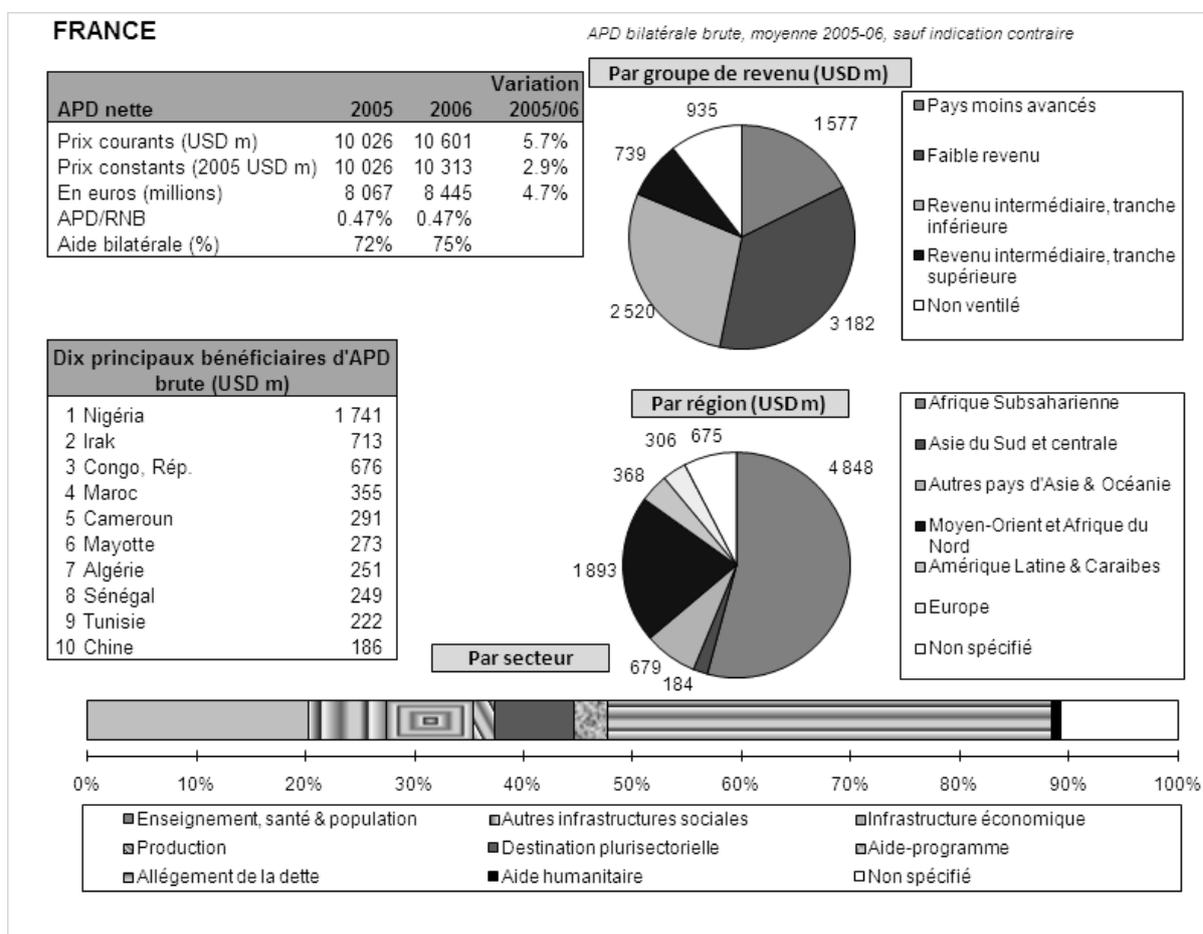
Les totaux peuvent ne pas correspondre exactement à la somme de leurs composantes, les chiffres ayant été arrondis.

---

Taux de change annuel moyen (EUR pour un USD)

<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
0.8049	0.8046	0.7967

### Aperçu synthétique de l'aide de la France



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD .....</b>	<b>10</b>
<b>Rapport du Secrétariat .....</b>	<b>23</b>
<i>Chapitre 1</i>	
<b>Orientations stratégiques</b>	
Un des grands acteurs de l'aide au développement .....	23
Qui bénéficie d'atouts liés à son histoire .....	23
Et a mené des avancées réelles depuis 2004 .....	24
Un dispositif institutionnel complexe en dépit des réformes entreprises .....	24
La nécessité de renforcer le pilotage stratégique de l'aide .....	25
Clarifier les objectifs de l'aide .....	26
Opérationnaliser les stratégies sectorielles et transversales .....	28
Mieux valoriser les approches régionales .....	29
Vers une implication plus stratégique du Parlement et des organisations de la société civile.....	30
Un enjeu toujours d'actualité : maintenir l'appui de l'opinion publique.....	31
Un fort soutien du public à l'aide au développement.....	31
Des efforts à poursuivre en matière d'éducation au développement.....	31
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	33
<i>Chapitre 2</i>	
<b>Cohérence des politiques au service du développement</b>	
Une vision axée sur les politiques de développement et la promotion des intérêts croisés .....	34
Une illustration : politique migratoire et développement solidaire .....	35
Une approche organisationnelle axée sur la coordination et ciblée sur l'Europe .....	38
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	40
<i>Chapitre 3</i>	
<b>Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD</b>	
Volume de l'aide.....	41
Niveau actuel et évolution du volume de l'aide publique au développement.....	41
La France peut-elle atteindre les objectifs annoncés ?.....	41
Aide bilatérale.....	45
Une aide bilatérale programmable limitée .....	45
Orientation géographique.....	47
Orientations sectorielles.....	48
De nombreux autres acteurs de la coopération au développement .....	49
La place importante de l'aide multilatérale .....	50
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	51

**Chapitre 4**  
**Organisation et gestion de l'aide**

Organisation institutionnelle de la coopération française .....	52
Un système qui demeure complexe en dépit des réformes .....	52
Vers un nouveau dispositif de l'aide française.....	54
La nécessité d'un recours plus fort aux autres acteurs .....	55
Poursuivre l'amélioration de la gestion de l'aide .....	56
Vers une programmation plus stratégique de l'aide.....	56
Permettre un plus grand pilotage à partir du terrain.....	58
Des ressources humaines à mieux intégrer et décentraliser .....	59
Mettre en place un cadre de suivi des performances plus global .....	60
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	61

**Chapitre 5**  
**Efficacité de l'aide**

Engagement de la France à l'égard de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.....	62
Mise en œuvre sur le terrain .....	64
Appropriation et alignement .....	64
Un effort à poursuivre en faveur de l'harmonisation .....	66
Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle .....	68
Efficiences : les coûts générés par la fragmentation du système institutionnel.....	69
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	70

**Chapitre 6**  
**Thèmes particuliers**

Renforcement des capacités.....	71
Introduction.....	71
Un objectif inclus dans deux stratégies nationales.....	72
... qui évolue sur le terrain.....	73
Donner un caractère globalement plus stratégique à l'approche française .....	74
Conflit, paix, sécurité et États fragiles.....	75
Consolider les acquis : vers une nouvelle stratégie.....	75
Du discours à la pratique.....	78
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	81

**Liste des Annexes**

<i>Annexe A</i> Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen de 2004.....	82
<i>Annexe B</i> OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide .....	84
<i>Annexe C</i> Aide humanitaire .....	91
<i>Annexe D</i> Le programme d'aide de la France au Mali.....	99
<i>Annexe E</i> Le programme d'aide de la France en République Centrafricaine .....	107
Définitions des principaux termes.....	115
Bibliographie.....	118

**Liste des Tableaux**

Tableau 1.	Décomposition de l'aide publique au développement française depuis 2003.....	46
Tableau 2.	Les acteurs institutionnels de l'APD française .....	54
Tableau B.1.	Apports financiers totaux .....	84
Tableau B.2.	APD par grandes catégories .....	85
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu .....	86
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale .....	87
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal .....	88
Tableau B.6.	Panorama comparatif.....	89
Tableau D.1.	Coopération française au Mali (2006).....	100
Tableau E.1.	Aide bilatérale de la France en République Centrafricaine .....	109
Tableau E.2.	Aide française à la République Centrafricaine : répartition par secteur .....	110

**Liste des Graphiques**

Figure 1.	Schéma indicatif du système institutionnel français en 2007 .....	25
Figure 2.	Composition de l'APD française (APD nette-2003-06) .....	46
Figure 3.	Dispositif simplifié .....	53
Figure 4.	Dispositif type de coopération dans les pays en développement.....	58
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2006 .....	90

**Liste des Encadrés**

Encadré 1.	Politique française en faveur du développement - Principaux objectifs.....	26
Encadré 2.	Renforcer l'approche genre dans la coopération française .....	28
Encadré 3.	Coopération monétaire au niveau régional : la Zone franc .....	29
Encadré 4.	Développement solidaire: un programme à visée symbolique .....	37
Encadré 5.	Les contrats de désendettement et de développement (C2D).....	42
Encadré 6.	La diversité culturelle au Mali.....	49
Encadré 7.	La LOLF : améliorer la lisibilité et favoriser l'approche par les résultats des politiques publiques .....	57
Encadré 8.	Résultats de la France à l'égard des indicateurs de l'efficacité de l'aide .....	64
Encadré 9.	Une approche spécifique de l'aide budgétaire générale.....	67
Encadré 10.	Comment chiffrer l'appui de la France au renforcement des capacités? .....	71
Encadré 11.	Renforcer la capacité des institutions statistiques régionales en Afrique : l'exemple d'Afristat .....	73
Encadré 12.	La fragilité des États est l'affaire de tous .....	78
Encadré 13.	Le secteur de la sécurité en RCA : de la répression à la protection.....	79
Encadré 14.	Des acteurs multiples sous la tutelle d'une seule autorité .....	95
Encadré 15.	Les leçons dégagées de la réponse de la France à la crise du tsunami dans l'Océan indien .....	97
Encadré 16.	Accompagner le processus de sortie de crise .....	108

## LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

### Résumé

La France est l'un des acteurs clés de la communauté internationale en matière de coopération au développement et dispose d'atouts spécifiques, en particulier ses liens étroits avec de nombreux pays partenaires et la faculté de combiner de multiples outils pour appuyer leur développement. Le CAD invite la France à continuer à assumer son rôle de premier plan et, pour cela, à poursuivre les efforts qu'elle a entrepris depuis 2004 pour améliorer l'impact de son aide et l'efficacité de son système. En particulier, la France est invitée à renforcer l'approche stratégique de sa coopération au développement et assurer ainsi que ses moyens et ses instruments sont au service d'une politique claire ayant comme axe premier la lutte contre la pauvreté. Une plus forte concentration géographique sur les pays les moins avancés et les États fragiles lui permettra d'avoir un impact à la hauteur de son poids dans la communauté des donateurs. La France devra par ailleurs sécuriser l'augmentation du volume d'aide publique au développement conformément aux engagements pris. Enfin, elle est invitée à rationaliser son dispositif institutionnel autour d'un pilotage stratégique unifié de l'aide et d'un système plus resserré et efficace proposant un mandat clair pour chaque acteur. Cet effort de réforme devra prendre en compte les impératifs de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La France pourrait également davantage tirer parti de sa forte implication financière au plan multilatéral par une approche plus stratégique et un renforcement des synergies avec son programme bilatéral. De même, la France pourrait capitaliser sur sa longue expérience en matière de renforcement des capacités pour formaliser son approche, développer des outils opérationnels et alimenter la réflexion de la communauté internationale sur cet enjeu clé, à l'instar de ce qu'elle a entrepris de faire en ce qui concerne l'appui aux États fragiles.

### Cadre pour la coopération au développement

#### *Orientations légales et politiques*

#### *Un acteur clé pour relever les défis de l'aide au développement*

Placée en 2007 au 3<sup>e</sup> rang du CAD pour son volume d'Aide publique au développement (APD), la France est l'un des leaders mondiaux dans le domaine de la coopération au développement. Outre sa forte implication en matière de paix et de sécurité, la France a eu depuis 2004 un rôle moteur au plan international dans des domaines clés tels que le financement du développement, l'implication dans les États fragiles et la protection des biens publics mondiaux. Elle a su également développer des approches innovantes au niveau régional. Du fait de son histoire, la France entretient des liens étroits avec de nombreux pays partenaires, qui se traduisent en termes politiques, économiques et culturels, mais également dans les différentes facettes de sa coopération, qui incluent l'aide au développement, la coopération monétaire et la coopération militaire. La France peut ainsi combiner différentes approches impliquant des acteurs variés, y compris par exemple la police, et pourrait encore davantage valoriser cet atout en renforçant les synergies entre ces approches. Le rôle de la France dans la construction européenne et son siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies renforcent encore son poids et sa responsabilité.

Il est essentiel que la France tienne son rôle de manière exemplaire au sein de la communauté internationale, à l'heure où les engagements pris à New York en 2000 concernant les Objectifs du

Millénaire pour le développement (OMD), à Monterrey en 2002 sur le financement du développement, et à Paris en 2005 sur l'efficacité de l'aide sont autant de défis qui mobilisent l'ensemble des acteurs de l'aide. La revue générale des politiques publiques comme la rédaction en cours d'un livre blanc sur la politique étrangère devront conforter ce positionnement et cette démarche. Ce faisant, la France devra prendre en compte les atouts, mais également les contraintes liées à son héritage historique, qui conditionne encore largement son système de coopération. Les orientations géographiques et sectorielles de la coopération française, son dispositif institutionnel complexe, mais également ses instruments et la nature de ses relations de partenariat sont autant de reflets de cette construction historique, qu'il importe d'ajuster aux exigences du nouveau contexte international de l'aide au développement.

*Formuler à haut niveau les orientations stratégiques de la politique de coopération*

La nouvelle Loi organique relative aux lois de finance (LOLF), entrée en vigueur en 2006, améliore sensiblement la lisibilité de l'action publique en matière d'aide au développement. Toutefois, la France n'a pas de document stratégique présentant la politique de coopération et en définissant explicitement les objectifs et la stratégie à moyen terme. Pour l'essentiel, les orientations stratégiques se déduisent des discours ministériels et, depuis 2006, du document de politique transversale annexé à la loi de finances. La croissance économique, la réduction de la pauvreté et l'accès aux biens publics mondiaux apparaissent ainsi comme les trois grands objectifs de la politique de coopération de la France. Celle-ci constitue une dimension essentielle de la diplomatie française, en contribuant aux objectifs d'une meilleure gouvernance mondiale, incluant la gestion et la prévention des risques.

À l'intérieur de ce cadre général, chaque institution développe sa stratégie avec les instruments dont elle dispose, en sorte que les objectifs se déclinent en une multiplicité de secteurs et types d'intervention sans véritable hiérarchisation stratégique. Cette complexité est perçue comme une richesse car elle permet de poursuivre plusieurs objectifs en combinant différents métiers, avec une offre adaptée à chacun des pays. Mais elle est source de confusion, voire parfois de tension, entre les objectifs recherchés, et peut diminuer l'impact des actions. Une formulation à haut niveau des objectifs et de la stratégie à moyen terme de la coopération au développement, qui rappelle le primat de la lutte contre la pauvreté, est nécessaire. Elle permettrait d'articuler plus précisément les missions des acteurs et de guider de façon plus stratégique l'allocation géographique et sectorielle des ressources financières et humaines.

*Mieux associer le Parlement et les organisations de la société civile au dialogue stratégique*

Le pouvoir de contrôle et d'évaluation des politiques extérieures du Parlement a été renforcé par l'entrée en vigueur en 2006 de la LOLF et pourra être encore conforté par des améliorations techniques. Par ailleurs, la création d'une « délégation parlementaire à la coopération » pourrait être utile en vue d'instaurer, en dehors de la discussion budgétaire, un débat parlementaire sur les orientations stratégiques des politiques publiques ayant trait au développement, y inclus dans leur dimension multilatérale. Cela serait d'autant plus important que le Parlement, à travers son travail législatif, joue un rôle clé pour assurer la cohérence des politiques en faveur du développement. Quant à la concertation stratégique avec les organisations de la société civile, elle devrait être renouvelée par la mise en place annoncée d'un Conseil stratégique sur l'aide publique au développement. Il est souhaitable que la composition, le mandat et l'articulation des travaux de ce conseil avec les instances stratégiques de la coopération permettent un dialogue large et constructif sur la politique de coopération française dans son ensemble.

*Maintenir le soutien de l'opinion publique en développant l'éducation au développement*

Les Français soutiennent fortement l'aide au développement, comme l'illustre leur implication massive dans nombre d'associations et de jumelages menant des actions en relation avec des organisations du Sud. Toutefois, une partie d'entre eux restent sceptiques quant à l'efficacité de l'aide publique au développement et souhaitent une meilleure information. Il est essentiel de prendre en compte cette demande, mais également de développer leur connaissance des enjeux du développement, puisque la France est un des pays d'Europe où la connaissance des OMD est la plus faible. La France doit donc amplifier l'effort mené depuis 2004 en matière d'éducation au développement, en s'appuyant sur la stratégie qu'elle a adoptée en 2006 et sur le Consensus européen pour le développement : un cadre stratégique pour l'éducation au développement et la sensibilisation, lancé en 2007, et en continuant à renforcer les capacités d'éducation au développement des ONG et des instances de la coopération décentralisée, qui sont de puissants vecteurs de mobilisation du public.

*Promouvoir la cohérence des politiques en faveur du développement*

*Faire de la cohérence une priorité politique* : Le secrétaire d'État à la Coopération a mandat de promouvoir la cohérence des politiques en faveur du développement au sein du Conseil des ministres. Toutefois, la France ne dispose pas d'un cadre général donnant une assise politique à un travail interministériel structuré sur ces dossiers de cohérence. Par ailleurs, l'acceptation par la France de la cohérence des politiques, qui recouvre l'approche coordonnée de l'aide au développement et la promotion des biens publics mondiaux, est limitative puisqu'elle minore la prise en compte de l'impact des politiques publiques nationales sur les pays en développement. Il importe donc que le gouvernement affirme comme un objectif explicite la recherche de cohérence des politiques en faveur du développement, comprise comme prenant en compte de l'impact de chaque politique sectorielle nationale sur les pays en développement. La France pourrait également associer le parlement et la société civile dans un débat plus large sur ces questions afin de contribuer à nourrir les positions françaises au plan national et européen.

*Identifier un mécanisme dédié à la cohérence et renforcer la capacité d'analyse* : La France n'a pas de mécanisme institutionnel dédié explicitement à la cohérence des politiques en faveur du développement, mais plutôt des mécanismes de coordination ciblés sur des domaines spécifiques tels que l'aide au développement ou la définition des positions françaises dans le cadre européen. Ainsi, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui est présidé par le Premier ministre, est un instrument clé pour la coordination des programmes d'aide au développement, mais n'est pas un outil de cohérence des politiques. La démarche institutionnelle du gouvernement face à un problème spécifique consiste généralement à créer une commission *ad hoc* pour l'analyser et proposer des réponses. Ceci a pour inconvénient de ne pas mettre l'accent sur le suivi et l'évaluation des mesures recommandées. La France gagnerait à identifier une structure interministérielle à même d'avoir un mandat explicite de promotion de la cohérence des politiques en faveur du développement. Celle-ci aurait pour mission d'assurer une analyse systématique des questions de cohérence lors de la définition des politiques sectorielles et d'évaluer l'impact de leur mise en œuvre sur les pays en développement. La France devrait également renforcer sa capacité d'analyse pour donner au secrétaire d'État à la coopération les outils lui permettant de faire valoir le point de vue de la cohérence des politiques dans les discussions ministérielles. Ce faisant, elle pourrait tirer davantage parti des travaux menés en France comme au niveau international, et notamment au niveau européen - où elle contribue activement à la réflexion sur la cohérence des politiques.

### **Recommandations**

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

### **Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide publique au développement**

L'APD de la France s'est élevée à 9.94 milliards USD en 2007, la plaçant au 3<sup>e</sup> rang parmi les pays membres du CAD. L'aide française a fortement progressé en volume comme en termes relatifs entre 2000 et 2006 - année où des opérations importantes d'allègement de dette ont été réalisées - passant d'un ratio de 0.30 % à 0.47 % du RNB. Cette progression se situait dans une trajectoire cadrant avec les engagements publics annoncés à Monterrey en 2002 d'atteindre 0.5 % du RNB en 2007 et 0.7 % en 2012. Toutefois, cette croissance était largement liée aux opérations d'allègement de dette. Le niveau atteint en 2007, en recul en termes de volume par rapport aux 10.6 milliards USD de 2006, marque également un décrochage en pourcentage du RNB, avec un taux de 0.39 % du RNB – soit le 11<sup>e</sup> rang du CAD.

#### ***Programmer l'augmentation de l'APD pour tenir les engagements***

Le gouvernement a récemment reporté à 2015 l'engagement d'atteindre les 0.7 % du RNB, s'alignant sur l'engagement collectif des pays membres de l'Union européenne. La France s'est engagée à respecter ce calendrier, ce qui est essentiel pour l'ensemble de la communauté internationale. Toutefois, le niveau atteint en 2007 montre que même l'objectif intermédiaire de 0.51 % en 2010 sera difficile à atteindre. La France fait face, comme de nombreux autres pays, à une contrainte budgétaire forte et il est donc essentiel qu'elle planifie les ressources nécessaires afin d'être en mesure de tenir ses engagements internationaux. Elle devrait en particulier tirer parti de la mise en place de son premier budget pluriannuel 2009-11 pour assurer que les crédits budgétaires adéquats sont inscrits en loi de finances.

Ce faisant, la France doit prendre en compte deux éléments qui pèseront négativement sur le volume d'APD : i) les allègements de dette, qui ont représenté jusqu'à 41 % de l'aide bilatérale en 2005-06, vont rapidement décroître dans les prochaines années ; ii) la notification en APD de certaines

dépenses doit être revue. C'est le cas en particulier des écolages, qui s'élevaient à 1 097 millions USD en 2006, et pour lesquels la France est invitée à identifier précisément les bénéficiaires, pour ne retenir dans la comptabilisation en APD que ceux qui répondent effectivement aux critères d'éligibilité. De même, la France est invitée à respecter la lettre comme l'esprit des critères de concessionnalité du CAD en ce qui concerne la notification d'APD pour les prêts. Le CAD encourage par contre la France à intégrer les ressources croissantes issues des mécanismes de financement innovants qu'elle a activement contribué à mettre en place, en particulier le produit de la contribution de solidarité sur les billets d'avion versé à UNITAID, dont le montant s'élevait à 225 millions USD en 2007.

Par ailleurs, la France devra veiller à maintenir à un niveau élevé la part des dotations allouées sous forme de dons là où ils sont nécessaires pour concourir de façon adaptée aux objectifs de lutte contre la pauvreté. La France tend à augmenter sensiblement la part des prêts concessionnels dans son aide publique. Ainsi, les engagements de prêts représentaient en 2006 les deux tiers des concours financiers de l'aide bilatérale programmable de la France. Ces prêts peuvent contribuer efficacement au développement lorsqu'ils sont bien conçus et adaptés au contexte, d'autant que, par leur effet de levier, ils permettent d'augmenter le volume des financements consacrés au développement pour un coût identique pour le contribuable français. Toutefois, les prêts ne sont pas appropriés dans tous les secteurs et dans tous les pays, et il est essentiel qu'une logique d'instrument ne prévale pas dans les choix d'allocation géographique et sectorielle de l'aide, au détriment de la prise en considération des objectifs de lutte contre la pauvreté. Cela suppose un cadre stratégique clairement établi s'imposant à l'ensemble des acteurs institutionnels. Sur un plan opérationnel, la France devrait examiner la possibilité de rendre fongibles les lignes budgétaires « prêts » et « dons », relevant actuellement de la compétence de deux ministères différents.

L'aide pays programmable de la France représentait 29 % de son aide publique bilatérale en 2005, alors que la moyenne du CAD s'établissait à 46 %. En augmentant le volume de son aide, la France devra veiller à choisir des instruments qui lui permettent de garder un volant d'action suffisant pour pouvoir assumer pleinement son rôle d'acteur de premier plan dans les pays et secteurs prioritaires.

### ***Aide bilatérale : renforcer la concentration géographique et sectorielle***

*Concentrer l'aide bilatérale sur les pays clés* : L'aide publique bilatérale est allouée principalement aux 55 pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), avec pour objectif premier l'appui à la réalisation des OMD et une priorité accordée à l'Afrique : en 2006, 70 % de l'aide française bilatérale allouable lui a été consacrée. À côté de la ZSP, la France étend sa coopération aux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine, à travers les activités de prêt de l'AFD et avec un objectif de préservation des biens publics mondiaux. Aussi, hors annulations de dette, la concentration géographique ne progresse pas. Parallèlement, la part de l'aide allouée aux pays les moins avancés (PMA) diminue. Elle ne représentait que 20 % de l'aide bilatérale allouable en 2006 et seuls six PMA figuraient parmi les vingt plus importants bénéficiaires de l'aide française en 2005-06, hors opérations de remise de dette. Cette dispersion tend à affaiblir la position de la France auprès de la plupart des partenaires historiques et en particulier des PMA. Or, il est important que la France garde les moyens d'une stratégie ambitieuse d'appui à la lutte contre la pauvreté dans ces pays, où elle bénéficie d'un avantage comparatif lié à une relation de long terme à multiples facettes. Il serait utile pour la France d'élaborer une stratégie géographique ciblée sur un plus petit nombre de pays, notamment parmi les PMA et les États fragiles. La France devra pour cela prendre en compte sa valeur ajoutée, en lien avec la réflexion sur la division de travail au niveau européen.

*Opérationnaliser les stratégies sectorielles* : La France a élaboré des stratégies sectorielles et transversales dans tous les domaines clés de son assistance, et elle tente de concentrer son aide sur

trois secteurs dans les pays partenaires. En dépit de cela, l'analyse des allocations sectorielles laisse l'impression d'une faible lisibilité de l'aide française au regard de ses objectifs. Ainsi, sur les 1.6 milliard USD alloués à l'éducation en 2005-06 (soit 17 % de l'APD bilatérale), seuls 151 millions USD sont destinés à l'éducation de base, très loin derrière le montant des écolages et des bourses d'enseignement supérieur. La France consacre également un montant supérieur (164 millions EUR en 2006) à la diversité culturelle, qui comprend le maintien d'un réseau de plus de 250 institutions qui appuient des actions culturelles ainsi que la promotion de la langue française. La France devrait évaluer l'impact de ces différents types d'appui sur le développement des pays partenaires pour, sur cette base, ajuster leur pondération en sorte de maximiser l'impact sur la lutte contre la pauvreté et sur le développement économique. Des facteurs tant historiques que politiques et administratifs font qu'en réalité l'aide française reste dispersée au niveau des pays partenaires. La France gagnerait à définir plus clairement sa vision des priorités sectorielles pour mieux les intégrer dans le processus de programmation. Cela faciliterait la nécessaire opérationnalisation des stratégies sectorielles et transversales, y inclus la stratégie genre adoptée en décembre 2007 et qui requiert la définition d'un plan d'action précis.

### ***L'aide multilatérale : renforcer le positionnement stratégique***

La France a alloué 27 % de son APD *via* le canal multilatéral en 2006, avec une place prépondérante revenant à la Communauté européenne - la France était le premier souscripteur au 9<sup>e</sup> FED - et des contributions très importantes à certains fonds verticaux ainsi qu'aux banques de développement. Le tiers restant de l'aide multilatérale est alloué à quelque 150 institutions, soit une dispersion qui peut diminuer l'influence de la France au plan international. Par ailleurs, l'absence d'une vision stratégique globale à moyen terme de l'aide multilatérale limite l'ampleur et l'impact des articulations avec le volet bilatéral de l'aide française. Aussi le gouvernement gagnerait-il à élaborer une stratégie plus explicite envers l'ensemble des acteurs multilatéraux et à réexaminer en conséquence son portefeuille d'engagements multilatéraux, afin de mieux cibler les efforts en termes de positionnement et de recherche d'alliances au plan bilatéral comme multilatéral.

### ***Recommandations***

- Le CAD invite la France à respecter ses engagements internationaux concernant le volume de l'APD. A 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.
- Ce faisant, la France devrait chercher à aligner l'allocation de son aide et ses choix d'instruments avec ses nouvelles orientations stratégiques.
- 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.
- 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.

### **Gestion et Organisation**

#### ***Rationaliser le dispositif institutionnel et mieux intégrer l'action de l'ensemble des acteurs***

En dépit des réformes entreprises depuis 1998, le système institutionnel, qui rassemble une multiplicité d'acteurs autour des trois institutions clés que sont la Direction générale de la coopération

internationale et du développement (DGCID), la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) et l'Agence française de développement (AFD)<sup>1</sup> demeure complexe et fragmenté. Les mandats de certaines entités, dont aucune n'est dédiée exclusivement à l'aide publique au développement, se recoupent partiellement. Le pilotage stratégique de l'aide apparaît éclaté entre différents lieux. La réforme poursuivie en 2004 a certes permis une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs, notamment à travers l'activation du CICID et de son Secrétariat, mais elle n'a pas achevé la simplification du système, ce qui pèse sur son efficacité. Les logiques institutionnelles combinées aux mécanismes d'allocation budgétaire nourrissent la rigidité du système.

Le CAD encourage la France à poursuivre l'effort de réforme pour rationaliser son dispositif institutionnel et en améliorer l'efficacité. Ceci suppose de combiner un lieu de pilotage stratégique clairement identifié et définissant les objectifs stratégiques s'imposant à l'ensemble des acteurs, une mission budgétaire unique et un opérateur principal permettant une gestion harmonisée des ressources humaines et des instruments de l'aide. En reconfigurant son système, la France pourra veiller à refléter de façon adéquate la priorité donnée à la coopération au développement, en proposant un positionnement institutionnel de son chef de file politique qui lui permette de rassembler les diverses institutions autour d'une vision claire. Le renforcement du rôle de l'AFD en tant qu'opérateur pivot devra être accompagné d'une réflexion sur l'incidence en termes d'organisation, de ressources humaines et de modalités opérationnelles de l'agence, mais également en termes de statut juridique, l'agence de coopération devant rendre compte de son action au pouvoir politique en charge du pilotage stratégique. Plusieurs modèles existent au sein du CAD, auxquels la France pourrait utilement se référer pour préciser son propre système.

Le système d'aide de la France est composé de nombreux autres acteurs, notamment les organisations non gouvernementales (ONG), les instituts de recherche et la coopération décentralisée, qui sont une force avec laquelle la coopération française pourrait s'associer davantage. Ceci nécessiterait la mise en place de partenariats stratégiques et opérationnels plus forts, relayés au niveau du terrain par une plus grande coordination. En particulier, le CAD encourage la France à augmenter sensiblement la part de l'APD allouée *via* les ONG, ainsi qu'elle s'y est engagée, et à tirer davantage parti de la ressource qu'elles représentent, en particulier dans les pays les plus pauvres et fragiles. Par ailleurs, quelque 3 250 collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de projets de coopération décentralisée. Ce foisonnement, riche en ce qu'il signifie de mobilisation pour le développement, se traduit par une multiplication d'interlocuteurs et de projets dans certains pays partenaires, pour des montants engagés souvent limités, si l'on excepte le cas de certains conseils régionaux. Afin d'améliorer l'efficacité et l'impact de ces appuis, la France pourrait davantage promouvoir la mise en place d'approches et de procédures communes ainsi que la recherche de synergies entre acteurs.

### ***Améliorer la gestion de l'aide***

*Poursuivre l'amélioration de la programmation de l'aide* : Trois innovations majeures ont été entreprises depuis la dernière revue du CAD pour permettre à la France de gérer la programmation de son aide d'une façon plus stratégique. Il s'agit de : i) la mise en œuvre depuis 2006 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui, avec le document de politique transversale, permet une plus grande lisibilité de la politique de coopération ; ii) la mise en place, à partir de 2004, des documents cadres de partenariat (DCP), qui visent à guider l'action de la coopération française dans les pays partenaires pour une période de cinq ans; et iii) la Conférence d'orientation stratégique et de programmation, qui permet de valider une programmation indicative des ressources allouées à chaque

<sup>1</sup> Et depuis 2007 le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

pays et de procéder à une revue du portefeuille des opérations. Ces mécanismes, qui sont une base de départ essentielle, devront encore être améliorés dans les années à venir pour mettre en place une programmation stratégique de l'aide se référant aux objectifs poursuivis par la coopération française et concordant avec les priorités établies dans les DCP.

*Renforcer le pilotage à partir du terrain* : La France dispose d'un réseau diplomatique et de coopération très étendu, avec en outre souvent plusieurs institutions coexistant dans les pays partenaires. L'essentiel de la gestion de l'aide française sur le terrain est partagée entre les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et l'AFD, sous la coordination générale de l'ambassadeur. Chaque acteur garde néanmoins une grande autonomie et travaille selon des modalités et procédures différentes, sur des secteurs qui se superposent parfois. Les communications opérationnelles de l'AFD et du SCAC entre le terrain et Paris s'effectuent principalement de manière parallèle. Une réforme du dispositif de la France sur le terrain est donc également souhaitable pour en améliorer l'efficacité ainsi que pour faciliter l'alignement et l'harmonisation. Elle devrait prendre en considération les axes suivants : i) la poursuite du transfert des opérations vers l'AFD ; ii) l'intégration dans le DCP des cadres de programmation et des outils stratégiques de tous les acteurs publics (centres de recherche, coopération décentralisée, etc.) présents sur le terrain; et iii) le renforcement de la délégation des pouvoirs au niveau du terrain pour le pilotage et la mise en œuvre de l'aide.

*Entretien et renouveler le vivier des ressources humaines* : La France dispose d'un vaste vivier de personnel compétent et engagé dans le domaine de développement. Les administrations des trois acteurs principaux emploient environ 2 600 personnes, auxquelles s'ajoutent quelque 1 200 assistants techniques. Les cloisonnements institutionnels entravent la capacité de ce personnel à travailler comme un pool intégré au service des objectifs nationaux de développement. Par ailleurs, il n'existe pas de politique de ressources humaines spécifique à la coopération au développement. Différents statuts coexistent, et le risque d'une perte de qualification du personnel est patent dans certaines directions. Comme l'y invite son Plan d'action pour l'efficacité de l'aide, la France devrait prendre des dispositions pour valoriser les compétences de développement dans la gestion des ressources humaines et adapter le profil du personnel aux nouvelles compétences requises. Ce faisant, la France gagnerait à rechercher une plus grande complémentarité entre spécialistes à l'intérieur du dispositif et avec les autres donateurs au niveau européen ou international ; à offrir des incitations adéquates pour appuyer la décentralisation et la mise en œuvre de l'agenda de l'efficacité de l'aide ; et à favoriser une plus grande utilisation des cadres locaux.

*Renforcer l'approche par les résultats* : Une culture de résultats se développe à tous les échelons de l'administration française, comme en témoigne l'introduction à travers la LOLF d'outils favorisant une gestion axée sur les résultats, le renforcement des services d'évaluation et la mise en place de nouveaux outils méthodologiques. Des progrès restent nécessaires, en particulier l'introduction d'indicateurs de résultats dans les DCP et la mise en place des évaluations à mi-parcours et finales. Une utilisation plus systématique des résultats des évaluations est également nécessaire pour alimenter une réflexion stratégique à l'attention des décideurs du système, tant au niveau technique que politique. Les expériences de capitalisation des connaissances menées par l'AFD offrent des perspectives intéressantes à cet égard.

### **Recommandations**

- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

## **Pratiques pour améliorer l'impact**

### ***Mettre en oeuvre l'aide efficacement***

Afin de mettre en œuvre les engagements de la Déclaration de Paris de mars 2005, la France a validé en décembre 2006 un Plan d'action pour l'efficacité de l'aide. Toutefois, la mise en œuvre du plan reste timide, et l'*Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* laisse apparaître une image mitigée de la performance de la France. Celle-ci s'engage essentiellement dans deux axes : le renforcement de la gouvernance des pays partenaires pour assurer la bonne gestion de l'aide et la promotion d'une meilleure coordination entre les donateurs, avec un rôle actif joué dans la définition du code de conduite européen sur la division du travail. La France privilégie l'approche projet et est peu investie dans les approches budgétaires générales (3.8 % de l'aide bilatérale programmable en 2006). Elle défend le principe d'une approche plurielle de la gestion de l'aide, qui soit à la fois flexible pour moduler la panoplie des instruments de l'aide selon les différents contextes, et non limitée au domaine gouvernemental couvert par la Déclaration de Paris. Des changements clés, qui nécessitent une forte volonté politique, sont cependant nécessaires pour permettre que l'aide française soit plus ouverte à l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation. Le bagage historique et culturel - notamment en termes d'impact sur la nature des relations bilatérales -, l'éclatement institutionnel du dispositif de coopération et les modalités budgétaires qui rigidifient la gestion par instrument de l'aide rendent cet exercice plus complexe.

Le Plan d'action pour l'efficacité de l'aide devrait devenir l'élément moteur de mise en place des conditions d'amélioration de la mise en œuvre des engagements pris à Paris. En particulier, comme évoqué ci-dessus, la France devra poursuivre la rénovation du processus de programmation entamé en 2004 en veillant, d'une part, à renforcer le caractère partenarial et l'appropriation par le pays partenaire du DCP et, d'autre part, à lier davantage cet exercice à la programmation des ressources pour améliorer la prévisibilité de l'aide. Favoriser l'appropriation et l'alignement suppose également de revoir les modalités d'association du partenaire national à la mise en œuvre des projets et programmes figurant dans le DCP. Par ailleurs, la France devra réexaminer les modalités de ses

interventions et le cas échéant les réaménager pour faciliter leur intégration dans des approches sectorielles, conformément aux objectifs de la Déclaration de Paris. La France pourra également davantage s'engager sur le plan de la division du travail, tant en ce qui concerne les choix de concentration géographique sur certains pays que, au niveau des pays, la sélection des secteurs de concentration. Sur le terrain, les exemples de partenariats délégués auxquels la France participe restent peu fréquents, surtout lorsqu'il s'agit pour la France d'être « partenaire silencieux ».

La France souhaite faire évoluer la nature de ses relations avec les gouvernements de certains pays partenaires marquées par l'empreinte du passé colonial, en recherchant l'implication de nouveaux donneurs. Dans ces pays, la France hésite de ce fait à prendre explicitement un rôle de leader dans la communauté des bailleurs, qui pourrait lui revenir du fait de son expertise. Elle devra veiller à ce que le renouvellement des relations bilatérales favorise un dialogue élargi à l'ensemble des bailleurs, sans se traduire par un évitement de sa responsabilité. La France pourrait, en concertation étroite avec la communauté des bailleurs dans chaque pays, examiner quel pourrait être son rôle compte tenu des avantages comparatifs de chacun.

### ***Apprendre par l'expérience sur les thèmes prioritaires***

#### *Renforcer les capacités nationales*

La France a une longue tradition d'appui dans le domaine du renforcement des capacités nationales, *via* la formation, la coopération technique apportée dans le cadre des projets et l'appui institutionnel. La France ne dispose pas de stratégie globale sur le renforcement des capacités, mais elle est consciente de la nécessité de continuer à faire évoluer ses outils et d'approcher cette dimension d'une manière transversale. Ainsi, une dimension importante est donnée au renforcement des capacités tant dans le plan d'action pour l'efficacité que dans la stratégie gouvernance de la France. Cette dernière définit une approche globale qui prend en compte la nécessité de renforcer les capacités de l'ensemble des acteurs locaux et d'accompagner les processus d'interaction entre acteurs et institutions. La mise en œuvre de la stratégie gouvernance pourrait permettre à la France, tout en poursuivant l'appui nécessaire en matière institutionnelle (réforme de la fonction publique, amélioration de la gestion des finances publiques), d'explorer d'autres modes de renforcement des capacités (recours à l'expertise locale et à la coopération Sud-Sud, complémentarité renforcée entre le secteur public et le secteur privé) et de prendre plus en compte les actions d'intervenants tels que les acteurs de la coopération décentralisée et les organisations de la société civile, dont les associations de migrants.

Sur le terrain, la visibilité de la France dans le domaine du renforcement des capacités s'est longtemps manifestée par la forte présence de son assistance technique. Les effectifs ont maintenant considérablement diminué et l'assistance technique prend de plus en plus la forme d'une expertise ciblée et de court terme. La France devra poursuivre ce repositionnement de l'assistance technique pour favoriser le développement d'une expertise locale et s'intégrer davantage dans des approches conjointes de renforcement des capacités, qui favorisent l'appropriation et réduisent les risques de substitution.

La France pourrait utilement formuler une stratégie cadre qui intègre l'ensemble de ses priorités et définisse des orientations opérationnelles assorties d'indicateurs de progrès dans le domaine du renforcement des capacités. Ces orientations devraient fédérer les interventions de l'ensemble des acteurs pour assurer la pertinence, la cohérence et la complémentarité des appuis. Leur définition devrait s'appuyer sur les résultats d'enquêtes de perception et d'évaluations d'impact des différentes modalités de renforcement des capacités. Aussi la France devrait-elle renforcer son effort d'évaluation et de capitalisation de ses actions dans ce domaine.

*Conflit, paix, sécurité et États fragiles*

La France a une longue et vaste expérience d'engagement dans des pays partenaires en situation de fragilité et elle a poursuivi une réflexion sur les formes d'aide les plus efficaces dans ces contextes, tant au plan interne qu'au sein du CAD. Cette réflexion s'est traduite en 2007 par la publication d'un document sur la *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité* et l'élaboration d'un outil de diagnostic, la *Grille de lecture des fragilités*. L'approche développée par la France vise à créer un environnement propice à la réduction de la pauvreté et à l'instauration d'un développement durable, en restaurant la légitimité de l'État et en réhabilitant les relations dégradées entre État et société civile. La France, comme d'autres donateurs, rencontre des difficultés pour mettre en œuvre ces orientations. De plus, dans un certain nombre de pays orphelins de l'aide, la France se trouve en position de donneur bilatéral quasi exclusif et fait face à l'enjeu d'éviter la dépendance et de guider la communauté des donateurs lorsqu'elle revient dans ces pays négligés. Pour autant, comme l'y invite son document sur les États fragiles, la France devra rester impliquée dans des situations marquées par des performances faibles, en différenciant son approche selon les pays.

Compte tenu de l'importance de son engagement dans les États fragiles, la France gagnerait à réfléchir aux moyens de renforcer la coopération interministérielle, tant au niveau stratégique de la définition des orientations de l'action publique dans les États fragiles que sur un plan directement opérationnel. Cela pourrait passer par la mise en place de structures et de mécanismes de financement formels permettant de mobiliser l'ensemble de l'administration et de veiller à la cohérence des interventions, ce qui est essentiel en matière de réforme du secteur de la sécurité. Pour cela, la France pourra continuer à s'inspirer des outils développés par le CAD dans ce domaine.

Sur le plan des outils, la France pourrait réfléchir aux possibilités d'assouplir le mécanisme du DCP dans les États fragiles, afin d'apporter plus de flexibilité et d'intégrer la dimension de l'action humanitaire. Dans les autres pays, elle gagnera à utiliser sa *Grille de lecture des fragilités* pour une programmation sensible aux conflits lors de la formulation des DCP, ainsi qu'à renforcer sa capacité de suivi et d'ajustement des programmes en fonction de l'évolution du contexte. La France devrait également veiller à profiler et positionner son assistance technique de manière à éviter, dans la mesure du possible, de pallier les carences en termes de capacité institutionnelle par une pratique d'assistance technique de substitution. De même, la France gagnerait à examiner les moyens qu'elle se donne pour construire la société civile, ce domaine étant appelé à devenir un élément clé de ses programmes selon le document de positionnement. Enfin, le CAD encourage la France à prolonger son appui aux programmes multilatéraux dans les États fragiles en jouant un rôle plus actif dans les enceintes internationales et en développant des stratégies conjointes avec les organismes internationaux.

**Recommandations**

- 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 donateurs.
- 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 donateurs et en tenant compte de son avantage comparatif.
- 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.

- 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.

### **Action humanitaire**

La France est l'un des premiers pays à avoir approuvé en juin 2003 à Stockholm les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Elle est considérée comme un donneur fiable et engagé sur le terrain et elle participe activement aux différents forums concernant l'aide humanitaire. Une forte proportion de son aide humanitaire n'est pas préalablement affectée, ce qui facilite une réponse adaptée aux besoins d'urgence. La France prépare actuellement un plan pour aligner son action sur les principes de Stockholm. Dans cette perspective, le CAD l'invite à prendre en considération les aspects suivants.

La France gagnerait à se doter d'une déclaration de politique générale sur l'action humanitaire définissant les objectifs et la stratégie de l'aide humanitaire et fédérant l'ensemble des intervenants et moyens d'action. Un cadre stratégique pourrait en découler, qui assurerait l'intégration de ces orientations stratégiques dans les systèmes et processus de l'aide française. Par ailleurs, au regard du rôle de la France au sein de la communauté humanitaire internationale et de la vocation universelle qu'elle confère à son action humanitaire au nom des principes d'humanité et de solidarité, les sommes globales allouées à ce secteur paraissent modestes. En effet, avec 1 % de l'aide bilatérale allouée à l'aide humanitaire en 2005-06, elle est bien en deçà de la moyenne du CAD (8 %). Toutefois, ces sommes sont pour une part sous-estimées et devraient être évaluées plus précisément. À cette lumière, la France devrait envisager d'augmenter le volume d'aide alloué à l'action humanitaire, puisque les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire appellent à un partage de l'effort en matière humanitaire entre les donateurs.

Sur un plan institutionnel, le soutien à l'action humanitaire est éclaté entre trois guichets de financement gérés par des divisions distinctes au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes. D'autres acteurs institutionnels traitent par ailleurs des aspects de prévention, d'alerte précoce et de transition. La France pourrait rationaliser la gestion de l'aide humanitaire en consolidant les responsabilités au sein d'une seule division. De même, elle pourrait procéder à des aménagements institutionnels et à une révision des modalités de financement pour permettre une plus grande intégration et continuité des actions d'aide au développement et d'aide humanitaire. Ceci devrait être prolongé sur un plan opérationnel par l'intégration dans les DCP des activités de prévention et d'atténuation des crises, afin d'assurer une connexion étroite entre les composantes humanitaires et de développement dans la programmation du programme d'aide. Par ailleurs, les évaluations devraient être davantage prises en compte lors de la définition des programmes, comme cela fut le cas concernant la réponse française au tsunami dans l'Océan indien.

***Recommandations***

- 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.
- 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.

## RAPPORT DU SECRÉTARIAT

### *Chapitre 1*

#### **Orientations stratégiques**

##### **Un des grands acteurs de l'aide au développement...**

La France est l'un des leaders mondiaux dans le domaine de la coopération au développement, comme en témoigne le niveau de son Aide publique au développement, qui la place en 2007 au 3<sup>ème</sup> rang du CAD avec 9.94 milliards USD. Outre sa forte implication en matière de paix et de sécurité, la France a eu au cours des quatre dernières années un rôle moteur au plan international dans des domaines clés tels que le financement du développement et l'implication dans les États fragiles. Elle a également développé des approches innovantes qui contribuent à la réflexion internationale sur le développement, notamment en ce qui concerne l'appui au niveau régional et l'accent mis sur les biens publics mondiaux.

##### ***Qui bénéficie d'atouts liés à son histoire...***

Du fait de son histoire, la France entretient des liens étroits avec de nombreux pays partenaires, tant au niveau politique qu'économique, mais également en matière de coopération au développement, de coopération monétaire, et de défense. Dans la plupart des pays d'Afrique francophone en particulier, le partage d'une langue commune, l'usage d'une même monnaie, mais aussi les multiples échanges entre sociétés civiles se combinent aux relations institutionnelles pour créer des relations à de multiples niveaux. Ces liens sont des atouts. Sur un plan interne, ils se traduisent par une forte implication de la société française dans l'appui au développement. Sur un plan externe, ils permettent à la France de s'appuyer sur un réseau international étendu et de combiner différentes approches en matière d'aide au développement. Ainsi, la possibilité de mener conjointement une coopération militaire et une coopération au développement du fait des accords bilatéraux passés avec de nombreux pays, en particulier en Afrique, s'avère essentielle dans plusieurs états en crise. Par ailleurs, le rôle de la France dans la construction européenne - dont elle occupera la présidence au deuxième semestre 2008 - et son siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies renforcent encore son poids, mais aussi sa responsabilité.

S'il est un atout, l'héritage historique conditionne encore largement l'ensemble du système de coopération et le rend, dans une certaine mesure, difficile à manœuvrer. Les orientations géographiques et sectorielles de la coopération française, le dispositif institutionnel, qui rassemble dans un montage complexe une multiplicité d'acteurs, mais également les instruments de l'aide française et la nature des relations de partenariat, sont autant de reflets de cette construction historique, qu'il importe d'ajuster aux exigences du nouveau contexte international de l'aide au développement.

***Et a mené des avancées réelles depuis 2004...***

La France a depuis le dernier examen par les pairs mené des avancées réelles dans des domaines clés (annexe A). En particulier, la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), entrée en vigueur en 2006, améliore sensiblement la lisibilité de l'action publique menée en matière de coopération au développement et jette les bases d'une approche axée sur les résultats. L'ensemble de la politique française en faveur du développement, avec sa traduction en termes budgétaires, est désormais présentée dans un seul document de politique transversale qui accompagne chaque année la loi de finance et comporte des indicateurs qualitatifs et quantitatifs de progrès (chapitre 4). La mise en place de nouvelles sources de financement du développement ainsi que le maintien d'un engagement fort au niveau multilatéral (chapitre 3), le rôle renforcé du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), la mise en place de documents cadres de partenariat et l'élaboration de stratégies sectorielles (chapitre 4), ainsi que l'approche développée concernant les États fragiles (chapitre 6), sont d'autres progrès tangibles.

L'équipe d'examen invite la France à poursuivre son effort afin de maintenir son rôle au plan international. Pour cela, outre le respect de ses engagements internationaux en termes de volume d'aide, elle doit s'adapter au nouveau contexte international de l'aide au développement et améliorer son efficacité. Cela suppose, d'une part, de poursuivre l'effort de rationalisation du dispositif institutionnel de l'aide au développement et, d'autre part, de renforcer l'approche stratégique de la coopération. La France pourra s'appuyer sur la volonté de réforme exprimée par le chef de l'État, qui se traduit notamment par une revue générale des politiques publiques (RGPP) et la rédaction d'un Livre blanc sur la politique étrangère, l'un et l'autre processus devant s'achever au printemps 2008. En ce qui concerne la politique d'aide au développement, la RGPP travaille autour des cinq axes suivants : i) compléter les instruments de pilotage existants ; ii) renforcer le ciblage de l'aide ; iii) parachever la réforme du dispositif institutionnel ; iv) rechercher les effets de levier, en particulier à travers les financements innovants ; et v) contribuer à mettre en place une politique européenne fédérant les interventions des agences des États membres.

**Un dispositif institutionnel complexe en dépit des réformes entreprises**

La réforme du dispositif institutionnel entamée en 1998 a conduit à l'intégration des services de l'ancien ministère de la Coopération au sein du ministère des Affaires étrangères, à la mise en place d'une coordination interministérielle (CICID) et à la désignation de l'Agence française de développement (AFD) comme « opérateur pivot ». La réforme a été poursuivie en 2004-05, mais environ un tiers des engagements de l'aide bilatérale restait mis en oeuvre par d'autres acteurs que l'AFD en 2006. Il est nécessaire de continuer à réformer le système, en particulier pour clarifier les responsabilités dans le pilotage stratégique de l'aide française et achever le processus de transfert des compétences opérationnelles vers l'AFD. Cela nécessitera de réviser les fonctions et statuts des acteurs clés que sont, outre l'AFD, la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et la Direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE) du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi (MINEFE). Cela impliquera également d'ajuster le dispositif de l'aide française sur le terrain, actuellement éclaté entre les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades et les bureaux locaux de l'AFD.

La revue générale des politiques publiques doit être saisie comme une opportunité pour mener cette rationalisation du dispositif en s'affranchissant, lorsque nécessaire, des héritages du passé. La complexité du système tient en effet pour partie à l'empilement de structures mises en place successivement (figure 1). Elle découle également du fait qu'aucune administration centrale n'est exclusivement consacrée à l'aide publique au développement. Les multiples mécanismes de



### **Clarifier les objectifs de l'aide**

Le Comité interministériel de la coopération et du développement définit les axes prioritaires de la politique française d'aide au développement. Il fixe en particulier les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide publique au développement. Toutefois, les relevés de conclusions des réunions du CICID n'offrent pas une vision globale de la politique d'aide au développement de la France. En conséquence, hormis le document de politique transversale, annexé à la loi de finances, il n'existe pas de document stratégique présentant la politique de coopération et en définissant explicitement les objectifs.

Il est néanmoins clair, comme le suggère l'intégration de la coopération au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, et comme l'indiquait le ministre des Affaires étrangères devant les ambassadeurs en août 2007, que l'aide au développement constitue « une dimension essentielle » de la diplomatie française (Kouchner, 2007). Le Mémoire soumis au CAD le 20 février 2008 par les autorités françaises est ci-après mentionné dans le rapport « le Mémoire » précise qu'« au-delà de la seule logique de solidarité, illustrée par les Objectifs de Développement du millénaire ou le renforcement de l'équité du commerce mondial, l'APD répond également aux objectifs vitaux d'une meilleure gouvernance mondiale, de gestion et de prévention des risques, au service de toute la communauté internationale ». Tels que décrits dans le Document de politique transversale et dans les comptes rendus du CICID, la croissance, la réduction de la pauvreté et l'accès aux biens publics mondiaux apparaissent comme les trois grands objectifs poursuivis (encadré 1). Toutefois, ceux-ci se déclinent ensuite en une multiplicité de secteurs et types d'intervention sans véritable hiérarchisation stratégique.

#### **Encadré 1. Politique française en faveur du développement - Principaux objectifs**

Le document de politique transversale 2008 indique que, dans les 55 pays de la zone de solidarité prioritaire de la France, « les objectifs principaux de la politique française en faveur du développement visent à susciter la croissance, réduire la pauvreté et faciliter l'accès aux biens publics mondiaux, contribuant ainsi à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015. Ces objectifs ont été déclinés en neuf secteurs sur lesquels la France concentre la plupart de ses moyens d'intervention : éducation, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, développement des infrastructures en Afrique subsaharienne, protection de l'environnement et de la biodiversité, développement du secteur productif, gouvernance, enseignement supérieur et recherche (...). Enfin, la France doit pouvoir répondre aux situations de crise, quelle que soit leur nature (naturelle, militaire, politique, etc.) de la manière la plus efficace possible, en allouant rapidement des moyens humains et financiers adaptés aux besoins urgents des populations touchées (...). En dehors de la zone de solidarité prioritaire, la France accompagne les pays émergents dans leur transition en soutenant leur développement économique et humain. La coopération technique, culturelle, universitaire et scientifique y est la traduction de sa politique dédiée au renforcement de l'attractivité de son territoire. »

Par ailleurs, le document de politique transversale confirme, au titre des orientations récentes de la politique, l'appel du CICID de juin 2006 à « la promotion et au soutien du rôle des migrants dans le développement de leur région d'origine ». Le CICID appelait par ailleurs à une plus grande intégration des biens publics mondiaux dans la stratégie de développement, avec une action ciblée sur trois priorités : la lutte contre les maladies transmissibles et émergentes, la lutte contre le changement climatique et la préservation de la biodiversité.

Source : Parlement, 2008a; CICID, 2006a.

En effet, à l'intérieur du cadre général ainsi décrit, chaque institution poursuit des objectifs spécifiques, avec les instruments dont elle dispose. Cette complexité est perçue comme une richesse car elle permet de poursuivre plusieurs objectifs en combinant différents métiers, avec une offre adaptée à chacun des pays. En écho à ceci, le secrétaire d'État à la Coopération invitait en juillet 2007

les acteurs français à « sortir de la logique de l'aide, vécue comme un simple don, pour entrer dans une logique d'investissement, où bailleurs et bénéficiaires sont conjointement responsables » (Bockel, 2007). Ainsi, la DGTPE lie l'approche financière et fiscale avec l'aide publique au développement, tandis que l'AFD combine prêts - concessionnels ou non - et dons pour apporter une réponse adaptée aux différents acteurs du développement (États, collectivités locales, entreprises, société civile, ONG). L'Agence se voit comme un financier du développement, et pas seulement comme un opérateur d'aide publique au développement. Elle cherche à promouvoir le développement équitable et durable, avec un fort accent mis sur la croissance économique et le développement du secteur privé, mais aussi la protection des biens publics mondiaux, en utilisant au mieux les instruments dont elle dispose. Comme l'AFD, la DGTPE insiste sur le fait que l'aide au développement ne peut se limiter aux transferts financiers publics. Elle inclut une multiplicité d'approches qu'il convient de mettre en synergie pour maximiser l'efficacité et l'impact. Ainsi, le rapprochement de trois directions au sein de la nouvelle DGTPE a permis une meilleure articulation entre commerce et développement et entre annulation de dettes et politique de prêts.

Toutefois des tensions peuvent survenir entre différents objectifs et cela peut se traduire par une incohérence entre les approches stratégiques. Des redondances peuvent également exister, notamment du fait du renforcement du pôle « stratégie » de l'AFD qui contribue à alimenter la réflexion sur les enjeux de l'aide publique française. Une formulation à haut niveau des objectifs stratégiques de l'aide au développement est d'autant plus nécessaire dans un dispositif éclaté. Le secrétaire d'État à la Coopération relevait en juillet 2007 le besoin d'aller à l'essentiel et de concevoir en commun des priorités claires et en nombre limité, répondant aux cinq principaux défis de l'humanité : i) l'écologie ; ii) la démographie ; iii) le développement rural ; iv) la gouvernance ; et v) la diversité culturelle et linguistique (Bockel, 2007). La nécessité de redéfinir les priorités et les principes de la coopération est clairement exprimée dans la lettre de mission adressée par le Président au ministre des Affaires étrangères et européennes en août 2007 (MAEE, 2007a) : le ministre a mandat de proposer une « nouvelle politique de coopération et d'aide au développement fondée sur les principes essentiels suivants :

- éviter la dispersion de nos moyens et, au contraire, concentrer ceux-ci sur des priorités géographiques et sectorielles. Parmi celles-ci devront figurer naturellement l'Afrique, et, sur le plan sectoriel, la santé, l'éducation et la formation, le développement durable ;
- définir l'aide au développement en tenant compte du respect de la démocratie et de la règle de droit ainsi que de la lutte contre la corruption dans les pays partenaires, privilégier l'aide aux projets concrets, visibles sur le terrain, et directement utiles aux hommes et aux femmes qui habitent dans les territoires que nous aidons ;
- doter notre diplomatie des outils et des moyens qui lui font aujourd'hui défaut pour contribuer efficacement au traitement bilatéral ou multilatéral des sorties de crise ;
- contrôler l'utilisation des fonds et évaluer les résultats atteints ».

Ainsi sont jetées les bases d'une réflexion sur la finalité de l'aide française. Elle devrait déboucher sur un message politique clair concernant les objectifs et la stratégie à moyen terme de la coopération au développement. Celle-ci permettrait d'articuler plus précisément les missions des acteurs et de guider de façon plus stratégique l'allocation de l'ensemble des ressources financières et humaines autour d'un nombre réduit de pays, en privilégiant un ciblage sur les pays les moins avancés dans une perspective de lutte contre la pauvreté. Une telle vision stratégique est également essentielle pour servir d'assise à la Revue générale des politiques publiques et à la rationalisation du système qui en découlera.

### ***Opérationnaliser les stratégies sectorielles et transversales***

Le gouvernement a élaboré, d'une manière participative, des stratégies sectorielles pluriannuelles dans sept secteurs : l'éducation, la santé et la lutte contre le sida, l'eau et l'assainissement, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et de la biodiversité, le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne et le développement du secteur privé. Ces stratégies ont été validées en mai 2005. Des stratégies ont en outre été définies dans trois secteurs transversaux : i) la gouvernance, avec une stratégie validée en 2006 ; ii) le développement durable, pour lequel une stratégie nationale, comportant un volet sur la pauvreté dans le monde et les défis internationaux en matière de développement durable, a été définie en 2003; iii) l'égalité homme-femme, avec un document d'orientation stratégique présenté en décembre 2007. Ces stratégies sont régulièrement actualisées et peuvent se décliner en stratégies plus spécifiques. Ainsi, un document d'orientation stratégique intitulé « Lutte contre la désertification et la dégradation des terres », déclinaison de la stratégie protection de l'environnement, a été validé en décembre 2006, et une nouvelle stratégie santé est en cours de préparation. De même, la stratégie développement durable sera révisée en 2008. Elle bénéficiera de l'évaluation des actions en faveur du développement durable de la coopération française, qui a été menée en 2006 et a conduit à la création d'un groupe de travail pluri-acteurs en 2007.

La France pourrait tirer davantage parti de ces travaux stratégiques en renforçant la cohérence entre les stratégies et en précisant la méthode et les moyens pour les rendre opérationnelles et en évaluer l'impact. Une approche pragmatique a été adoptée pour la traduction opérationnelle des stratégies sectorielles, en particulier à travers le cadre d'intervention sectorielle de l'AFD, mais elle n'intègre pas l'ensemble des composantes de l'aide française et ne résout pas de façon satisfaisante la question de l'articulation avec l'identification des priorités sectorielles par pays, qui sont issues d'un dialogue avec les pays partenaires. La France devrait réfléchir à l'élaboration d'un plan d'action pour l'ensemble des stratégies sectorielles et transversales, faisant référence aux objectifs globaux de la coopération française, et mettant en cohérence les échéanciers et les données budgétaires proposés par les groupes de travail sectoriels. Ce plan devrait être traduit en termes de priorités et de programmation budgétaire au plan national, puis décliné en termes de mobilisation des ressources pour chacun des pays partenaires, en concordance avec les documents cadre de partenariat (DCP) établis avec les pays de la zone de solidarité prioritaire, qui définissent un à trois secteurs de concentration de l'aide française pour chacun de ces pays. Ces secteurs doivent être établis en tenant compte des besoins des pays, du positionnement des autres donateurs et de l'avantage comparatif de la France, en référence notamment au plan d'action sectoriel. Une attention particulière devra être portée à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie genre, alors que le précédent examen révélait déjà une prise en compte insuffisante de cette dimension dans le programme (encadré 2).

#### **Encadré 2. Renforcer l'approche genre dans la coopération française**

La revue par les pairs de 2004 avait révélé des faiblesses dans la prise en compte transversale de l'égalité homme-femme dans la coopération française. Le genre était intégré aux secteurs de l'éducation et de la santé, mais largement ignoré dans d'autres domaines tels que les secteurs productifs, mettant en jeu la pertinence, l'équité et l'efficacité des politiques suivies. Depuis quelques années, la France a également soutenu des projets axés sur la lutte contre les violences faites aux femmes, la promotion des droits des femmes et le renforcement de leurs capacités. Toutefois, la France n'utilisant pas le marqueur « Égalité homme-femme » il est difficile de quantifier cet effort. La France a par ailleurs cherché à renforcer l'effort d'intégration de l'approche genre dans sa coopération internationale. Ainsi la ministre déléguée à la Coopération a-t-elle demandé en mars 2006 la prise en compte systématique de l'égalité des sexes dans les actions de coopération, notamment par l'inclusion d'actions concrètes dans les documents cadres de partenariat. Par ailleurs, un document d'orientation stratégique, élaboré avec la collaboration active de la plate-forme « Genre et Développement » créée en octobre 2006 par le ministère a été validé en décembre 2007.

Ce document d'orientation stratégique genre définit deux objectifs : i) entraîner des changements profonds et durables dans les relations entre les femmes et les hommes afin que les droits et les libertés fondamentales des deux sexes soient respectés ; et ii) atteindre une meilleure efficacité, pertinence et durabilité des politiques et programmes de développement en intégrant une analyse sociologique plus précise des questions de genre et des rapports de pouvoir qui les conditionnent. La France privilégie dans ce document l'approche droit, en mettant l'accent sur la défense et le respect des droits universels et de la lutte contre les discriminations. Ce faisant, elle focalise l'analyse sur la femme victime, et met peu en évidence la dimension de la femme actrice essentielle du développement, qui devrait la compléter et pourrait être un puissant vecteur d'intérêt pour l'approche genre. Cela serait d'autant plus important que cette approche paraît encore peu intégrée et appropriée par l'administration.

Mettre en oeuvre l'orientation stratégique genre supposera l'identification de ressources appropriées, sur la base d'un plan d'action, assorti d'objectifs chiffrés, précisant la stratégie et le dispositif institutionnel. Actuellement, tant l'allocation en ressources humaines que leur positionnement ne permettent pas de conférer à l'approche genre le poids nécessaire : les ressources affectées au genre ont diminué récemment et sont minimales (disparition du poste genre à l'AFD et allocation de 20 % d'un plein temps à la DGCID). La stratégie prévoit un point focal genre au sein de chacune de ces institutions, qui seront chargées de constituer un réseau de correspondants pour impulser une dynamique de mise en oeuvre de l'approche genre. Cela supposera un effort de formation spécifique, qui devra être intégré à la politique de formation des agents des services centraux et de terrain. Il conviendra également d'élaborer de nouveaux outils méthodologiques, tant pour l'identification et la formulation des programmes que pour leur évaluation. L'utilisation du marqueur « Égalité homme-femme » serait utile pour mesurer l'impact de la stratégie.

### *Mieux valoriser les approches régionales*

La France a su tirer parti de son action de coopération au développement dans de nombreux pays contigus en Afrique et en Asie pour développer des approches régionales qui s'avèrent pertinentes, car de nombreux problèmes qu'affrontent les pays en développement ne trouvent leurs solutions qu'à l'échelon régional. Ainsi, le partenariat sur les forêts du Bassin du Congo, mis en place avec l'appui de l'Allemagne et des États-Unis, apporte une réponse régionale au problème de gestion des ressources naturelles commun aux pays riverains. De même, la France cherche à combiner ses instruments d'aide pour favoriser l'ancrage régional de la République centrafricaine (annexe E). Ailleurs, la mise en place, en lien avec l'UNESCO, du « pôle de Dakar » permet d'apporter un appui au secteur éducatif dans 18 pays d'Afrique subsaharienne. La France cherche également à renforcer les dynamiques régionales à travers l'appui à de nombreuses institutions régionales<sup>3</sup>. Le soutien à l'intégration économique et monétaire se fait également, en Afrique de l'Ouest et centrale, à travers le soutien aux institutions de la zone franc (encadré 3). La France a besoin de donner un second souffle à ses efforts pour articuler coopération régionale et coopération bilatérale, et les autorités françaises pourraient réfléchir à une approche opérationnelle permettant de relancer les synergies entre les deux niveaux. La France pourrait également davantage tirer parti de son expérience pour promouvoir l'approche régionale auprès des autres pays membres du CAD, comme elle l'a fait à propos de l'approche États fragiles.

#### **Encadré 3. Coopération monétaire au niveau régional : la Zone franc**

Le Franc CFA a été créé en 1945. Actuellement, les accords de coopération monétaire entre les pays membres de la zone franc reposent sur trois traités internationaux signés entre la France et, respectivement, les huit pays membres de l'Union monétaire ouest africaine, les six pays membres de l'Union monétaire de l'Afrique centrale et l'Union des Comores. Ces accords ont été complétés en 1994 par les traités créant l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et la Commission économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC).

<sup>3</sup> Tels que le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), AFRISTAT, et le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS).

La coopération monétaire favorise la stabilité monétaire et financière des pays de la zone franc du fait des parités fixes établies avec l'euro et de la garantie de convertibilité des deux francs CFA et du franc comorien. En supprimant le risque de change à l'intérieur de la zone et en instituant un ensemble de règles et d'institutions communes, la zone franc favorise également l'intégration régionale.

La France garantit sans limite la convertibilité en euros des francs CFA. En contrepartie, une partie des réserves de change (50 % pour l'UEMOA et 60 % pour la CEMAC) doivent être déposés sur un compte d'opération ouvert au Trésor par chaque banque centrale. La France octroie une rémunération préférentielle sur ces dépôts obligatoires. Cette sur-rémunération, non déclarée en APD, se traduit par des gains substantiels pour les banques centrales. Par ailleurs, la France apporte également un soutien technique et financier aux institutions de la zone, en particulier l'UEMOA et la CEMAC (annexes D et E).

### **Vers une implication plus stratégique du Parlement et des organisations de la société civile**

Du fait de son pouvoir d'adopter et de suivre l'exécution des lois de finances d'une part, et de voter les lois d'autre part, le Parlement peut - et souhaite - avoir une influence réelle en matière de politique de coopération. La LOLF permet maintenant un meilleur contrôle par celui-ci du budget, y inclus de l'aide au développement. Chaque année, lors de la discussion budgétaire, la commission des affaires étrangères et la commission des finances, de l'économie générale et du plan présentent des rapports détaillés et argumentés sur les dispositions de la loi de finances concernant l'aide publique au développement. Des discussions approfondies ont lieu en commission, avec auditions des ministres concernés. Depuis 2007, ces débats peuvent de plus être alimentés par les trois rapports de la Cour des comptes remis annuellement au Parlement, conformément aux dispositions de la LOLF. En particulier, le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire comporte une section relative à la mission « Aide publique au développement ». Le pouvoir de contrôle et d'évaluation des politiques extérieures pourrait encore être renforcé par différentes mesures techniques, portant sur la lisibilité des documents budgétaires et le calendrier des débats parlementaires. La création d'une « délégation parlementaire à la coopération », qui a été proposée par plusieurs parlementaires et les collectifs des ONG françaises, pourrait également être utile en vue d'instaurer un débat parlementaire sur les orientations stratégiques des politiques publiques ayant trait au développement, y inclus dans leur dimension multilatérale. Par ailleurs, l'administration pourrait réfléchir aux moyens (missions dans les pays partenaires, etc.) d'exposer les parlementaires aux problématiques et aux différentes modalités de l'aide publique au développement, dans le cadre du nouvel agenda international de l'aide. Ceci permettrait de compléter la vision des parlementaires, beaucoup d'entre eux ayant eu pour première expérience directe de coopération au développement la coopération décentralisée<sup>4</sup>, qui privilégie une approche projet avec une forte dimension d'échange interculturel.

Par ailleurs, le Parlement est appelé à voter des dispositions législatives relatives à la coopération au développement. Ainsi a-t-il adopté en juillet 2006 le « compte épargne codéveloppement », sur la base d'un amendement au projet de loi relatif à l'immigration et l'intégration introduit par le Sénat. Plus largement, le Parlement a potentiellement un rôle clé pour assurer la cohérence des politiques en faveur du développement, comme cela est illustré dans le domaine de la gestion des flux migratoires (chapitre 2).

La concertation opérationnelle avec la société civile repose sur deux commissions, l'une ciblée sur les ONG et l'autre sur les collectivités territoriales (chapitre 4). Sur un plan stratégique, un Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) avait été institué en 1999 sous l'autorité du Premier ministre afin de permettre une concertation entre les acteurs publics et privés et de favoriser l'adhésion

<sup>4</sup> La coopération décentralisée, reconnue par la loi depuis 1992, comprend les jumelages et actions extérieures réalisées par les collectivités locales françaises auprès de partenaires des pays du Sud.

du public à l'aide au développement. Le HCCI a permis de décloisonner la réflexion sur la coopération au développement, mais il est difficile de mesurer quelle a été l'influence de ses travaux, ceux-ci n'étant pas intégrés dans la chaîne d'élaboration stratégique. Le premier Conseil de modernisation des politiques publiques a annoncé le 12 décembre 2007 la décision de remplacer le HCCI par un Conseil stratégique sur l'aide publique au développement, appelé à être un lieu de débat avec la société civile sur les grands axes de la stratégie de coopération au développement. Il est souhaitable que la composition et le mandat de ce conseil, et en particulier son articulation avec les autres instances stratégiques telles que le CICID, permettent un dialogue large et constructif sur la politique de coopération française dans son ensemble. L'instauration d'auditions plus systématiques des représentants de la société civile dans le cadre de la discussion budgétaire du parlement serait également souhaitable.

### **Un enjeu toujours d'actualité : maintenir l'appui de l'opinion publique**

#### ***Un fort soutien du public à l'aide au développement***

L'adhésion de l'opinion française à la politique d'aide au développement n'était jusqu'en 2006 suivie que par les Eurobaromètres pilotés par Eurostat et par les enquêtes annuelles commanditées par le Comité catholique contre la faim et pour le développement sur « Les Français face à l'enjeu de la lutte contre la faim dans le monde ». Depuis 2006, l'AFD fait réaliser chaque année un sondage spécifique intitulé « Les Français et l'aide au développement » (AFD/IFOP, 2006 et 2007).

Ces enquêtes montrent un fort soutien des Français à l'aide au développement. En 2007, 83 % d'entre eux pensent que la France joue un rôle important à la fois dans l'aide humanitaire et dans l'aide au développement, et 75 % qu'elle a un rôle majeur dans le seul domaine du développement. L'efficacité de l'aide officielle commence à être mieux perçue (54 % des Français la trouvent efficace contre 49 % en 2006) mais la confiance est encore mitigée (42 % doutent toujours de son efficacité). Ceci peut s'expliquer par le fait que les Français méconnaissent encore largement les acteurs publics de l'aide française (alors que les grandes ONG sont dans l'ensemble bien connues) et, pour une part, gardent l'image d'un passé où la coopération était réputée subordonnée aux intérêts politiques et sujette à la corruption. Les Français souhaitent plus de transparence et demandent à être mieux informés, y compris sur le financement de l'aide dont ils surestiment souvent les montants mais en souhaitent le maintien voire l'augmentation en dépit des difficultés budgétaires du pays. La France est aussi un des pays d'Europe où la connaissance des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) est la plus limitée : 88 % des Français n'en ont pas entendu parler et seulement 12 % en connaissent le concept et/ou le contenu (Eurostat, 2007). Ces résultats sont en deçà de ceux observés dans les pays du nord de l'Europe, où des campagnes spécifiques sur les OMD ont été financées par l'aide publique. Les Français ont toutefois des idées claires sur les priorités de l'aide : 67 % d'entre eux pensent que la lutte contre la pauvreté en Afrique subsaharienne est la priorité.

#### ***Des efforts à poursuivre en matière d'éducation au développement***

Depuis 2004, la France s'est efforcée de mieux sensibiliser l'opinion publique aux enjeux du développement, au niveau de ses propres instances et à travers un rôle actif dans le « Réseau informel des responsables de la communication des pays membres du CAD » coordonné par l'OCDE. Elle dispose depuis juin 2006 d'une stratégie de communication et d'éducation au développement.

- En matière de communication, la France cherche à améliorer la visibilité de sa coopération en France et à l'international. Elle a pour cela lancé un logo unique « France Coopération » et elle propose systématiquement, lors des grandes manifestations (Journées européennes du développement, sommets des Nations unies, etc.), un stand commun sous l'égide du MAEE.

La France cherche également à augmenter la couverture de la coopération dans les médias et à développer des partenariats avec la télévision pour une diffusion plus large des projets de solidarité internationale. Un exemple en est le partenariat instauré en 2005 avec la chaîne de télévision France 3 pour relayer la « Semaine de la solidarité internationale ». L'AFD a renoué sa politique de communication en 2005 (AFD, 2007), l'axant sur la modernisation des instruments (site Internet, soutien au blog international de réflexion *Idées pour le Développement*<sup>5</sup>, etc.) et sur la diffusion de ses productions, telle qu'illustrée par la conférence annuelle avec le réseau de recherche européen sur le développement depuis 2003. Cet effort de communication répond à une attente de l'opinion publique et devra être poursuivi, en mettant l'accent sur les résultats en matière d'OMD et les nouvelles modalités de l'aide.

- Les actions destinées à améliorer l'éducation au développement ont également été renforcées à partir de 2006, comme en témoigne la tenue en novembre 2006 du premier Salon de la solidarité internationale ouvert aux ONG et aux jeunes et l'appui financier à l'organisation du Salon des Solidarités en 2007 et 2008. L'éducation des jeunes à la solidarité internationale et au développement, en particulier dans les programmes scolaires, fait partie des priorités gouvernementales et reste à mettre pleinement en œuvre, notamment au niveau de l'implication des enseignants et des parents d'élève. Le ministère renforce également la sensibilisation sur les OMD, à travers notamment le lancement en 2008 d'une campagne d'information et le soutien au film « 8 » illustrant les 8 OMD. En outre, la France soutient, à hauteur de 17 millions EUR par an, l'envoi de quelque 2500 volontaires de solidarité internationale sur le terrain.

Les initiatives du dispositif français, dont la coordination doit être renforcée, sont davantage tournées vers la communication pour la visibilité des acteurs que vers l'éducation au développement. Les moyens financiers alloués sont en progression, passant de 4.6 millions EUR en 2004 à 9.4 millions EUR en 2006, mais restent faibles comparés à d'autres pays voisins (19 millions EUR en Belgique et 64 millions EUR aux Pays-Bas en 2006), et, avec une part d'environ 0.11 % de l'aide française en 2006, loin derrière la recommandation de 3% faite par les Conférences européennes pour la sensibilisation à la solidarité mondiale Nord-Sud de Bruxelles (2005) et Helsinki (2006) (Concord, 2007a). La France pourrait tirer parti du nouveau Consensus européen pour le développement : un cadre stratégique pour l'éducation au développement et la sensibilisation, lancé en 2007 aux Journées européennes du développement de Lisbonne pour renforcer son action dans ce domaine. Une opportunité pour cela sera l'organisation de ces Journées à Strasbourg en novembre 2008, dont le thème est la gouvernance locale en lien avec les OMD.

La coopération décentralisée, de même que les multiples ONG œuvrant dans les domaines humanitaires ou du développement, sont de puissants vecteurs de mobilisation du public pour l'aide au développement. Les ONG françaises ont un rôle important en matière d'éducation au développement. Il s'agit pour elles d'une mission essentielle, complémentaire aux projets de terrain qu'elles mettent en œuvre. Elles commencent à associer leurs partenaires du Sud à leur action de sensibilisation, et à se concerter pour valoriser l'éducation au développement auprès des pouvoirs publics. La création en 2004, avec l'appui du ministère, de la Plate-forme française d'éducation au développement et à la solidarité internationale Educasol, l'illustre. Cette plate-forme, qui rassemble une trentaine d'ONG, met en avant l'évaluation de l'éducation au développement afin d'améliorer la qualité et l'impact de celle-ci. Le ministère, à travers la Mission d'appui à l'action internationale des ONG, soutient financièrement des projets de sensibilisation de l'opinion publique et d'éducation au développement portés principalement par les ONG, mais aussi par les collectivités territoriales et les syndicats, pour

<sup>5</sup> [www.ideas4development.org](http://www.ideas4development.org).

une valeur de 3.1 millions EUR en 2006. La France doit continuer à soutenir financièrement les ONG pour renforcer leur capacité de sensibilisation et de mobilisation aux questions de développement et pourrait financer davantage les campagnes d'éducation au développement.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La France est invitée à formuler un document cadre de politique de coopération, clarifiant les objectifs et la stratégie à moyen terme et servant de référence unique pour l'ensemble des acteurs de sa coopération au développement.
- La France devrait réfléchir à l'élaboration d'un plan d'action pour l'ensemble des stratégies sectorielles et transversales, faisant référence aux objectifs globaux de la coopération française et conduisant à l'établissement de priorités, qui seront reflétées dans la programmation budgétaire au plan national.
- La France est encouragée à mettre en œuvre le nouveau document d'orientation stratégique genre afin d'intégrer plus fortement cette dimension dans ses programmes de développement. Cela suppose l'identification de ressources appropriées, sur la base d'un plan d'action précisant la stratégie et le dispositif institutionnel de mise en œuvre ainsi que les indicateurs de résultats.
- La France est invitée à s'appuyer sur son expérience en matière de coopération régionale pour promouvoir les approches au niveau régional - y inclus l'appui à l'intégration régionale et le renforcement des organisations régionales - auprès des autres pays membres du CAD.
- La France doit poursuivre ses efforts pour renforcer le soutien de l'opinion publique à l'aide au développement, notamment en communiquant davantage sur la légitimité et l'efficacité de l'aide et en renforçant les capacités de sensibilisation et de mobilisation aux questions de développement des acteurs de la société civile. Elle 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.

## *Chapitre 2*

### **Cohérence des politiques au service du développement**

#### **Une vision axée sur les politiques de développement et la promotion des intérêts croisés**

Le secrétaire d'État à la Coopération a mandat de promouvoir la cohérence des politiques pour le développement au sein du Conseil des ministres. Le décret d'attribution précise qu'« il est consulté sur les interventions publiques et sur toute décision pouvant avoir une incidence sur le développement des pays concernés ». En dépit de ce mandat explicite, la France ne dispose pas d'un cadre politique général attestant de l'importance accordée à cette question et donnant une assise politique à un travail interministériel structuré sur les dossiers de cohérence des politiques pour le développement. Le document de politique transversale 2008 fait certes explicitement référence à la cohérence des politiques, mais il s'agit d'un document technique dont la portée politique est faible.

L'acceptation par la France de la cohérence des politiques couvre, d'une part, la cohérence dans l'appui au développement des pays, et, d'autre part, la valorisation des intérêts croisés du Nord et du Sud à travers la promotion des biens publics mondiaux :

- En ce qui concerne la recherche d'un appui cohérent au développement des pays, le document de politique transversale 2008 fait référence aux politiques autres que le développement qui participent au financement du développement, qu'il s'agisse de la déductibilité fiscale des dons privés, de la promotion du secteur privé ou de la politique commerciale (Parlement, 2008). Des efforts sont effectivement menés dans ce sens, et le comité interministériel joue un rôle clé dans ce domaine. Par exemple, une approche plus intégrée de la recherche pour le développement a été lancée en 2006.
- Le document de politique transversale 2008 fait par ailleurs référence au deuxième volet de l'approche de la France : « La France privilégie une approche coopérative de la globalisation 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 du Nord et du Sud », comme les transactions financières illicites ou le développement durable. En 2006, le Comité interministériel a décidé d'inclure les biens publics mondiaux dans la politique de coopération internationale à travers trois priorités : la lutte contre les maladies transmissibles, la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation de la biodiversité (CICID, 2006a). Ainsi, en 2006, la France a-t-elle activement soutenu la création de la facilité internationale d'achat de médicaments Unitaid, qui vise à faciliter l'accès aux médicaments pour le traitement du VIH/sida, du paludisme et de la tuberculose dans les pays en développement par l'apport de financements prévisibles de long terme. De même, la France a créé avec la Suède un Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux.

Cette double approche de la cohérence vise à intégrer l'aide de la France dans une perspective unifiée et incluant le traitement de questions globales. Elle privilégie l'idée d'intérêts partagés. Mais ce faisant, elle ne prend pas en compte la réelle dimension de la cohérence des politiques en faveur du

développement, puisqu'elle ignore dans une large mesure l'impact de ses propres politiques publiques sur les pays en développement. Ainsi, le document de politique transversale ne fait pas mention de politiques publiques à propos desquelles une cohérence pour le développement devrait être recherchée, par exemple dans le domaine des investissements, de la politique migratoire, des exportations d'armement ou de l'environnement<sup>6</sup>. En pratique, les arbitrages effectués dans les enceintes de coordination ne se font pas toujours en faveur du développement : le point de vue de la cohérence a certes été privilégié pour réformer l'aide alimentaire, qui a évolué d'une aide en nature gérée par le ministère de l'Agriculture à une aide financière allouée au PAM, aux ONG et aux États et privilégiant les achats locaux ; mais l'intérêt national de court terme a parfois interféré dans le cours de l'élaboration des positions françaises au sein de l'UE, notamment dans les négociations commerciales (règles d'origine, régimes du sucre ou de la banane).

Du fait du fort centralisme du système politique français, et notamment de l'arbitrage du Premier ministre et/ou du Président de la République en cas de conflit d'intérêts entre ministères, le soutien qui peut être apporté par le plus haut niveau politique est un facteur très important pour attirer toute l'attention nécessaire sur ces questions. Il importe donc que la France, comme cela était recommandé lors de l'examen de 2004, fasse de la cohérence des politiques au service du développement un objectif explicite du gouvernement français, basé sur l'acceptation complète de la cohérence, qui inclut l'ensemble des politiques sectorielles nationales. La France devrait pour cela développer un cadre d'analyse institutionnel de cohérence pour ses propres politiques sectorielles. Un tel effort sera également pertinent dans le cadre européen, puisque le Conseil européen demande que les objectifs en matière de cohérence des politiques soient intégrés systématiquement dans les étapes du processus décisionnel, et appelle donc la présidence à poursuivre les efforts pour que les questions de développement soient prises en compte dans les domaines politiques pertinents (Conseil de l'Union européenne, 2007).

Comme dans d'autres pays, le débat public sur ces questions est limité, en particulier pour les thèmes qui relèvent de la politique commune européenne, tels que l'agriculture, la pêche ou le commerce. Actuellement, ces questions sont traitées au niveau administratif du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) placé auprès du Premier ministre. Ces questions pourraient cependant faire l'objet d'un débat plus large incluant le Parlement et la société civile qui permettraient de nourrir les positions françaises et d'influer sur les politiques nationale et européenne. L'exemple de la politique migratoire est à cet égard illustratif.

### **Une illustration : politique migratoire et développement solidaire**

Comme dans de nombreux autres pays du CAD, les migrations sont une question sensible de l'agenda politique national français. Cette question a pris davantage d'ampleur en France depuis 2006, comme en témoignent le vote de trois lois sur l'immigration, la création en 2007 d'un ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement<sup>7</sup>, et sur le plan international, la projection d'une politique volontariste visant à faire adopter par les 27 États membres un « pacte européen » de l'immigration en 2008 (Sarkozy, 2008a). En parallèle, un lien plus étroit est établi avec l'agenda de la coopération au développement. Ainsi, lors de la 15<sup>ème</sup> conférence des

<sup>6</sup> En 2007, la France était 13<sup>e</sup> parmi les 21 pays classés selon le « *commitment to development index* » sur la cohérence des politiques pour le développement (Center for global development, 2007). Elle est bien positionnée en matière de transferts de technologie (1<sup>re</sup> position) et d'environnement (8<sup>e</sup>), mais ses performances en matière de sécurité (17<sup>e</sup>) et de politique migratoire (17<sup>e</sup>) pèsent sur son classement.

<sup>7</sup> En mars 2008 le terme de codéveloppement a été remplacé par celui de « développement solidaire ».

ambassadeurs en août 2007, une session plénière, présidée par les ministres en charge de l'Immigration et de la Coopération, était consacrée au thème des « enjeux croisés de la gestion concertée des flux migratoires, des politiques de développement et du codéveloppement ». On cherchera ici à examiner dans quelle mesure les mécanismes institutionnels français favorisent la cohérence des politiques menées dans ce domaine.

Le nouveau ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire, doté à partir de janvier 2008 d'une administration et d'un budget propre, exerce trois missions principales : i) la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'asile, qui a pour objectif de maîtriser l'immigration, de lutter contre l'immigration illégale et de favoriser l'immigration économique ; ii) la mise en œuvre de la politique d'intégration et d'accès à la nationalité française ; et iii) la promotion d'une politique de développement solidaire avec le pays d'origine notamment dans le cadre d'accords de gestion concertée des flux migratoires (encadré 4). Lier migration et politique de développement peut faciliter la gestion des flux migratoires. Toutefois, le positionnement du programme codéveloppement et le lien établi entre les deux objectifs de ce programme - la gestion concertée des flux migratoires et l'appui aux projets de développement - peuvent conduire à subordonner le deuxième objectif à l'atteinte du premier. La migration devient un thème récurrent des programmes d'aide au développement - elle bénéficie d'une mention systématique dans les documents cadres de partenariat et mobilise des aides diverses dans des accords de gestion concertée des flux migratoires. Pour éviter le risque d'instrumentalisation de la politique d'aide au développement au bénéfice de la gestion des flux migratoires, il convient d'assurer que les acteurs institutionnels de la coopération puissent faire valoir le point de vue de l'impact sur les pays en développement dans la discussion sur les politiques migratoires.

La création du ministère est précisément présentée comme favorisant la recherche de cohérence des politiques. Le Mémoire précise : « elle ouvre la voie d'un dialogue interministériel plus intense en permettant d'articuler la politique de contrôle des migrations d'une part et celle de l'aide au développement d'autre part ». Ceci s'est matérialisé par un décret du 22 novembre 2007 intégrant le ministre chargé de l'Immigration et du Codéveloppement dans le CICID, au même niveau que le secrétaire d'État à la Coopération et le ministre chargé de l'Économie et des Finances<sup>8</sup>. Toutefois, le comité interministériel n'est pas un instrument de cohérence des politiques pour le développement, mais un outil de coordination de l'aide française au développement. Ainsi, lorsque le CICID a abordé en juin 2006 le thème des migrations internationales et du développement, il ne l'a fait que sous l'angle du codéveloppement, c'est-à-dire de la façon dont la coopération française peut soutenir les initiatives des migrants en faveur de leur pays d'origine (actions de développement, facilitation des transferts de fonds, aide à la mobilité et à la mobilisation des expertises). Le comité ne s'est jamais saisi de l'examen des dispositions législatives concernant les flux migratoires qui étaient en cours d'adoption. Un autre comité, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) examine les sujets relatifs à la politique de l'immigration : son secrétariat général est assuré par le secrétaire général du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. Ce dernier organise des réunions interministérielles visant à préparer les accords de gestion concertée des flux migratoires. Le directeur général de la coopération internationale et du développement ne figure pas parmi les 17 directeurs d'administration centrale membres de droit du comité des directeurs du CICI, mais il participe régulièrement aux travaux de ce comité. L'éclatement entre différentes instances du traitement d'une même problématique selon des angles de vue différents peut affaiblir la recherche d'une approche d'ensemble cohérente.

<sup>8</sup> Par ailleurs, un représentant du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire entrera prochainement au conseil d'administration de l'AFD.

Le ministre de l'Immigration a annoncé en janvier 2008 la création d'un groupe de travail destiné à réfléchir à une modification constitutionnelle permettant d'instaurer une politique de quotas<sup>9</sup>. Ce groupe de travail, composé de personnalités qualifiées, devrait achever ses travaux en avril 2008. Si l'association de personnalités de différents horizons est utile pour préciser une politique au moment de son élaboration, la France pourrait recourir à une instance permanente existante, impliquant les différents ministères concernés et d'autres acteurs qualifiés, et permettant d'assurer un suivi et une évaluation des mesures adoptées en matière de politique migratoire, incluant l'impact de ces mesures sur le développement des pays partenaires. De même, le Parlement devrait être davantage associé au suivi de cette politique. La proposition du ministre d'instaurer un débat annuel devant le Parlement sur la politique migratoire est à cet égard positive.

#### **Encadré 4. Développement solidaire: un programme à visée symbolique**

La France a mis en place depuis le début des années 2000 une approche de « codéveloppement », rebaptisée en mars 2008 « développement solidaire », qui lie la problématique des migrations et celle du développement. Cette approche vise à renforcer l'apport des migrants au développement de leur pays d'origine. Elle s'appuie notamment sur l'importance des transferts de fonds des migrants : on estime que 8 milliards EUR partent chaque année de France vers les pays d'émigration situés hors Union européenne, avec en premier lieu le Maroc, le Sénégal et le Mali. En 2007, le codéveloppement a été intégré dans le ministère chargé de la politique d'immigration, en réponse à deux principes fondamentaux : i) la politique d'immigration choisie et concertée doit tenir compte aussi bien des intérêts des pays d'origine que de ceux du pays d'accueil ; ii) la politique d'aide au développement des pays sources d'immigration doit être pensée à la lumière de la question des flux migratoires.

Les crédits alloués par la loi de finances 2008 au programme codéveloppement sont en progression, passant de 13 millions EUR à 29 millions EUR en crédits de paiement entre 2007 et 2008. Parallèlement, le nombre de pays ciblés, qui sont les pays d'origine des migrants, est passé de quatre en 2006 à 13 en 2007 et 20 en 2008. Pour autant, le codéveloppement représente une part minime du budget du ministère, puisque les deux autres programmes du ministère sont dotés de 605 millions EUR en crédits de paiement pour 2008. Le codéveloppement représente également une fraction minime de l'aide bilatérale de la France, soit 1 % à 2 % de l'aide bilatérale programmable. On peut également noter que les montants publics alloués au codéveloppement sont faibles par rapport aux montants des transferts financiers privés opérés par les migrants. Ainsi, dans le cas du Mali, le montant des transferts financiers de la communauté malienne résidant en France dépasse les 200 millions EUR par an (il a été estimé par la BAfD à 295 millions EUR en 2005), dont 70 % de soutien familial direct. Le FSP codéveloppement mis en œuvre au Mali, qui cherche à valoriser ces transferts, se montait à 2.6 millions EUR sur la période 2003-05, auquel se sont ajoutés 900 000 EUR apportés par la diaspora malienne en France.

Les objectifs du programme codéveloppement sont les suivants : i) promouvoir les actions de gestion concertée des flux migratoires et de codéveloppement (avec pour cible la conclusion de six accords de gestion concertés des flux migratoires et de quatre accords de codéveloppement en 2008) ; et ii) contribuer au développement des projets individuels ou collectifs portés par les migrants dans leur pays d'origine. Ils se traduisent par : i) des aides multilatérales adossées à la création d'un fonds fiduciaire auprès d'une institution bancaire internationale ; ii) des aides bilatérales en direction des pays avec lesquels sont conclus des accords de gestion concertée des flux migratoires ; iii) des aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine ; et i) des aides accordées en faveur des actions des migrants dans leur pays d'origine au travers d'appuis à des associations ou de cofinancements avec les collectivités locales françaises. Les objectifs pour 2008 sont la réalisation de 700 projets individuels de codéveloppement financés dans les pays d'origine des migrants, pour un montant moyen de 7 150 EUR et de 30 projets de codéveloppement collectifs financés dans les pays d'origine des migrants pour un montant moyen de 37 500 EUR (Mission APD, 2008).

Certains outils mis en place sont pertinents et facilitent effectivement l'appui des migrants au développement de leur région d'origine. On peut citer à cet égard la facilitation des transferts financiers, avec l'ouverture d'un site web visant, par une plus grande transparence, une baisse des coûts des transferts financiers ([www.envoierargent.fr](http://www.envoierargent.fr)), et la promotion de la microfinance. Il y a là un impact potentiel important quand on sait l'importance des transferts de fonds des migrants. L'appui à la structuration des organisations de migrants, la

<sup>9</sup> Cette politique différencierait les migrants économiques selon leurs pays d'origine et leur profession (interview du ministre de l'Immigration sur la radio Europe 1 le 20 janvier 2008).

création de comptes épargne codéveloppement encourageant les investissements productifs et le cofinancement des projets collectifs menés par les migrants facilitent également le développement local. Au Mali, le programme Tokten géré par le PNUD et cofinancé à hauteur de 30 % par la France, permet à des universitaires maliens en France de valoriser leurs compétences auprès des universités maliennes pour des missions de courte durée.

Toutefois, le rapport coût/efficacité de certains projets ainsi que leur impact sur les dynamiques locales de développement peut être questionné, comme dans le cas des projets mis en place pour accompagner le retour volontaire des migrants. Ainsi au Mali, les bénéficiaires individuels ont reçu jusqu'à 4 000 EUR d'appui, cent fois plus que l'aide totale moyenne par habitant. Outre que l'effet de démonstration pourrait inciter des jeunes maliens à migrer, cela peut aussi générer des problèmes au sein de communautés qui ont du mal à accéder à des financements. Il convient donc de donner aux migrants leur place, sans pour autant déséquilibrer les dynamiques locales. Le premier objectif de l'aide mise en place dans le cadre du développement solidaire doit être le développement du pays partenaire, qui est une des clés de la maîtrise des flux migratoires. Il serait donc opportun d'évaluer le programme codéveloppement, afin d'en mesurer l'impact en matière de développement.

L'OCDE considère que les migrations peuvent contribuer à la lutte contre la pauvreté dans le monde et invite ses pays membres à mieux prendre en compte l'impact de leurs politiques migratoires sur le développement (OCDE, 2007a). La France s'investit d'ailleurs dans la recherche dans ce domaine, comme l'illustre, entre autres exemples, la quatrième conférence annuelle organisée en novembre 2006 par l'AFD et le réseau européen de développement, qui portait sur migration et développement. Son objectif était d'examiner les liens entre migration, commerce, investissement et aide, la fuite des cerveaux et les transferts de ressources des migrants (AFD/EUDN, 2007). Il serait utile que cet effort de recherche nourrisse davantage le débat public sur les politiques migratoires.

### **Une approche organisationnelle axée sur la coordination et ciblée sur l'Europe**

La France n'a pas de mécanisme institutionnel dédié explicitement à la cohérence des politiques pour le développement. Elle a cependant mis en place des mécanismes renforcés de coordination des positions françaises dans le cadre européen et de coordination de l'aide au développement. La cohérence interne de l'action des acteurs institutionnels s'est de fait trouvée renforcée depuis 2005-06 par la création du Secrétariat général des Affaires européennes (SGAE) et par la dynamisation du rôle du CICID, mais aussi par certains ajustements institutionnels. Ainsi un poste de chargé de mission « commerce et développement » a été créé à la DGCID, et le travail conjoint de la direction du développement et des directions politiques est encouragé. La DGTPE couvre quant à elle les dimensions économique, monétaire et de développement de la coopération avec les États partenaires et permet de penser ensemble les problématiques du commerce et du développement. La nouvelle méthode de préparation des lois de finances requiert également une plus grande coordination entre les acteurs institutionnels de l'aide.

Le Secrétariat général des affaires européennes est le service du Premier ministre chargé de coordonner l'activité des ministères sur les questions relatives à l'Union européenne et à l'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 est le garant de la cohérence et de l'unité de la position française dans ces instances. Le mécanisme de coordination interministérielle est donc effectif pour la préparation des positions stratégiques françaises tenues au sein de l'Union européenne. Par ailleurs, la valeur ajoutée du CICID et de la Conférence d'orientation stratégique et de programmation comme lieux de coordination des principaux acteurs institutionnels de la coopération est largement reconnue.

Des efforts sont donc faits dans la mise en place et l'activation de mécanismes inter- ou intra-ministériels de coordination, en particulier en matière de coopération au développement. Toutefois, leur existence ne garantit pas la cohérence des politiques au service du développement car ces mécanismes de coordination n'ont pas explicitement ce mandat. Tel est le cas pour le CICID. Le

comité interministériel a certes commencé à aborder des questions de cohérence depuis 2006, mais sur des bases *ad hoc* et d'une façon limitée. Ainsi, c'est en privilégiant l'angle de la coordination que le comité a abordé des questions telles que les biens publics mondiaux, la gouvernance, l'enseignement supérieur et la recherche. De même a-t-il traité du sujet des migrations internationales à travers le prisme du codéveloppement.

Comme illustré dans le cas des migrations, la réponse institutionnelle du gouvernement face à un problème spécifique consiste le plus souvent à créer une commission *ad hoc* pour examiner un sujet et proposer des réponses. Ceci a pour inconvénient de ne pas mettre l'accent sur le suivi et l'évaluation des mesures recommandées. La création de mécanismes pérennes est pour cela nécessaire. Un CICID renforcé pourrait, avec l'appui de son secrétariat, être un lieu d'examen systématique des questions de cohérence des politiques, dans la mesure où il rassemble l'ensemble des départements ministériels ayant un lien avec le développement. Dans tous les cas, qu'il s'agisse ou non du CICID, la France devrait identifier une structure interministérielle à même d'avoir un mandat explicite de promotion de la cohérence des politiques pour le développement. Cette structure devrait avoir une assise forte pour être en mesure de défendre des positions solides sur des sujets sensibles tels que le commerce et la sécurité.

La capacité d'analyse et de recherche est importante pour alimenter le dialogue interministériel et être en mesure de faire valoir des positions favorables à la cohérence pour le développement. Des programmes de travail associant différents acteurs sur une même problématique ont ainsi été mis sur pied, par exemple sur l'appui aux agricultures africaines et l'impact sur les politiques européennes avec le ministère de l'Agriculture, l'AFD, le Fonds international de développement agricole et l'OCDE, et sur les échanges agricoles avec la Banque mondiale, l'AFD et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement. Le MAEE dirige aussi des réseaux informels d'acteurs de la coopération française sur des questions spécifiques telles que l'environnement et le commerce, qui sont en mesure d'apporter des éléments techniques aux débats. La capacité dédiée reste toutefois faible en l'état actuel, et la France devrait renforcer sa capacité d'analyse en matière de cohérence des politiques pour donner au secrétaire d'État à la Coopération les outils lui permettant de faire valoir le point de vue de la cohérence des politiques dans les discussions ministérielles. Ce faisant, la France pourrait tirer davantage parti des travaux de recherche menés à l'AFD et dans les centres de recherche sur le développement, ainsi que par les institutions de la société civile.

De même, la France pourrait inscrire davantage son effort dans le contexte européen en utilisant la capacité existante au niveau de la Commission, qui a défini en 2005 12 domaines prioritaires en matière de cohérence des politiques, et en continuant à s'impliquer activement au sein du Forum informel d'échange et d'information sur la cohérence des politiques créé en 2003. Ceci peut être particulièrement utile pour assurer un suivi et une évaluation des actions menées en la matière. Ainsi la France a-t-elle participé activement aux travaux menés en 2007 sur les mécanismes européens de promotion de la cohérence des politiques pour le développement (ECDPM, 2007) et sur les progrès réalisés par les États membres dans ce domaine (Commission européenne, 2007). Il serait désormais important d'encadrer le débat en France par des rapports traitant de la cohérence des politiques, ce qui pourrait se faire à travers une section spéciale dans le rapport sur les performances annuelles basé sur le document de politique transversale ou par l'élaboration d'un rapport annuel spécifique au Parlement.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La France est invitée à promouvoir, par un engagement politique clair, la cohérence des politiques pour le développement, en se basant sur l'acceptation complète de la cohérence, qui inclut l'ensemble des politiques sectorielles nationales. Cet engagement pourrait être soutenu par un débat public plus élargi, y compris sur les questions liées aux politiques communautaires.
- Le gouvernement devrait assigner un mandat précis en matière de cohérence des politiques au service du développement à une structure pérenne placée à un niveau adéquat. Cette structure aurait pour mission d'assurer une analyse systématique des questions de cohérence des politiques pour le développement lors de l'examen des politiques sectorielles. Elle aurait également pour mission de suivre et d'évaluer l'impact de ces politiques et leur cohérence avec les objectifs de la coopération française.
- La France devrait renforcer ses capacités d'analyse et de suivi dans ce domaine tout en valorisant les compétences existantes, en France, au niveau de la Commission européenne et auprès de ses différents partenaires internationaux.

### *Chapitre 3*

## **Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'APD**

### **Volume de l'aide**

#### *Niveau actuel et évolution du volume de l'aide publique au développement*

Selon les données préliminaires transmises au CAD, l'aide publique au développement (APD) de la France s'est élevée à 9.94 milliards USD en 2007, la plaçant au 3<sup>ème</sup> rang parmi les pays membres du CAD. Après une décennie 1990 de déclin global de l'aide française, les années 2000 ont vu une reprise sensible et régulière des volumes d'aide, qui font suite aux engagements politiques pris en faveur de son augmentation (tableau B.1) : la part de l'APD française dans le revenu national brut (RNB) est passée de 0.30 % en 2000 à 0.41 % en 2004 et 0.47 % en 2005 et en 2006.

L'année 2007 marque un décrochage par rapport à cette tendance. Le volume de l'aide est en recul en termes réels par rapport à 2006, où le montant était de 10.6 milliards USD, et le ratio de l'APD sur le RNB a baissé de 0.47 % en 2006 à 0.39 % en 2007. Si la France est ainsi au premier rang des pays du G7, elle est au onzième rang des pays du CAD, en deçà du niveau de l'effort moyen par pays estimé à 0.45 %.

#### *La France peut-elle atteindre les objectifs annoncés ?*

Lors de la Conférence de Monterrey en 2002, la France s'était engagée par la voix de son Président à augmenter son effort d'APD pour atteindre 0.5 % du RNB en 2007 et 0.7 % en 2012. Elle était ainsi le premier pays du G7 à annoncer publiquement un calendrier de progression de son aide vers l'objectif des Nations Unies de 0.7 % du revenu national brut. Toutefois, elle n'a pu atteindre l'objectif qu'elle s'était fixée pour 2007 et le gouvernement a récemment reporté à 2015 l'engagement d'atteindre les 0.7 % du RNB, alignant donc la France sur l'engagement collectif des pays membres de l'Union européenne.

En réalité, même l'atteinte de l'objectif intermédiaire fixé par l'Union européenne de 0.51 % en 2010 paraît difficile. Atteindre l'objectif à court et moyen terme suppose en effet une augmentation moyenne de l'APD de plus d'un milliard d'euros par an d'ici 2015. Or en 2007 le niveau de dépenses d'APD n'a pas atteint les prévisions d'exécution du projet de loi de finances 2008, selon lesquelles elles devaient atteindre 0.42 % du RNB - pourtant en retrait par rapport aux 0.47 % de 2006. Le projet de loi de finances 2008 prévoit certes d'augmenter l'APD de presque un milliard d'euros par rapport à 2007, mais en grande partie sur la base d'annulations escomptées de dette - dont une part est reconduite de 2007 - qui ne peuvent être considérées comme certaines. De plus, la France fait face à une contrainte budgétaire forte puisque, selon les prévisions de mars 2008 du gouvernement, ses finances publiques accusent un déficit de 2.4 % du PIB en 2007 et qu'elle s'est engagée à atteindre l'équilibre de ses comptes publics d'ici 2010, si la croissance le permet, et au plus tard en 2012. Il est donc essentiel qu'elle planifie les ressources nécessaires pour être en mesure de tenir ses engagements internationaux. Pour cela, elle devra tenir compte des facteurs suivants : les annulations de dette ; les

nouveaux mécanismes de financement ; l'utilisation des prêts concessionnels ; et l'éligibilité de certaines utilisations de l'APD.

### *Rôle des annulations de dette*

La France, qui assure la présidence du Club de Paris, a consenti depuis une dizaine d'années un effort considérable d'allègement de la dette des pays en développement, les plus importantes étant celles du Nigeria (2005-06) et de l'Irak (2005-08). Entre 2001 et 2006, le montant annuel des annulations de dette nettes a été multiplié par 7, passant de 366 millions EUR à 2.7 milliards EUR, et les estimations pour 2007 et 2008 s'élèvent à 1.3 milliard et 2.02 milliards EUR respectivement. Sur cette période, la France a poursuivi la mise en place de contrats de désendettement et de développement visant à financer les programmes de lutte contre la pauvreté (encadré 5). La part de l'allègement de la dette représentait 41 % de l'APD bilatérale de la France en 2005-06 (tableau B.5). Les opérations d'annulation de dettes vont rapidement décroître, et il est donc impératif de prévoir dès à présent quelles ressources seront mobilisées pour compenser cette baisse et poursuivre l'augmentation du niveau d'APD.

#### **Encadré 5. Les contrats de désendettement et de développement (C2D)**

Le contrat de désendettement et de développement (C2D) est un mécanisme additionnel au traitement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE : il permet de refinancer par dons l'intégralité des échéances qui restent dues au titre de l'aide publique au développement, dès que le pays concerné a atteint le point d'achèvement. Les dons sont destinés à financer des programmes de lutte contre la pauvreté sélectionnés d'un commun accord avec le pays partenaire dans sept secteurs privilégiés, conformément aux orientations des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et des priorités françaises (éducation, eau et assainissement, santé et lutte contre le sida, agriculture et sécurité alimentaire, développement d'infrastructures, protection de l'environnement, développement du secteur productif). Ils prennent principalement la forme d'aides budgétaires globales et d'aides sectorielles, et représentent un volume financier prévisionnel d'environ 3.7 milliards EUR.

Une vingtaine de pays ont signé ou sont susceptibles de signer un C2D avec la France. Parmi ceux-ci, neuf pays, qui ont atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE, ont déjà signé un premier C2D voire un second entre 2001 et 2006. Avec 537 millions EUR sur la période 2006-2011, le C2D Cameroun représente le plus important programme d'aide publique au développement signé par la France.

### *Les nouveaux mécanismes de financement*

Afin de préparer l'accroissement de son effort d'aide, la France mène depuis 2002 une réflexion sur la création de nouveaux mécanismes de financement de l'aide internationale et la mobilisation de la communauté internationale. Parmi les approches innovantes déjà opérationnelles se trouvent :

- i). La contribution internationale de solidarité prélevée sur les billets d'avion, lancée en 2006 en France, dont les recettes, actuellement de l'ordre de 160 millions EUR (225 millions USD) financent essentiellement la facilité internationale d'achats de médicaments Unitaid. Jusqu'à présent, la France n'a pas comptabilisé cet apport dans son APD.
- ii). La Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm), lancée en 2006 par le Royaume-Uni et la France, cherche à mobiliser des ressources sur les marchés financiers (hors APD) pour soutenir les programmes de l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI). La contribution française au remboursement des emprunts s'élève à 1.29 milliard EUR de 2007 à 2026 (dont une première tranche de 373

millions EUR est couverte par la taxe sur les billets d'avion, dans une limite de 10 % du produit annuel de cette taxe, la garantie de l'État jouant si les montants sont insuffisants).

- iii). La loi Oudin-Santini<sup>10</sup> de 2005, qui permet aux collectivités françaises d'utiliser jusqu'à 1 % du budget des services publics de l'eau et de l'assainissement pour des actions de coopération décentralisée dans ces domaines. Cette activité se chiffre à environ 15 millions EUR par an actuellement.

Pour l'instant l'ensemble de ces mesures représente un apport apprécié, quoique relativement modeste en termes d'APD comptabilisée dans le total de la France.

### *Le débat dons-prêts*

Contrairement à la pratique de la plupart des membres du CAD, la France tend à augmenter sensiblement la part et le volume des prêts concessionnels comptabilisés en APD. Avec un montant de 1 226 millions EUR, les engagements de prêt représentaient en 2006 les deux tiers des concours financiers de l'aide bilatérale programmable de la France. Mis en œuvre par l'AFD, ils sont principalement destinés aux pays à revenus intermédiaires et sont utilisés dans le secteur des infrastructures et du développement urbain, de l'environnement et du secteur productif. La part des prêts non souverains, alloués aux entreprises privées ou collectivités locales, tend à augmenter. L'AFD a mis en place également l'octroi de prêts dans certains des pays les moins avancés, tels que le Sénégal et le Burkina Faso, en prenant en compte le fait que ces pays sont jugés à faible risque de surendettement au sein du « cadre d'analyse de soutenabilité de la dette » mis en place par les institutions de Bretton Woods pour éviter les risques de réendettement excessif. Dans ce même but, elle a mis en place un nouvel instrument, le prêt très concessionnel contracyclique, qui permet de suspendre le versement des annuités en cas de détérioration de la situation économique du bénéficiaire due à un choc exogène, sans frais additionnels.

Les prêts peuvent effectivement, par leur effet de levier, augmenter le volume des financements consacrés au développement - et donc optimiser l'utilisation de l'argent du contribuable français - tout en contribuant efficacement au développement lorsqu'ils sont bien conçus et adaptés aux différents contextes. Le niveau de concessionnalité octroyé par l'AFD est directement lié aux caractéristiques de la contrepartie, avec une fourchette pouvant aller des dons (100 % concessionnels) dans les PMA ou les projets sociaux à des prêts de concessionnalité très faible dans les pays émergents. Compte tenu de la montée des prêts dans les pays émergents, l'AFD a diminué le niveau moyen de concessionnalité, allant jusqu'à générer 3 EUR de prêt pour 1 EUR de bonification. Les prêts sont ainsi un moyen pour l'AFD d'augmenter son volume d'activité et, dans une logique financière propre à tout établissement bancaire, de dégager des marges. Depuis 2005, le dividende dégagé par l'AFD, qui était auparavant conservé par l'AFD à hauteur de 50 %, est prélevé en totalité par l'État, qui le restitue à l'agence pour compléter le financement des programmes sur dons et de la bonification des prêts, soit environ 248 millions EUR en 2006. Comme c'est le cas pour la Banque mondiale, l'activité de prêt de l'AFD génère donc des marges qui permettent de financer de l'APD. Ce faisant, la France cherche à optimiser l'utilisation des ressources disponibles en amplifiant l'activité de prêt tout en ajustant le niveau de concessionnalité.

Toutefois, la nécessité de ne pas contribuer au ré-endettement excessif des États limite pour les pays les plus pauvres le recours à ce type d'aide (au moins en termes de prêts souverains), et conduit à privilégier les pays à revenu intermédiaire (en Afrique, seuls l'Afrique du Sud, le Kenya et le Ghana

<sup>10</sup> Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

étaient éligibles aux prêts en 2006). Par ailleurs les prêts sont ciblés pour financer les activités économiques, tandis que le financement des services sociaux de base est plutôt sous forme de dons. L'objectif de lutte contre la pauvreté poursuivi dans les pays les plus pauvres de la ZSP est donc limité par les ressources disponibles sous forme de dons, alors que l'objectif de préservation des biens publics mondiaux poursuivi dans les pays émergents et à revenu intermédiaire peut recourir à l'instrument prêt, pour lequel les autorisations d'engagement sont très supérieures. Or il est essentiel que l'allocation géographique et sectorielle de l'aide soit déterminée sur la base d'une vision stratégique - et prenant en compte, au niveau de chaque pays, les besoins et les stratégies nationales - et non pas sur la base d'opportunités d'instrument. La France doit donc veiller à ce que les dotations sous forme de dons (ou d'instruments de prêts innovants) progressent là où ils sont nécessaires pour permettre un appui substantiel dans les pays prioritaires pour l'aide au développement.

La France est également invitée à veiller à ce que la lettre comme l'esprit des critères de concessionnalité du CAD soient respectés en ce qui concerne la notification d'APD. Si la France respecte effectivement le critère de libéralité d'au moins 25 % pour ses prêts déclarés en APD, l'évolution des conditions du marché rend plus difficilement cernable le fait que certains de ses prêts bénéficient effectivement de « conditions favorables » - également requises par les directives - compte tenu du taux d'actualisation de 10 % actuellement appliqué. Il convient par ailleurs de noter que, compte tenu des règles du CAD, l'activité de prêt a pour effet d'augmenter le niveau de flux d'APD lors des versements des prêts, puis de le diminuer lors des remboursements.

#### *Éligibilité de certaines utilisations actuelles de l'APD*

La France inscrit dans son APD un certain nombre de dépenses qui ne se traduisent pas par des flux d'aide vers les pays en développement et qui, représentant des montants importants, peuvent pour une part être questionnées au regard de leur éligibilité à l'APD. Ces dépenses sont présentées comme « artificielles » par certains membres du Parlement et par les ONG (Assemblée nationale, 2007). Parmi ces dépenses, la part la plus importante revient aux écolages, qui représentent la comptabilisation *ex post* du coût de l'enseignement supérieur offert aux étudiants provenant des pays en développement. Ces dépenses, en forte progression depuis cinq ans, s'élèvent à 1 097 millions USD en 2006 (tableau B.2.). Selon le récent rapport de l'Assemblée nationale, elles sont répertoriées par la France pour tous les étudiants provenant d'un pays en développement, qu'ils retournent ou non dans leur pays d'origine à la suite de leurs études et quelles que soient les disciplines étudiées, à l'encontre des directives du CAD sur ce sujet. Il est donc nécessaire que la France identifie plus précisément les bénéficiaires, pour ne retenir dans la comptabilisation en APD que ceux qui répondent effectivement aux critères d'éligibilité. D'autres dépenses, éligibles à l'APD, sont comptabilisées de façon extensive, pouvant augmenter le volume d'APD sans se traduire par une augmentation des flux d'aide. Il s'agit en particulier : i) des dépenses d'accueil des réfugiés, qui représentent 376 millions EUR en 2006<sup>11</sup> ; et (ii) des dépenses de recherche pour le développement, qui s'élèvent à 524 millions EUR en 2006, en très forte hausse depuis 2003 (tableau 1).

Le gouvernement français doit veiller à ce que sa déclaration des montants d'aide publique au développement respecte les règles établies par le CAD, afin de renforcer l'intégrité des données et d'améliorer la transparence de l'aide publique, demandée par la représentation nationale et le public. La France est invitée à notifier en APD l'ensemble des flux éligibles, tels que le produit de la taxe sur

<sup>11</sup> La France déclare la quasi-totalité de ces dépenses comme APD. Selon les règles du CAD, celles-ci devraient se limiter aux dépenses destinées à assurer le transfert de réfugiés, puis à leur entretien temporaire. Le rapport de l'Assemblée nationale précise que ces dépenses « semblent relever davantage de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français que de l'aide aux réfugiés. »

les billets d'avion et les flux financiers issus de la coopération décentralisée, mais à respecter strictement les critères et principes d'éligibilité du CAD, notamment concernant les écolages et le niveau de concessionnalité des prêts.

*Nécessité d'une programmation précise de l'augmentation de l'APD*

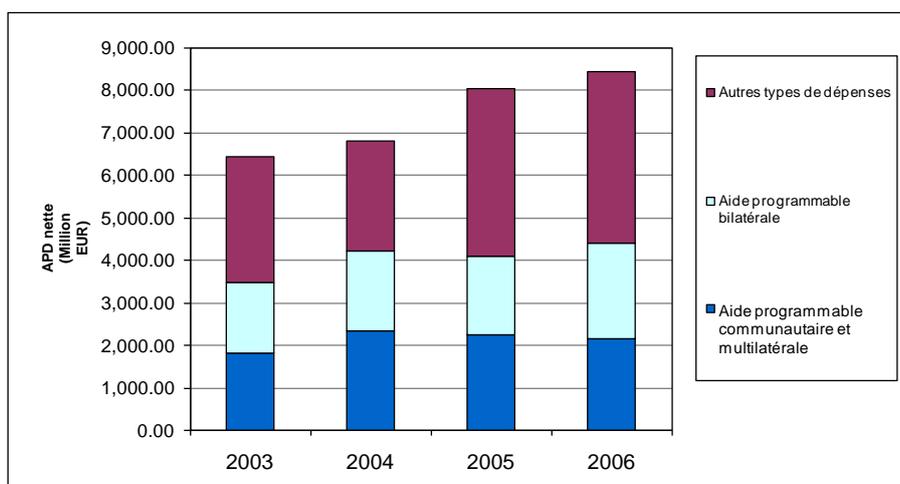
La France tient à respecter ses engagements en termes de progression de son volume d'aide publique d'ici 2015, ce qui est essentiel pour l'ensemble de la communauté internationale. Aussi l'équipe du CAD l'invite-t-elle à mettre en place une feuille de route de progression régulière vers ses objectifs, en fonction des dates butoirs choisies. La France devrait également tirer parti de la mise en place de son premier budget pluriannuel 2009-11 pour inscrire les crédits budgétaires adéquats en loi de finances. La loi pourrait être complétée par une note d'explication de l'utilisation de ces fonds (modalités, attributions bilatérales et multilatérales, impact sur la capacité institutionnelle). Ce faisant, la France bénéficiera pleinement de l'innovation majeure que constitue la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (chapitre 4).

**Aide bilatérale**

Comme illustré ci-dessus, l'aide publique bilatérale, qui représente 73 % de l'aide totale de la France en 2006, a beaucoup évolué depuis la dernière revue, aussi bien en termes de volume que de structure (influence de la dette et des dépenses non programmables ou d'origine non budgétaire). Cette section vise surtout une meilleure appréciation de l'« aide bilatérale programmable », qui est au cœur de l'effort stratégique mené directement par la coopération française.

*Une aide bilatérale programmable limitée*

Comme l'illustre la figure 2 ci-dessous, la part de l'aide bilatérale programmable dans le total de l'aide française est relativement faible. L'aide pays programmable de la France représentait 29 % de son aide publique bilatérale en 2005, alors que la moyenne du CAD s'établissait à 46 %. Ceci résulte de la part très importante des dépenses budgétaires non programmables (écolages, coût des réfugiés), des dépenses non budgétaires (une part des annulations de dette), mais également, au sein de l'aide budgétaire programmable, du soutien élevé de la France à plusieurs fonds globaux et de la part incompressible de ses engagements multilatéraux (tableau 1). Cette caractéristique tend à se maintenir. Ainsi, en 2008, les crédits de l'aide programmable inscrits dans la « mission APD » de la loi de finances ont certes augmenté de 524 millions EUR par rapport à 2007, mais davantage sous l'effet de la reconstitution de plusieurs fonds multilatéraux pluriannuels que par anticipation d'une remontée importante du niveau des crédits de l'aide bilatérale en particulier. Cela diminue la marge de manœuvre de la coopération bilatérale française. En augmentant le volume de son aide, la France devra veiller à choisir des instruments qui lui permettent de garder un volant d'action suffisant pour pouvoir assumer pleinement son rôle d'acteur de premier plan dans les pays et secteurs prioritaires.

**Figure 2. Composition de l'APD française (APD nette - 2003-06)**

Source : Mémorandum de la France.

**Tableau 1. Décomposition de l'aide publique au développement française depuis 2003**

En millions d'EUR

	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL MULTILATÉRAL</b>	<b>1,805.28</b>	<b>2,338.78</b>	<b>2,242.53</b>	<b>2,136.07</b>
Aide communautaire	1,160.33	1,499.80	1,457.20	1,543.80
Aide multilatérale	644.95	838.98	785.33	592.27
<b>TOTAL BILATÉRAL</b>	<b>4,614.29</b>	<b>4,468.80</b>	<b>5,792.59</b>	<b>6,298.76</b>
<b>Aide bilatérale programmable</b>	<b>1,653.61</b>	<b>1,877.99</b>	<b>1,832.72</b>	<b>2,262.28</b>
Concours financiers (APD BRUTE) (a + b + c)	993.49	1,095.81	1,171.08	1,610.34
a) Prêts (versements)	395.24	409.27	446.04	679.44
b) Dons mis en place par l'AFD et MAEE	402.81	464.15	506.27	585.80
c) Dons mis en place en faveur des TOM	195.44	222.39	218.77	345.10
Programmes globaux (d+e+f+g+h)	1,054.27	1,132.44	1,106.83	1,228.41
d) Aide globale par le MAEE (dont coopération technique)	541.15	591.34	559.16	570.86
e) Aide globale par les collectivités locales	30.21	32.94	29.96	38.95
f) Aide humanitaire	63.1	55.9	54.8	65.4
g) Recherche en faveur du développement	322.43	396.11	415.13	523.90
h) Aide globale par les autres ministères	97.41	56.17	47.74	29.34
i) Coûts administratifs	226.83	294.72	268.80	272.20
j) Remboursements de prêts	-620.98	-644.97	-713.99	-848.67
<b>Autres types de dépenses bilatérales</b>	<b>2,960.67</b>	<b>2,590.81</b>	<b>3,959.87</b>	<b>4,036.48</b>
k) Annulations et refinancements de dettes	1,925.40	1,411.54	2,706.04	2,702.61
m) Frais d'accueil des étudiants étrangers	640.03	735.53	768.46	894.28
n) Frais d'accueil des réfugiés	394.04	438.08	470.39	376.17
o) Aides diverses par autres contributeurs que le MAEE	1.20	5.67	14.98	63.43
<b>TOTAL APD nette</b>	<b>6,419.56</b>	<b>6,807.58</b>	<b>8,035.12</b>	<b>8,434.83</b>

Source : Mémorandum de la France.

## *Orientation géographique*

### *Le principe d'une sélectivité géographique : la Zone de solidarité prioritaire*

La France a créé en 1998 une Zone de solidarité prioritaire (ZSP) dans le but de concentrer davantage l'aide française sur un nombre limité de pays. Depuis 2004, la ZSP est composée de 55 pays comprenant les anciens pays « du champ » (principalement les ex-colonies françaises d'Afrique) et d'autres pays d'Afrique subsaharienne, du Moyen-Orient, de la péninsule indochinoise, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi que l'Afghanistan à titre provisoire. Dans la Zone de solidarité prioritaire, les objectifs principaux de la politique française visent à contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement à l'horizon 2015.

La ZSP compte 43 pays africains sur un total de 55 pays et, en 2006, 70 % de l'aide française bilatérale allouable a été consacrée à l'Afrique, dont 58 % à l'Afrique subsaharienne (tableau B.3). Ceci concorde avec l'engagement réaffirmé par la France d'accorder les deux tiers de son aide à l'Afrique, afin d'y soutenir la réalisation des OMD et en raison des relations historiques fortes avec ce continent. Par contre, l'appui de la France aux pays les moins avancés (PMA) est en recul. La part de l'aide allouée à ces pays a diminué au cours des dernières années et elle ne représentait que 20 % de son aide bilatérale allouable en 2006 (38 % pour les autres pays à faible revenu)<sup>12</sup>.

La concentration géographique semble augmenter puisque la part de l'aide bilatérale allouée aux quinze premiers bénéficiaires de l'aide de la France est passée de 62 % en 2000-04 à 70 % en 2005-06, un niveau proche de la médiane du CAD de 73 % (tableau B.4). Mais cette évolution est essentiellement due à l'effet des volumes d'annulation de dette. Ainsi, hors opérations de remise de dette, les 15 premiers bénéficiaires ne représentaient en 2005-06 que 59 % de l'aide bilatérale allouable. La conjonction d'un volume d'aide bilatérale programmable relativement limité et dispersé sur un nombre important de pays, ajouté à l'arrivée de nouveaux donateurs, fait que la France n'occupe plus la position clé qui était la sienne dans de nombreux pays africains, comme illustré dans le cas du Mali (annexe D). Si le fait que la France ne soit plus un partenaire bilatéral quasi exclusif permet d'assainir la relation partenariale, il est important que la France garde les moyens nécessaires à une stratégie ambitieuse d'appui à la lutte contre la pauvreté dans ces pays, où elle bénéficie d'un avantage comparatif lié à une relation historique à multiples facettes, incluant un effort de coopération de long terme.

### *Renforcer et mettre en œuvre une stratégie géographique ciblée*

Comme annoncé dans le Mémoire et conformément aux orientations définies par le Président de la République, la France souhaite concentrer davantage ses moyens budgétaires programmables sur un nombre limité de pays phares, principalement sur le continent africain, et en privilégiant les pays les moins avancés. Dans les années à venir, la France devra donc veiller à ce que le faible niveau de ressources budgétaires actuellement affectées aux dons ne compromette pas l'atteinte de cet objectif. Cela est d'autant plus important à l'heure où la France étend ses moyens de coopération aux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine, notamment à travers les activités de prêt de l'AFD. Aussi, le CAD encourage la France à élaborer une stratégie géographique ciblée sur un plus petit nombre de pays, notamment parmi les pays moins avancés et les États fragiles, dans un objectif de lutte contre la pauvreté. Une approche pays différenciée pourrait permettre d'éviter les distorsions liées aux instruments et permettrait également à la France d'atteindre un poids critique pour peser au sein de la communauté internationale. Dans cette optique, en redéfinissant sa zone prioritaire, la

<sup>12</sup> Ceci représente un niveau de 0.07% du revenu national brut, en deçà de l'objectif des Nations unies d'allouer 0.15% du RNB aux pays les moins avancés.

France devrait examiner sa valeur ajoutée par rapport aux pays partenaires, et ce dans le cadre de la réflexion plus globale sur la division du travail au niveau européen et de la mise en œuvre de l'agenda de Paris sur l'efficacité de l'aide (chapitre 5).

### *Orientations sectorielles*

#### *Une forte concentration sur les secteurs sociaux*

Les principaux aspects de la répartition sectorielle de l'aide bilatérale de la France, tels qu'ils ressortent du tableau B.5, sont les suivants<sup>13</sup>. Si l'on exclut le poste relatif aux opérations de désendettement, qui représentait 41 % des engagements en 2005-06, le poste « infrastructures et services sociaux » est le plus important, avec 28 % de l'APD bilatérale : (i) Le secteur de l'éducation (1 625 millions USD) représente à lui seul 17 % de l'APD bilatérale - essentiellement pour l'enseignement universitaire. En effet, en 2006, les dépenses d'éducation les plus importantes comptabilisées comme APD sont les écolages (1 097 millions USD) et les bourses universitaires, surtout aux niveaux master et doctorat (102 millions USD). Avec un montant de 151 millions USD en 2005-06, l'éducation de base n'a quant à elle représenté que 9 % des engagements bilatéraux du secteur éducation. Le montant déboursé pour l'éducation de base sera logiquement supérieur à l'avenir, la France ayant inscrit certaines initiatives internationales comme la Déclaration de Dakar et l'Éducation pour tous dans sa stratégie pour l'éducation ; (ii) Les secteurs de l'eau et de l'assainissement (176 millions USD) poursuivent actuellement une forte progression à travers des partenariats public-privé et un travail conjoint avec des initiatives multilatérales auxquelles la France contribue largement.

Le poste « infrastructures et services économiques » n'a représenté que 8 % (738 millions USD) de l'APD bilatérale en 2005-06. Ce poste devrait être amené à croître sensiblement dans les années à venir. Ainsi le Président de la République a-t-il annoncé en février 2008 une nouvelle initiative de soutien à la croissance économique en Afrique (Sarkozy, 2008b). Les perspectives d'implication plus forte dans les pays émergents et de recours accru à l'instrument prêt, approprié dans des secteurs tels que le transport, l'énergie ou l'activité bancaire, vont également dans le sens de cette orientation.

#### *Un intérêt particulier pour la diversité culturelle*

Un aspect sectoriel de l'APD de la France (et de certains autres membres du CAD, tels que l'Espagne, le Portugal ou l'Italie) est son intérêt particulier pour une plus grande diversité culturelle comme facteur de développement. Elle maintient un réseau de 83 centres culturels et instituts français, de cinq centres culturels franco-nationaux, de 170 alliances françaises et d'autres institutions, qui (i) appuient des actions culturelles des pays en développement et (ii) permettent la promotion de la langue française (promue comme un aspect important en faveur de la cohésion sociale et de la promotion économique dans les pays et régions francophones). Elle soutient la création artistique locale dans les pays en développement, cherche à développer la lecture, accompagne le développement du cinéma et des médias locaux, et appuie leur accès aux technologies de l'information et des communications. Son effort financier dans ce domaine est estimé à 164 millions EUR en 2006. Compte tenu de l'importance de cet effort, une évaluation de l'impact des activités menées serait utile pour guider les futures actions de la France en matière d'appui à la diversité culturelle. L'encadré 6 montre un exemple de cet appui au Mali.

<sup>13</sup> Il est important de noter que cette répartition sectorielle ne prend pas en compte les allocations très substantielles de la France à un certain nombre de fonds thématiques multilatéraux, en particulier dans le domaine de la santé et, dans une moindre mesure, de l'éducation.

### **Encadré 6. La diversité culturelle au Mali**

Au cours des dix dernières années, le gouvernement malien a cherché à mieux impliquer les communautés locales dans la gestion de leur héritage culturel, à travers la mise en place de directions régionales et de missions culturelles. À travers le projet « Valorisation de la Diversité Culturelle au Mali » mis en œuvre par le Centre culturel français de Bamako, la France vise à : (i) renforcer les capacités du dispositif national existant aussi bien dans le domaine institutionnel qu'en ce qui concerne les grands événements culturels ; (ii) encourager la création contemporaine et la production de biens culturels, et (iii) sauvegarder des éléments significatifs du patrimoine comme moyen de préserver la diversité culturelle et favoriser le dialogue culturel. Ce projet, qui s'appuiera également sur un autre projet régional d' « appui aux expressions artistiques des pays de la ZSP », couvre la période 2007-09, pour un coût de 1 million EUR.

*Source:* Centre culturel français, Bamako.

#### *Vers une approche plus stratégique ?*

Comme indiqué au chapitre 1, la France a élaboré des stratégies sectorielles et transversales dans tous les domaines clés de son assistance. La France tente également de concentrer son aide sur trois secteurs dans les pays partenaires. Toutefois, des facteurs tant historiques que politiques et administratifs font qu'en réalité l'aide française reste, au niveau des pays partenaires, très dispersée. Comme pour la répartition géographique de son aide, la France gagnerait à définir plus clairement sa vision actuelle des priorités sectorielles pour mieux les intégrer dans le processus de programmation (chapitre 4).

#### ***De nombreux autres acteurs de la coopération au développement***

Outre leur rôle en matière de sensibilisation et d'éducation du public, les ONG françaises et instances de coopération décentralisée sont des vecteurs importants d'aide au développement et d'assistance humanitaire. Le répertoire 2007 des acteurs de la solidarité internationale recense près de 400 acteurs, auxquels s'ajoutent des milliers d'associations et jumelages locaux. En dépit de cette diversité, les vingt premières ONG françaises représentent plus de 75 % du budget total des ONG françaises. Leurs ressources globales étaient estimées à 652 millions EUR en 2003, dont 63 % provenant de fonds privés (CCD, 2005). Les ONG françaises n'achèment qu'une part très modeste de l'aide publique, de l'ordre de 1 % de l'aide (53 millions USD) alors que la moyenne des pays du CAD est de 6 %<sup>14</sup>. Le gouvernement s'est engagé à doubler la part de l'APD en faveur des ONG d'ici 2009 pour la monter à 2 % de l'aide française. L'équipe d'examen encourage cet effort et invite la France à tirer davantage parti de la ressource que constituent les ONG, qui jouent un rôle important en particulier dans les pays les plus pauvres et fragiles.

Quelque 3 250 collectivités territoriales participent à la mise en œuvre de projets de coopération décentralisée en lien avec des partenaires des pays du Sud. Toutefois, selon le gouvernement, les montants engagés sont limités puisqu'ils ne représentent que 0.03 % de l'effort d'APD/RNB de la France. La coopération décentralisée française est financée essentiellement par les collectivités sur leurs fonds propres mais elle est également soutenue par un cofinancement du ministère des Affaires étrangères et européennes. En 2006, l'APD attribuée à la coopération décentralisée est estimée à 59 millions EUR et le chiffre avancé pour 2007 est de 65 millions EUR.

<sup>14</sup> S'y ajoutent les concours fournis au budget central des ONG, soit 50 millions USD en 2005-06.

## La place importante de l'aide multilatérale

La France maintient un engagement fort au niveau européen et multilatéral (tableau B. 2) et a atteint en 2006 un volume brut de 3 291 milliards USD (constant 2005). Ceci représente 27 % de son APD nette totale. Soixante-six pour cent de l'aide multilatérale est allouée à trois institutions : la Communauté européenne, la Banque mondiale et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Le reste des allocations est dispersé puisque 150 institutions internationales reçoivent un financement de la France. La France gagnerait à réexaminer son portefeuille d'engagements multilatéraux en vue d'un plus grand ciblage de ses contributions à ces organisations.

### *Une place prépondérante pour la Communauté européenne...*

La contribution de la France à l'aide européenne comprend sa participation au Fonds européen de développement (FED) et aux programmes d'aide extérieurs du budget général de la Commission européenne. La France octroie environ 15 % de son aide au développement à travers le canal européen, soit un montant de 1 885 millions USD en 2006. La France est le premier souscripteur au 9<sup>e</sup> FED avec 24.3 % des ressources (par rapport à sa quote-part budgétaire de 15.9 %). Toutefois, sa part baissera à 19.55 % pour le 10<sup>e</sup> FED, la plaçant à la 2<sup>e</sup> place derrière l'Allemagne.

### *... et des contributions à un grand nombre d'institutions non européennes*

Depuis la dernière revue, la France a sensiblement accru ses contributions à des fonds « verticaux » multilatéraux (en particulier le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, avec un engagement de 900 millions EUR pour la période 2008-10), ainsi qu'à des banques de développement, notamment pour compenser les annulations de dette. Selon les statistiques du CAD (tableau B.2) la France a octroyé environ 11 % de son aide totale, soit 1 406 millions USD, aux institutions multilatérales non européennes (Banque mondiale, famille des Nations Unies, banques régionales de développement, autres). La France apporte par ailleurs un appui à de nombreuses institutions internationales sous la forme de mise à disposition d'experts.

### *Vers une approche multilatérale plus stratégique*

L'absence d'une vision stratégique globale à moyen terme de l'aide multilatérale limite l'ampleur et l'impact des articulations avec le volet bilatéral de l'aide française et peut également conduire à une plus faible influence dans les organisations internationales. L'approche du ministère des Finances, qui transmet chaque année au Parlement français un rapport synthétique sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, incluant la question de la présence française dans ces institutions, est une piste à poursuivre. Aussi, le gouvernement devrait s'appuyer sur cet exemple, comme sur les avancées faites dans le domaine de la santé, pour élaborer une stratégie plus explicite envers l'ensemble des acteurs multilatéraux, qui permette un meilleur ciblage des efforts en termes de positionnement et de recherche d'alliances au plan bilatéral comme multilatéral. Pour cela, elle pourra tenir compte des résultats des travaux d'évaluation auxquels elle s'associe. En effet, comme d'autres acteurs de la communauté internationale, la France est de plus en plus attentive à accompagner ses contributions par une réflexion sur l'évaluation des performances des institutions qu'elle finance. Ainsi, elle fait partie du Réseau d'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN) et soutient le développement des outils d'évaluation de ces organisations, en particulier l'initiative COMPASS des banques multilatérales de développement.

**Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La France s'est engagée à respecter ses engagements internationaux en matière d'augmentation du volume de son aide, ce qui est essentiel pour la communauté internationale. Pour cela, la France est invitée à mettre en place dans les meilleurs délais une feuille de route de progression régulière vers les objectifs européens de l'APD pour 2010 et 2015, indiquant également les mesures opérationnelles d'accompagnement nécessaires.
- La France est invitée à tirer parti de la mise en place du budget pluriannuel pour inscrire les crédits budgétaires adéquats en loi de finances et donner une meilleure visibilité à la politique de coopération.
- La France devra veiller à ce que sa notification annuelle des statistiques d'aide publique au développement soit conforme aux directives sur les critères d'éligibilité à l'APD qui sont établies par le Comité.
- 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.
- Compte tenu de l'importance de son engagement, la France gagnerait à définir plus précisément sa stratégie multilatérale, tant en ce qui concerne un positionnement plus ciblé vis-à-vis des acteurs multilatéraux qu'au niveau de l'articulation entre les différents instruments et canaux de l'APD française.

## *Chapitre 4*

### **Organisation et gestion de l'aide**

#### **Organisation institutionnelle de la coopération française**

##### *Un système qui demeure complexe en dépit des réformes*

Créé en 1961, le système d'aide français tournait à son origine autour d'un ministère de la Coopération qui gérait les grandes politiques de l'État, y compris les dons, et une « Caisse centrale de coopération économique » (l'Agence française de développement à partir de 1998) qui fonctionnait comme une banque et octroyait les prêts. L'héritage postcolonial reste prégnant dans le dispositif institutionnel français de coopération, même si celui-ci a beaucoup évolué depuis cinq décennies. La dernière grande réforme du système de coopération a été engagée en 1998, puis relancée en 2004. Cette réforme visait notamment une coordination interministérielle renforcée et une simplification du paysage institutionnel.

Le fonctionnement actuel du système de l'aide de la France (figure 3) est amplement expliqué dans son Mémoire. Les grandes lignes du système sont ancrées dans un partage des attributions et des outils autour des trois acteurs principaux (DGCID, DGTPE, AFD<sup>15</sup>), auxquels s'ajoutent de multiples entités ainsi que des structures de coordination destinées à assurer une cohérence d'action de l'ensemble. Depuis 2007, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire (MIIIDS) participe également au pilotage de la politique de l'aide au développement. Le rôle spécifique à chaque acteur institutionnel à l'intérieur de ce système est rappelé dans le tableau 2 ci-dessous. La DGCID a pour mission de « piloter » l'ensemble des politiques de l'aide de l'État en lien avec la DGTPE. Ces deux directions générales gèrent les actions bilatérales conjointement avec l'Agence française de développement. Toutefois, l'AFD est en train de prendre progressivement un rôle plus visible comme réel « opérateur pivot » de l'aide française et devient le centre d'expertise et d'expérience dans la réalisation des programmes d'aide française sur le terrain. L'AFD a également fortement renforcé son activité de production intellectuelle et notamment les départements de planification stratégique et de recherche. Quant à l'aide multilatérale, la DGTPE assume la responsabilité institutionnelle pour les banques de développement et certains fonds thématiques, tandis que le MAEE gère les fonds destinés aux institutions des Nations Unies et les fonds sectoriels « santé ».

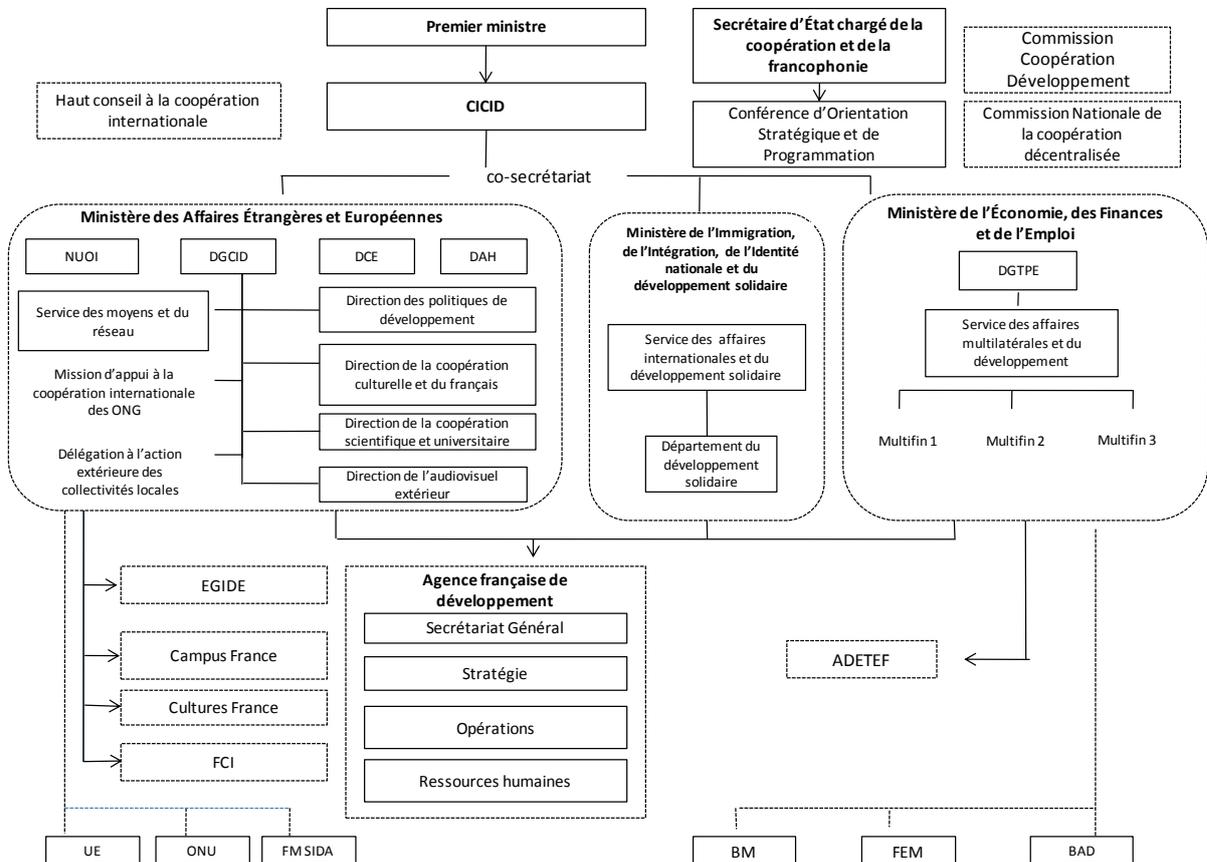
Le dispositif actuel de coopération au développement de la France est plus cohérent que celui qui a été passé en revue par le CAD en 2004, mais il reste complexe. À la multiplicité des objectifs correspond une multiplicité d'acteurs, d'instruments et de procédures, avec parfois un manque de

---

<sup>15</sup> La Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) se trouve dans le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE). La Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) se trouve dans le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi (MINEFE). L'Agence française de développement (AFD) est un établissement public sous la tutelle de ces ministères.

division claire des responsabilités. Ainsi, une des spécificités du système français est, que, s'il compte de nombreux acteurs, aucun n'est dédié exclusivement à l'aide au développement :

Figure 3. Dispositif simplifié



- (i) La DGCID est compétente dans le monde entier, et pas seulement dans les pays éligibles à l'APD, et certaines de ses missions, comme l'audiovisuel extérieur, ne relèvent pas de l'aide publique au développement.
- (ii) La DGTPPE est chargée des questions économiques, financières et internationales, sur les plans multilatéral et bilatéral, dépassant la seule dimension d'aide publique au développement.
- (iii) L'AFD sert trois politiques publiques : la solidarité nationale par ses interventions dans les Départements et Territoires d'Outre-Mer ; la solidarité internationale par ses interventions dans la zone de solidarité prioritaire en particulier ; et la régulation globale à travers la promotion des biens publics mondiaux, essentiellement dans les pays émergents. Ses interventions dans les Départements d'Outre-Mer, de même que les prêts non concessionnels qu'elle octroie ne relèvent pas de l'APD.
- (iv) Le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale, et du Développement solidaire a pour missions principales la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'asile, la mise en œuvre de la politique d'intégration et d'accès à la nationalité française, et la promotion d'une politique de codéveloppement avec le pays d'origine (seul objectif relevant de l'aide publique au développement).

- (v) Par ailleurs, de nombreux ministères techniques interviennent en apportant leur expertise sur des programmes de coopération. Parmi ceux-ci, le ministère de l'Éducation nationale, du fait des écolages, se voit imputé des montants très importants d'aide.

**Tableau 2. Les acteurs institutionnels de l'APD française**

	<b>Acteurs</b>	<b>Attributions</b>
Pilotage	CICID	Coordination interministérielle des grandes orientations et des objectifs de la politique française d'APD. Présidée par le Premier ministre.
	Secrétaire d'État Coop. et Francophonie	Chef de file du gouvernement pour la politique d'APD sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et européennes.
	COSP	Valide les documents cadres de partenariat et les stratégies sectorielles et établit la programmation indicative des ressources. Présidée par le secrétaire d'État.
Réalisation	<b>MAEE</b> (DGCID)	En charge de la coordination et du pilotage stratégique de l'aide. Co-secrétariat du CICID. Responsable pour les secteurs « régaliens » (État de droit et gouvernance), la coopération culturelle, les fonds multilatéraux des Nations unies et les fonds « verticaux » de la santé. Gère environ un quart de l'APD bilatérale. Au total 1 500 personnes, dont deux tiers sur le terrain.
	<b>MINEFE</b> (DGTPE)	Traite les questions multilatérales (dette, coopération monétaire) et assure le Co-secrétariat du CICID. Responsable pour les banques de développement et certains fonds thématiques. Gère environ un dixième de l'APD bilatérale totale. Au total 53 personnes, toutes au siège.
	<b>AFD</b>	« Établissement public à caractère industriel et commercial » sous tutelle conjointe des MAEE, MINEFE et ministère de l'Outre-mer. Sa filiale PROPARCO soutient le développement du secteur privé. Opérateur principal de l'APD bilatérale, avec environ deux tiers du total et 1089 personnes, dont 405 sur le terrain. Depuis 2005, gère l'aide bilatérale dans les secteurs liés aux OMD.
	<b>MIIDS</b>	Créé en 2007. Participe au co-secrétariat du CICID. Gère des actions de réinsertion socio-économique des immigrés dans leur pays d'origine et d'intégration pendant leur séjour en France. Un premier programme APD « codéveloppement » est inscrit dans la loi de finances 2008.
Concertation avec la société civile	HCCI	Concertation entre les acteurs publics et privés de la coopération internationale et sensibilisation de l'opinion publique.
	Commission Coop. Développement	Consultation interministérielle et concertation entre les pouvoirs publics et les ONG d'aide au développement et d'urgence.
	Commission nationale coop. décentralisée	Dialogue entre ministères et collectivités territoriales concernés par la coopération décentralisée. Présidée par le Premier ministre ou le secrétaire d'État. Seize membres titulaires et 16 suppléants pour chacune des parties.
Soutien technique	ADETEF	Tutelle du MINEFE. Apporte aux pays partenaires l'expertise du ministère dans la réalisation de leurs projets de développement et de réformes.
	FCI	Double tutelle MAEE et Fonction publique. Coordonne l'expertise technique française à l'international et intervient en animateur de l'offre française, publique et privée.
	CampusFrance	Établissement public avec double tutelle MAEE et Éducation nationale. Accueil des étudiants et des chercheurs étrangers.
	CulturesFrance	Opérateur délégué des MAEE et ministère de la Culture et de la Communication pour les échanges culturels internationaux.

### *Vers un nouveau dispositif de l'aide française*

En 2008, le secrétaire d'État notait que « gérer l'APD française, c'est largement manœuvrer un paquebot, les inflexions ne pouvant réellement se mettre en place qu'en deux ou trois ans » (Bockel, 2008). Une nouvelle phase de modernisation de la coopération au développement se prépare, en lien avec les changements profonds dans l'administration française qui devraient découler de la revue générale des politiques publiques. Afin de tirer profit de la vision institutionnelle proposée en 1998 et réaffirmée en 2004, l'équipe du CAD encourage la France à poursuivre l'effort de

réforme pour rationaliser son dispositif institutionnel et en améliorer l'efficacité (chapitre 5). Ceci suppose de combiner un lieu de pilotage stratégique clairement identifié, une mission budgétaire unique et un opérateur principal permettant une gestion harmonisée des ressources humaines et des instruments de l'aide. Plusieurs modèles existent au sein du CAD, qui vont du ministère spécialisé ou d'une direction au sein du ministère des affaires étrangères gérant l'ensemble du système d'aide, jusqu'à l'agence autonome définissant et exécutant la politique de coopération, en passant par la coexistence d'un ministère définissant la politique et d'une agence de mise en œuvre. La France pourrait utilement se référer à ces exemples pour préciser son propre système.

La réforme de 1998 a créé un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui coordonne la politique d'aide au développement, sous la présidence du Premier ministre. Depuis 2004, le secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie (MAEE) est chef de file du gouvernement pour la politique d'aide au développement. L'expérience des autres pays membres du CAD montre l'importance de la fonction de pilotage politique du système de coopération et, pour cela, de son positionnement au sein du gouvernement. En reconfigurant son système, la France pourra veiller à refléter de façon adéquate la priorité donnée à la coopération au développement, en proposant un positionnement institutionnel de son chef de file politique qui lui permette de rassembler les diverses institutions autour d'une vision claire.

Le renforcement du rôle de l'AFD en tant qu'opérateur pivot paraît nécessaire. Actuellement, l'agence met en œuvre ce qui concerne les sept secteurs liés à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement, mais ne gère pas les activités liées à des domaines tels que la gouvernance, l'enseignement supérieur et la diversité culturelle. Ce renforcement devra être accompagné d'une réflexion sur le statut juridique de l'agence. Une agence de coopération doit rendre compte de son action au pouvoir politique, en sorte qu'il y ait une articulation claire entre le pilotage stratégique émanant du politique et la mise en œuvre de la politique d'aide. Il conviendra également d'ajuster l'organisation, les modalités opérationnelles et les ressources humaines de l'AFD. Si les fonctions de l'ancienne « Caisse centrale » ont beaucoup évolué depuis presque 50 ans, la culture de banque de développement propre à cet « établissement public à caractère industriel et commercial » reste dominante et doit évoluer pour mieux prendre en compte les principes d'appropriation et d'alignement au niveau du terrain. En particulier, un regroupement des outils de développement autour de l'AFD doit s'accompagner d'une plus forte décentralisation des processus de décision. Si l'AFD intègre progressivement les dimensions nouvelles de son rôle d'agence de coopération au développement, un effort supplémentaire est souhaitable pour adapter ses modes d'intervention et répondre ainsi aux finalités politiques de son action.

### ***La nécessité d'un recours plus fort aux autres acteurs***

Le système d'aide de la France est composé de nombreux autres acteurs, notamment les organisations non gouvernementales, les instituts de recherche ou la coopération décentralisée, qui fournissent une aide importante aux objectifs de développement dans le monde. Collectivement, ces autres acteurs sont une force avec laquelle la coopération française pourrait s'associer davantage. Ceci nécessiterait la mise en place de partenariats stratégiques et opérationnels plus forts, relayés au niveau du terrain par une plus grande coordination.

La France soutient les actions des ONG françaises de solidarité internationale par une variété de subventions allouées selon des canaux divers au niveau du MAEE, de l'AFD ou des représentations dans les pays partenaires, pour leurs actions en France comme sur le terrain. Comme noté au chapitre 2, le ministère de l'Immigration alloue également des subventions aux associations de migrants pour soutenir leurs actions dans les pays d'origine des flux migratoires. Le niveau des cofinancements reste néanmoins très faible, comme relevé au chapitre 3. La France gagerait, tout en

augmentant les volumes disponibles pour le cofinancement de projets d'ONG, à développer une approche plus stratégique vis-à-vis des ONG et à poursuivre la mise en place des mécanismes innovants, tels que la possibilité d'allouer des financements triennaux couvrant plusieurs pays. Les appels à propositions avec les ONG mis en place par l'AFD sont par ailleurs un outil utile pour mobiliser l'expertise des ONG. Celles-ci pourraient jouer un rôle plus important dans beaucoup de pays ciblés par la France, en particulier les pays pauvres ou les États fragiles, où elles sont bien positionnées pour renforcer les capacités des sociétés civiles. La France pourrait accentuer son appui aux ONG dans ces pays. Ainsi, en République centrafricaine, l'initiative d'élargir la présence des ONG humanitaires françaises à travers des fonds de démarrage est une contribution utile pour l'effort humanitaire international. Il reste à améliorer la jonction entre le financement d'opérations humanitaires et celui d'actions de reconstruction et de développement (annexe E).

Quant à la coopération décentralisée, les 26 régions, plus des trois quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et de très nombreuses communes et structures intercommunales sont impliquées dans des projets de coopération à l'international. Au total, près de 3 250 collectivités territoriales et près de 6 000 actions de coopération ont été répertoriées en 2006. Une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) veille sur l'ensemble de ces actions décentralisées. Elle est présidée par le Premier ministre ou le ministre délégué à la Coopération et est composée à parité d'élus territoriaux et de représentants de l'État. Malgré son faible poids dans l'APD de la France, la coopération décentralisée est politiquement populaire d'une part car elle fournit aux élus locaux une occasion de s'impliquer dans des actions de soutien international et, d'autre part, parce qu'elle aide le gouvernement dans son effort d'encourager une plus grande visibilité de sa politique de coopération auprès du grand public. Les associations d'acteurs locaux français jouent un rôle important dans l'organisation mondiale Cité et Gouvernement Locaux Unis (CGLU), fondée à Paris en 2004 et dont le siège est à Barcelone.

## **Poursuivre l'amélioration de la gestion de l'aide**

### ***Vers une programmation plus stratégique de l'aide***

Trois innovations majeures ont été entreprises depuis la dernière revue du CAD, qui doivent permettre à la France de gérer la programmation de son aide d'une façon plus stratégique.

En premier lieu, la mise en œuvre depuis 2006 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) permet une plus grande lisibilité de la politique de coopération (encadré 7), puisque l'essentiel des crédits de l'aide publique est maintenant rassemblé dans une seule rubrique par le biais de la mission « Aide publique au développement ». Par ailleurs, le Projet de loi de finances est accompagné du Document de politique transversale (DPT), qui liste la quasi-totalité des programmes soutenant la politique de développement de la France. L'ensemble offre un cadre stratégique d'ensemble permettant d'ajuster la répartition des ressources en fonction des objectifs stratégiques du gouvernement. Il permet également d'instaurer une culture de résultats, puisque le DPT comporte douze objectifs précis assortis d'une batterie d'indicateurs. Après deux ans d'expérience de mise en œuvre, ces indicateurs de progrès méritent d'être précisés. Cette révision, qui devrait être faite en associant l'ensemble des acteurs de la coopération française, devrait viser à i) renforcer la cohérence entre les objectifs et leurs indicateurs respectifs ; ii) assurer leur conformité avec les objectifs du développement ; iii) différencier les différents niveaux d'indicateurs (impact, processus, moyens) ; et iv) en garantir la mesurabilité.

En second lieu, la mise en place des documents cadres de partenariat (DCP) à partir de 2004 permet la mise en place d'une programmation stratégique de l'aide qui tienne compte des réalités du terrain. Ces documents stratégiques, établis pour chaque pays de la ZSP (une trentaine existe à ce

jour), visent à guider l'action de la coopération française pour une période de cinq ans. Ils associent en principe l'ensemble des acteurs publics de l'aide française et sont préparés localement sous l'autorité de l'ambassadeur et cosignés avec les autorités locales. Ils doivent être établis en cohérence avec les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté mis en place par les États, avec les documents stratégiques pays élaborés par la Commission européenne, et doivent tenir compte des interventions des autres partenaires au développement. Les DCP précisent les un à trois secteurs de concentration qui doivent normalement regrouper 80 % de l'aide accordée au pays. Ces documents sont rendus publics dès leur adoption définitive - à l'exception de l'annexe financière. Un certain nombre d'améliorations restent toutefois à apporter concernant leur préparation et le suivi sur le terrain (chapitre 5).

#### **Encadré 7. La LOLF : améliorer la lisibilité et favoriser l'approche par les résultats des politiques publiques**

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2006. Elle propose une nouvelle présentation du budget de l'État non plus par nature de dépenses mais par politiques publiques désormais appelées « missions », qui regroupent des programmes constitués d'un ensemble d'actions. La politique de coopération au développement correspond à la mission interministérielle « Aide publique au développement » qui regroupe les crédits des deux programmes : i) le programme « Aide économique et financière au développement », qui est géré par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et recouvre le coût des prêts et d'une partie du désendettement ; et le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », qui est géré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et est constitué de dons. Depuis le Projet de loi de finances pour 2008, la mission APD comprend aussi le nouveau programme « codéveloppement » mis en œuvre par le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement. Ces crédits sont présentés dans le document budgétaire Projet annuel de performance (PAP) de la mission APD (Parlement, 2008b).

Depuis 2006, un Document de politique transversale (DPT) accompagne chaque année le projet de loi de finances. Transmis au Parlement dans le cadre du débat budgétaire annuel, il précise le cadre stratégique de la politique transversale du gouvernement, recense les programmes de coopération et les actions y concourant, et détaille les prévisions d'APD couvrant l'ensemble des dépenses contribuant à l'effort français. Le DPT pour 2008 traduit les engagements de la France en douze objectifs stratégiques autour de trois axes : (i) participer à l'engagement international de réaliser les huit Objectifs du Millénaire pour le développement ; (ii) promouvoir la vision de la France du développement durable et des biens publics mondiaux ; (iii) prendre part à la mobilisation internationale en faveur du renforcement de l'efficacité de l'aide.

Enfin, chaque année, une Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) réunit, sous la présidence du secrétaire d'État à la Coopération, les acteurs publics de l'aide française afin de valider une programmation indicative des ressources allouées à chaque pays dans le cadre des DCP et de procéder à une revue du portefeuille des opérations en cours. Cette programmation devrait prendre en compte les résultats obtenus les années précédentes et les différents critères retenus pour l'allocation des ressources. Jusqu'à présent, ce mécanisme n'a pas pu fonctionner de façon optimale en raison d'une part du calendrier – la COSP aurait un plus grand impact sur le choix d'allocations géographiques de l'aide si elle avait lieu plus tôt dans l'année – mais également du fait d'affrontements non résolus entre différentes logiques, tenant notamment aux instruments prêts et dons qui sont affectés à des lignes budgétaires distinctes gérées par des ministères différents, et pour cette raison non fongibles. Au niveau central, le gouvernement doit encore concilier sa nouvelle logique de programmation par pays avec les contraintes de gestion, qui impliquent de tenir compte de la programmation par instrument.

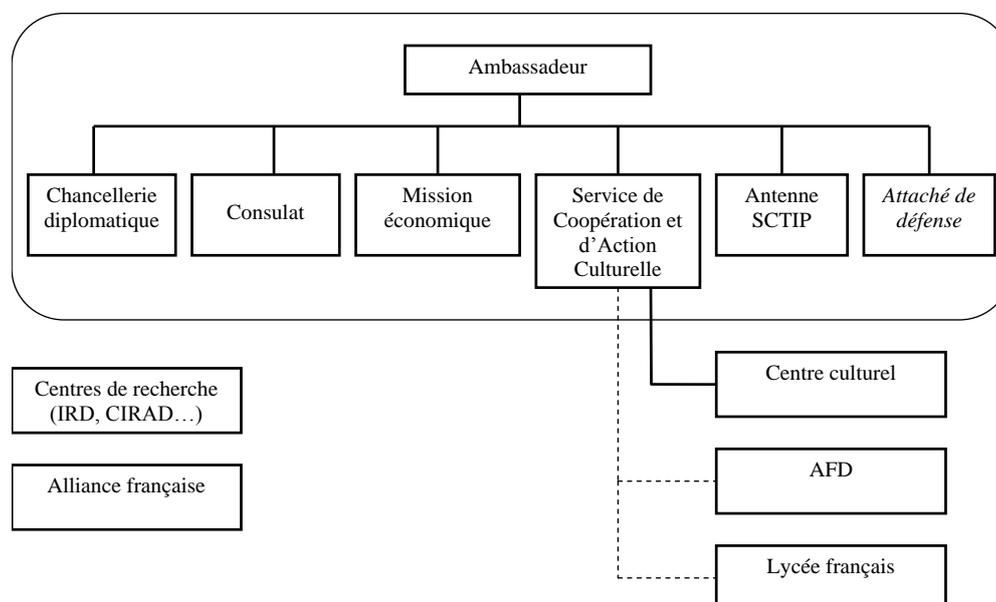
Ces innovations, complétées par l'élaboration des stratégies sectorielles, sont des outils clés pour construire une programmation plus stratégique de l'aide française. La France doit poursuivre l'effort selon les axes suggérés ci-dessus, en tirant également parti de la mise en place de budgets

pluri-annuels. Il s'agit essentiellement de : i) renforcer la batterie d'indicateurs du document de politique transversale ; ii) utiliser les DCP comme instrument de programmation stratégique autour d'un nombre limité de priorités ; iii) ajuster le fonctionnement de la COSP pour renforcer son rôle stratégique; et iv) examiner la possibilité de mettre en place une fongibilité entre les lignes de crédit prêts et dons. Le renforcement de l'approche stratégique française permettra de mieux guider l'ensemble des acteurs français de la coopération. Ce faisant, elle devra tenir compte de la stratégie européenne de développement.

### ***Permettre un plus grand pilotage à partir du terrain***

La France est représentée dans de nombreux pays bénéficiaires. Elle a une représentation diplomatique dans 142 pays en développement. La DGCID est représentée dans 113 pays et l'AFD dans 43 pays. Par ailleurs, la DGTPE a une représentation commerciale dans 78 pays. L'essentiel de la gestion de l'APD française sur le terrain (figure 4) est partagée entre les représentations de la DGCID et l'AFD, sous la coordination générale de l'ambassadeur<sup>16</sup>.

**Figure 4. Dispositif type de coopération dans les pays en développement**



La représentation de la DGCID est logée à l'intérieur de l'ambassade sous le nom du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC). Au Mali et en RCA, les SCAC comptent respectivement sept et cinq cadres expatriés (le Mali compte aussi deux cadres locaux) qui sont responsables des secteurs de la gouvernance et de l'enseignement supérieur. Ils gèrent également l'octroi des bourses, l'assistance technique affectée dans les ministères ainsi qu'un large éventail de petits projets du Fonds de solidarité prioritaire (FSP)<sup>17</sup>. La représentation de l'agence française de développement (AFD) est située à l'extérieur de l'ambassade. Au Mali, le bureau de l'AFD est composé de six cadres expatriés

<sup>16</sup> L'ambassadeur veille également sur la cohérence des autres actions de la France qui pourraient avoir un lien, même indirect, avec l'APD française, par exemple celles du commerce, de la défense, de la police, de l'immigration, de la recherche ou de la coopération décentralisée.

<sup>17</sup> Le FSP est avec l'assistance technique l'instrument privilégié de la DGCID sur le terrain. En 2006, leur montant moyen était d'environ 2.6 millions EUR pour un total de 50 projets approuvés.

et six cadres locaux, tous contractualisés. En RCA, deux cadres expatriés gèrent le bureau (ré-ouvert depuis 2005) avec un appui régional de Yaoundé et du siège à Paris. L'AFD couvre la plupart des secteurs d'intervention de la France dans ces deux pays et travaille conjointement avec le SCAC dans les domaines où l'un et l'autre restent conjointement impliqués (tels que l'éducation et, en RCA, le transport fluvial et l'exploitation forestière). Les communications opérationnelles de l'AFD et du SCAC entre le terrain et Paris s'effectuent principalement de manière parallèle.

Vu du terrain également, il serait souhaitable que la France achève la réforme portant sur la répartition des responsabilités sectorielles de l'AFD et de la DGCID. Il conviendra également de renforcer l'intégration des cadres de programmation et des outils stratégiques des différents acteurs et d'assurer qu'ils s'inscrivent dans le DCP. À la faveur de la réorganisation du dispositif français sur le terrain, la France devra également voir comment donner plus de pouvoir au niveau du terrain dans le pilotage de l'aide, ceci afin de faciliter l'alignement et l'harmonisation. Actuellement, si la mise en œuvre des projets se fait de manière largement décentralisée, l'instruction et les décisions de financement restent prises à Paris, ceci en dépit du rôle accru de l'ambassadeur.

### *Des ressources humaines à mieux intégrer et décentraliser*

Le gouvernement est fier de « la richesse du vivier de ressources humaines » qu'il mobilise en faveur de ses programmes d'aide. Au total, les administrations des trois acteurs principaux emploient environ 2 600 personnes dans le domaine du développement, dont un peu plus de la moitié sur le terrain. Pour mémoire, ces agences se servent aussi d'un réseau d'environ 1 200 assistants techniques qui travaillent sur des termes de référence spécifiques, mais qui, souvent, peuvent fournir un soutien formel et informel à l'administration française. Compte tenu des cloisonnements institutionnels, cet ensemble de spécialistes ne fonctionne pas comme un pool intégré de capacités au service des objectifs nationaux de développement, et leurs activités professionnelles ont lieu en parallèle sur le terrain, même si des passerelles existent. L'aide de la France pourrait bénéficier d'une plus grande cohésion de ses acteurs.

Il n'existe pas de politique de ressources humaines spécifique pour les personnels spécialisés dans le domaine du développement, ni pour chaque institution, ni pour l'ensemble qu'ils représentent. Différents statuts coexistent, et le risque d'une perte de qualification du personnel est patent dans certains départements. La France doit, comme l'y invite son plan d'action sur l'efficacité de l'aide, veiller à valoriser les compétences de développement dans la gestion des ressources humaines (CICID, 2006b). Des améliorations possibles incluent l'élaboration d'une stratégie globale visant à rechercher une plus grande complémentarité entre spécialistes à l'intérieur du dispositif et à améliorer le partage de ressources avec les autres donneurs au niveau européen ou international. La France devra également adapter le profil de son personnel, avec des implications en termes de recrutement, de gestion de carrière et de formation. Ainsi, elle a besoin d'économistes pour pouvoir s'impliquer davantage dans les approches programmes et budgétaires. Le cadre développé par l'AFD pour le suivi des données sociales de son personnel pourrait servir de référence aux autres institutions. Il s'agit d'un outil utile pour le pilotage des ressources humaines, qui intègre notamment les données d'âge, d'ancienneté, de genre, de niveau d'emploi, de formation et de mobilité du personnel.

Sur le terrain, la tendance actuelle d'encourager une plus grande décentralisation des décisions oblige les donneurs comme la France à offrir suffisamment d'incitations pour que les meilleurs spécialistes acceptent de s'expatrier. La France pourrait également favoriser une plus grande utilisation des cadres locaux afin de réduire les coûts d'opération et d'encourager une plus grande continuité d'action. Dans la configuration administrative actuelle, l'ambassadeur est appelé à jouer un rôle très important d'identification des stratégies et de coordination des acteurs de la coopération. Aussi, les compétences stratégiques en matière de développement et en matière d'arbitrage devraient

figurer parmi leurs critères de sélection, dans les postes où la France joue un rôle prépondérant dans le domaine de la coopération.

### ***Mettre en place un cadre de suivi des performances plus global***

Au siège, le système de suivi et d'évaluation est en pleine mutation, un mouvement particulièrement motivé par la mise en avant de l'approche de gestion par les résultats promue depuis 2007 par le nouveau gouvernement, mais aussi depuis 2006 par la LOLF et depuis 2005 par la Déclaration de Paris. Parallèlement, une diffusion plus grande de la culture de l'évaluation au sein des institutions en charge de l'aide a eu lieu depuis le dernier examen par les pairs. Au niveau des institutions de la coopération française, le renforcement des services d'évaluation, avec par exemple le démarrage d'évaluations d'impact, et, au niveau de l'AFD, la mise sur pied d'un cadre systématique de mesure des résultats, correspond à la mise en place de cette culture des résultats. Cette mobilisation est bienvenue dans la mesure où la conduite d'évaluations d'impact dans des secteurs clés pour la France (codéveloppement, diversité culturelle, bourses et renforcement des capacités) serait utile pour guider le pilotage stratégique de l'aide, comme cela a été illustré dans le cas du Mali et de la République centrafricaine (annexes D et E).

Trois unités mènent actuellement des évaluations de politique publique dans le domaine de la coopération internationale, la DGCID, la DGTPE et l'Agence française de développement, dotées au total d'une vingtaine de cadres spécialistes. Depuis quelques années, les services d'évaluation de chacun des trois acteurs principaux ont été renforcés et on constate un certain rapprochement de leurs actions, plus concrètement manifesté par l'organisation de réunions informelles conjointes. La DGCID a publié un document sur la méthodologie d'évaluation (MAEE, 2007c) qui fournit une bonne plate-forme de réflexion pour les différents acteurs de la France dans ce domaine. Les évaluations des trois unités sont systématiquement confiées à des consultants extérieurs et sont sous la supervision d'un comité de pilotage. Ces unités situées à l'intérieur de leurs hiérarchies administratives respectives devraient être mieux exploitées pour alimenter une réflexion stratégique à l'attention des décideurs du système, tant au niveau technique que politique. Ceci permettrait d'améliorer la redevabilité de l'ensemble des acteurs de l'aide.

Sur le terrain, où se trouvent les données de base du système, des efforts sont entrepris afin d'évaluer et de contribuer à l'élaboration d'indicateurs de progrès sur la réalisation de l'aide française. Au Mali et en République centrafricaine, l'équipe du CAD a observé que la plupart des projets et programmes de l'AFD et du SCAC sont suivis régulièrement et évalués à la fin de l'activité. Cependant, les informations ainsi obtenues ne semblent pas faire l'objet d'une exploitation systématique visant des objectifs opérationnels spécifiques et s'insérant dans une approche cohérente. L'activité de suivi global des performances est rendue plus difficile car les DCP ne mentionnent pas les résultats stratégiques escomptés et leurs évaluations initialement prévues (mi- et fin de parcours) ne sont pas encore opérationnelles.

La communauté internationale, le public et le Parlement français insistent pour que soit organisée à l'avenir une gestion davantage axée sur les résultats. Le fait que ces unités d'évaluation appartiennent à des administrations différentes renforce une certaine fragmentation de leur effort collectif. À l'extérieur de la France, la communauté internationale (ex. Évalunet du CAD) et l'Europe (le réseau des responsables européens des unités d'évaluation EU-HES) cherchent à mieux intégrer les efforts collectifs en faveur d'une plus grande efficacité et d'un plus grand impact de leur aide. À l'intérieur du système français, il sera important d'améliorer les synergies possibles entre les différents services d'évaluation, voire de les intégrer institutionnellement.

Il est intéressant de noter que le décret initial qui a permis la naissance du CICID en 1998 préconisait la création d'un groupe de travail interministériel formel composé d'un représentant de chacun des ministères intéressés. Ce groupe était chargé de rédiger un rapport annuel sur l'évaluation globale de l'aide française qui serait transmis au comité et aux présidents et rapporteurs des commissions compétentes du Parlement. Le groupe a existé quelques années et a visé trois thèmes : (i) renforcer la coordination interministérielle en vue de l'établissement d'un programme pluriannuel concerté ; (ii) rapprocher les méthodologies utilisées par les intervenants ; (iii) mener des évaluations conjointes. Le groupe a cessé d'exister en 2002. Suite à son examen, l'équipe du CAD suggère que le gouvernement revoie l'utilité de ressusciter ce groupe et de renforcer son rôle, y compris sur les trois thèmes notés ci-dessus, avec pour mandat de fournir, directement au CICID et au Parlement, des appréciations unifiées et indépendantes sur le système français. Par la même occasion, l'utilisation systématique d'une approche axée sur les résultats aiderait la France à faire des choix stratégiques et à mettre en place en amont une sélectivité géographique et sectorielle plus rigoureuse.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La France doit achever la réforme de son dispositif de coopération avec la mise en place d'une configuration institutionnelle simplifiée, s'inspirant des exemples des autres pays membres du CAD. Il convient notamment de repenser le lien entre la dimension politique du pilotage de l'aide publique et sa dimension opérationnelle, et d'ajuster le statut des différents acteurs institutionnels en conséquence.
- La programmation de l'aide doit devenir plus opérationnelle en utilisant de façon plus stratégique les outils développés par la France à cet effet. Les indicateurs du Document de politique transversale méritent d'être précisés, en associant l'ensemble des acteurs de la coopération française.
- La France devait tirer parti de la redéfinition de son dispositif opérationnel sur le terrain pour permettre une plus grande intégration des cadres et outils stratégiques des acteurs ainsi qu'une plus grande décentralisation des décisions au niveau local, afin de mieux collaborer avec ses partenaires et d'améliorer le fonctionnement du système dans son ensemble.
- 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.
- La coopération pour le développement mérite qu'une attention particulière soit portée à la gestion des ressources humaines des différentes administrations concernées. 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.
- Les systèmes de suivi et d'évaluation pour chacun des trois acteurs principaux de l'aide française fonctionnent en parallèle et méritent d'être mieux intégrés et simplifiés. Une plus grande cohérence dans l'approche nationale de l'évaluation aiderait la France à mieux suivre ses performances et à davantage utiliser l'expérience acquise pour concevoir ses stratégies.

## *Chapitre 5*

### **Efficacité de l'aide**

#### **Engagement de la France à l'égard de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris**

En mars 2005, la France a accueilli le 2<sup>e</sup> Forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui a adopté la Déclaration de Paris. La France est partie à cette déclaration et, en vue de sa mise en œuvre, a élaboré un Plan d'action pour l'efficacité de l'aide, qui a été validé en décembre 2006. Les trois institutions clés de la coopération ont participé à l'élaboration de ce plan. Il comporte douze propositions axées sur les cinq grands engagements de la déclaration, avec un accent spécifique mis sur le renforcement des capacités, l'amélioration de la prévisibilité de l'aide et la promotion de la complémentarité et de la division du travail. Le plan prévoit en particulier un plus grand recours aux approches programmes, la déconcentration de la prise de décision sur le terrain et l'ajustement de la politique des ressources humaines. Ce plan concerne l'ensemble des acteurs et des outils de la coopération française et précise les moyens devant être mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés à l'horizon 2010.

Toutefois, l'adoption du plan d'action n'a pas été relayée par un discours politique volontariste d'appui à sa mise en œuvre. Ainsi, les discours ministériels n'y font pas référence ; et les mentions faites à l'efficacité de l'aide se réfèrent davantage au souci de renforcer la gouvernance des pays partenaires pour assurer la bonne gestion de l'aide qu'à la nécessité d'ajuster les procédures et pratiques françaises – comme y appelle cependant le plan d'action. La France défend également le principe d'une approche plurielle de la gestion de l'aide, qui permette d'une part de moduler la panoplie des instruments de l'aide selon les contextes, et d'autre part de poursuivre les appuis à la société civile ainsi que le soutien au niveau régional, domaines qui ne sont pas couverts par la Déclaration de Paris. Ainsi, les axes sur lesquels la France s'est le plus investie sont, d'une part le renforcement des capacités à travers sa stratégie gouvernance et, d'autre part, la promotion d'une meilleure coordination entre les donateurs, avec en particulier son appui à l'élaboration du Code de conduite de l'Union européenne sur la division du travail adopté en mai 2007.

Une volonté politique forte est cependant nécessaire pour aller au-delà et mettre en œuvre les changements permettant que l'aide française soit plus ouverte à l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation. En effet, comme les autres donateurs, la France doit ajuster ses modalités et procédures d'acheminement de l'aide. En particulier, elle doit, comme énoncé dans le plan d'action, poursuivre la rénovation du processus de programmation entamé en 2004 et prendre des mesures pour mettre en œuvre la déconcentration et redéployer le personnel dans les pays prioritaires, tout en ajustant les profils de celui-ci ainsi que le positionnement de son assistance technique. Elle pourrait aussi introduire dans les grilles d'évaluation du personnel une incitation à la promotion de l'alignement et de l'harmonisation.

Mais, comme relevé précédemment, la France fait en outre face à des défis spécifiques pour mettre en œuvre les engagements de Paris, qui sont liés à l'histoire, à l'éclatement du dispositif institutionnel et à la structure par instrument de l'aide française :

- Le bagage historique de la présence française dans de nombreux pays partenaires - longtemps massive et d'un poids certain sur les orientations nationales dans une grande partie de l'Afrique francophone - et la poursuite de liens politiques étroits se traduisant encore parfois par le maintien d'une assistance technique au niveau des plus hauts rouages de l'État, comme en République centrafricaine (annexe E), peuvent dans certains cas peser sur la relation de partenariat et freiner l'appropriation. Par ailleurs, du fait de la tradition de centralisation du système français, les décisions clés restent prises à Paris, en dépit de l'instauration des DCP et du rôle accru de l'ambassadeur dans la gestion de l'aide. Enfin, sur le terrain, la longue tradition de la présence française dans de multiples secteurs sociaux et économiques rend difficile la concentration sectorielle nécessaire pour la division du travail.
- L'éclatement institutionnel du système français complique les efforts d'harmonisation et d'alignement, dans la mesure où chaque institution travaille selon des procédures et modalités différentes. Ainsi, le niveau de décentralisation, nécessaire pour approfondir le dialogue politique, aligner et harmoniser l'aide, n'est pas le même à l'AFD et au ministère des Affaires étrangères. L'harmonisation des procédures au sein du système français peut ainsi apparaître comme un préalable à l'harmonisation avec les autres donateurs. Au Mali, l'équipe a également noté que la multiplicité des acteurs crée une confusion pour certains partenaires (annexe D).
- Certains instruments de l'aide sont gérés par des institutions spécifiques, ce qui fait que les arbitrages entre instruments de l'aide ont une incidence sur le volume des activités des institutions. Dans un contexte de contrainte de ressources, la logique institutionnelle risque de prendre le pas sur l'ajustement aux contextes nationaux, chaque acteur cherchant d'abord à sécuriser ses propres financements. Une telle logique peut influencer sur les arbitrages entre prêts (relevant du MINEFE) et dons (relevant du MAEE), sur ceux concernant la coopération technique, partagée selon les domaines entre AFD et ministère, et sur ceux concernant l'aide budgétaire, qui relève du ministère des Finances. Le défi pour les instances de coordination et de programmation est donc de faire valoir la vision politique et l'intérêt du développement sur la logique institutionnelle.

Une impulsion politique forte est donc nécessaire pour surmonter ces contraintes et veiller à ce que la réforme du dispositif de la coopération favorise la mise en œuvre des engagements en matière d'efficacité de l'aide. Elle devrait se traduire par l'élaboration d'un calendrier de mise en œuvre du plan d'action assorti des dispositions et moyens nécessaires à chaque étape de sa réalisation. La France fait partie des vingt pays qui ont décidé d'évaluer le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, ce qui devrait donner des éléments pour prioriser ses actions. Cet engagement est d'autant plus nécessaire que l'*Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* (OCDE, 2007c) laisse apparaître une image mitigée de la performance de la France. Cette première enquête, qui ne couvre qu'une faible part de l'aide française, montre que la France fait des efforts dans certains domaines mais qu'elle peut progresser à l'égard de certains indicateurs, notamment au niveau de la coordination de son aide technique, de l'usage d'arrangements communs et des missions communes (encadré 8).

## Mise en œuvre sur le terrain

### *Appropriation et alignement*

*Les documents cadres de partenariat : une avancée que la France doit conforter*

Comme indiqué au chapitre 4, l'introduction des documents cadres de partenariat constitue un tournant dans l'approche de la coopération française, qui est favorable à l'appropriation, ainsi qu'à l'alignement et l'harmonisation. En particulier, ces documents peuvent permettre un meilleur dialogue avec le pays partenaire. Ils favorisent ensuite une meilleure prévisibilité de l'aide française puisqu'ils comportent en annexe une programmation indicative des actions par secteur, mentionnant les décaissements et engagements prévisibles sous forme de fourchettes indicatives. La mise en œuvre de ce nouvel outil reste néanmoins à parfaire. En particulier :

- Il est nécessaire de renforcer la dimension partenariale et l'appropriation par le pays partenaire du DCP. Dans les deux pays visités par la mission d'examen, le caractère participatif du processus d'élaboration s'est révélé faible. Au Mali, les autorités du pays ainsi que les autres partenaires au développement ont estimé avoir été insuffisamment associés à l'élaboration du DCP. En République centrafricaine, ces interlocuteurs n'avaient pas été associés à la rédaction du premier projet de DCP. Par ailleurs, l'arbitrage rendu par Paris proposant de changer l'un des secteurs de concentration figurant dans le projet présenté par l'ambassadeur a été rendu sans que le gouvernement soit consulté. L'appropriation par le pays partenaire reste donc un enjeu clé pour la France.
- Il est également nécessaire au niveau des pays partenaires de renforcer la hiérarchisation des priorités pour aller vers une approche sectorielle plus ciblée et éviter l'éparpillement de l'aide. Les exemples du Mali et de la République centrafricaine montrent que les programmes pays restent très dispersés, en dépit de l'effort de concentration engagé à travers les DCP, comme à travers la coordination entre donateurs (annexes E et F). Ainsi au Mali, le DCP actuel compte, outre les trois secteurs de concentration, trois secteurs transversaux, trois secteurs hors concentration, ainsi qu'une aide budgétaire.
- La prévisibilité recherchée à travers la mention de fourchettes indicatives dans les DCP est mise en cause par le principe d'annualité budgétaire. Étendre les autorisations d'engagement pluri-annuelles de l'État aux instruments budgétaires faisant l'objet d'engagements juridiques pluri-annuels de l'État, comme cela est recommandé dans le plan d'action, serait une étape clé pour améliorer la prévisibilité de l'aide.
- La France pourrait également s'interroger sur la nécessité d'adapter le mécanisme du DCP dans le contexte des États fragiles (chapitre 6).

#### **Encadré 8. Résultats de la France à l'égard des indicateurs de l'efficacité de l'aide**

L'Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réalisée par le CAD/OCDE, à laquelle ont participé 34 pays partenaires volontaires et 60 donateurs couvrant 37 % de l'aide programmée dans le monde en 2005, sert de référence pour mesurer les progrès accomplis par les donateurs en matière d'efficacité de l'aide. La France a fourni des données pour 26 des 34 pays, correspondant à 15 % de son aide-pays programmée en 2005. Selon l'enquête, elle se situe au-dessus de la moyenne en ce qui concerne le recours aux systèmes nationaux de passation des marchés (60 %) et à l'aide non liée (90 %). Cependant, elle se place en dessous de la moyenne pour l'intégration des apports d'aide dans les budgets nationaux (52 %) et au niveau de la coordination de son aide technique (20 %), l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires (28 %), la prévisibilité de l'aide (45 %), l'utilisation d'arrangements communs (28 %), des missions conjointes (10 %) et des analyses conjointes par pays (41 %). Par ailleurs, elle compte 2.4 unités parallèles de mise en

œuvre de projets par pays. La deuxième enquête de suivi, qui sera présentée lors du Forum d'Accra en septembre 2008, précisera si la France a progressé depuis dans le respect des engagements qu'elle a souscrits.

Les chapitres par pays du rapport d'Enquête de 2006 montrent que l'action de la France varie d'un pays partenaire à un autre. Au Mali par exemple, seulement 15 % de l'aide française versée au secteur public a été comptabilisée dans le budget pour 2005, largement en dessous de la moyenne des bailleurs du Mali située à 60 % - ce qui s'explique par l'importance de la part non programmable de l'aide française allouée au Mali, en particulier les opérations de désendettement et les écolages. Toutefois, la France octroie un soutien assez coordonné au renforcement des capacités (41 %, contre une moyenne de 15 %) et se conforme à 50 % aux systèmes nationaux de passation des marchés et à 20 % aux systèmes nationaux de finances publiques. La prévisibilité de l'aide française est largement à améliorer (25 %, contre une moyenne de 70 %), comme l'utilisation des procédures communes - tel que le soutien budgétaire - (34 %). Concernant les missions effectuées par la France au Mali, 11 % font l'objet d'une coordination avec les autres donateurs engagés dans ce pays.

Source : Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, OCDE.

*Un enjeu toujours d'actualité : comment renforcer les capacités nationales ?*

L'appropriation suppose le renforcement des capacités nationales, un secteur dans lequel la France a une longue tradition d'appui et qu'elle approche d'une façon transversale à travers ses programmes d'aide. La France est consciente de la nécessité de continuer à faire évoluer ses outils de renforcement des capacités, comme en témoigne la dimension importante qui lui est donnée dans le plan d'action pour l'efficacité comme dans la stratégie gouvernance de la France (chapitre 6). Cette nouvelle stratégie définit une approche d'ensemble qui prend en compte la nécessité de renforcer les capacités de l'ensemble des acteurs locaux et d'accompagner les processus d'interaction entre acteurs et institutions. Il s'agit d'un tournant, la France ayant longtemps privilégié le dialogue d'État à État, minorant ainsi le rôle des autres acteurs. La création d'espaces de dialogue est reconnue nécessaire pour une appropriation large des politiques de développement et la consolidation des démocraties. Ce faisant, la France pourrait explorer davantage d'autres cibles (société civile, collectivités décentralisées, secteur productif) et d'autres modes de renforcement des capacités (recours à l'expertise locale et à la coopération Sud-Sud, complémentarité renforcée entre le secteur public et le secteur privé), et prendre plus en compte les actions d'intervenants tels que les coopérations décentralisées et les organisations de la société civile, dont les associations de migrants.

Par ailleurs, dans les pays partenaires, la France devra continuer à repositionner sa coopération technique et favoriser davantage les approches conjointes de renforcement des capacités, comme cela a été relevé par l'équipe du CAD au Mali, et alors que l'enquête de mise en œuvre de la Déclaration de Paris montre des résultats décevants dans ce domaine. Le développement d'approches conjointes permettrait d'éviter la relation bilatérale dans des domaines clés pour les pays partenaires, qui peut gêner l'appropriation. Ainsi, en République centrafricaine et dans une moindre mesure au Mali, la France a des assistants techniques positionnés à des niveaux stratégiques dans la plupart des ministères clés, qui sont placés avec l'agrément du pays partenaire, mais selon des mécanismes qui restent largement pilotés par la France (annexe E). Ces assistants réfèrent à la fois au service français de coopération qui les emploie et au ministre auprès duquel ils sont placés - souvent en position de conseiller. Le recours à des processus conjoints d'assistance technique pourrait aussi renforcer la dimension du renforcement des capacités, alors que la pratique de substitution demeure une tentation. La France est invitée à poursuivre l'effort déjà engagé dans cette direction et à inclure systématiquement dans les termes de référence des experts techniques une dimension formation.

*Une approche favorable au déliement de l'aide mais disparate dans l'utilisation des systèmes locaux*

L'aide française aux pays les moins avancés est fortement déliée, à hauteur de 0.83 % en 2005, soit au-dessus de la moyenne des pays du CAD située à 0.76 % (annexe B). La France est allée au-delà de la recommandation de 2001 du CAD, puisque toute l'activité de l'AFD est déliée depuis 2002, quel que soit le pays partenaire.

Par ailleurs, l'AFD recourt systématiquement à la maîtrise d'ouvrage locale pour mettre en œuvre ses projets et programmes, les appels d'offre et la signature des contrats avec les opérateurs sélectionnés relevant du pays partenaire. L'AFD, qui gère par ailleurs au niveau des pays l'aide budgétaire générale, s'aligne donc totalement sur les procédures nationales. Toutefois, l'agence garde un rôle clé lors de l'instruction des projets, qui est faite en lien avec le référent technique placé à Paris ou au niveau du bureau régional. Celle-ci inclut un système de non objection qui, s'il protège la représentation locale en imposant des garanties contraignantes, renforce le poids du siège de l'AFD au détriment du partenaire national.

Le Service de coopération bénéficie quant à lui d'une large délégation d'autorité de la part du ministère, tant au niveau de l'instruction que de la mise en œuvre des outils dont il dispose. Mais il ne s'appuie pas sur les procédures nationales et gère directement ses appuis, qu'il s'agisse de l'assistance technique placée auprès des ministères, des subventions - qui, dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire, prennent la forme de Fonds de solidarité prioritaires (FSP) attribués pour trois ans - et des crédits d'intervention, comprenant en particulier les bourses. Ainsi tous les décaissements sont décidés au niveau de l'ambassade. Enfin, le recours aux unités parallèles de gestion reste pratiqué et concerne essentiellement des petits projets, avec une moyenne supérieure à deux unités par pays. Elle est justifiée par la France en particulier pour appuyer des acteurs autres que les institutions publiques (secteur privé, société civile). Si la décentralisation de la gestion des FSP et des crédits d'intervention donne au SCAC une grande flexibilité d'intervention, elle ne se traduit donc pas par un alignement sur les procédures nationales. La France devrait réexaminer les procédures de mise en œuvre des crédits alloués au SCAC pour permettre de recourir à la maîtrise d'ouvrage locale, comme le plan d'action l'y invite.

***Un effort à poursuivre en faveur de l'harmonisation****La France souhaite maintenir la pluralité des instruments de l'aide*

La France défend le principe de la diversité des instruments de l'aide - en particulier l'aide budgétaire générale, l'aide programme, l'aide projet et l'assistance technique - et cherche à combiner ces différents outils dans des proportions variant en fonction des contextes nationaux, en jouant sur leur complémentarité et leurs avantages respectifs. Par exemple en République centrafricaine, la France a su développer des synergies entre ces outils pour favoriser l'ancrage régional du pays (annexe E). La France commence à s'engager dans des programmes d'aide budgétaire sectorielle. Ainsi, au Mali, l'AFD a adapté son appui dans le domaine de l'éducation de base pour s'intégrer dans l'approche sectorielle mise en place dans ce secteur. L'aide budgétaire générale reste quant à elle faible dans le cadre bilatéral (encadré 9). Ainsi, d'une manière générale, l'approche projet, qu'elle soit ou non incluse dans une approche programme, reste souvent l'approche privilégiée, au niveau bilatéral, par la France, car elle est perçue comme vecteur d'innovation et de changement et plus adaptée dans certains secteurs, tels que la gouvernance démocratique et le renforcement des capacités des différents acteurs du développement, en particulier la société civile. L'approche projet est perçue comme complémentaire à l'appui budgétaire délivré notamment par le canal européen. Elle permet aussi une aide plus visible et identifiable, et répond ainsi à un objectif fixé par les autorités françaises. Ainsi la lettre de mission du Président de la République adressée au ministre des Affaires étrangères et

européennes (MAEE, 2007a) appelle à « privilégier l'aide aux projets concrets, visibles sur le terrain, et directement utiles aux hommes et aux femmes qui habitent dans les territoires que nous aidons ».

Néanmoins, il est essentiel que la France garde pour optique générale l'intégration de ses appuis dans les approches programmes existantes, à travers une augmentation de la part allouée sous forme d'aide budgétaire globale ou sectorielle. La France doit pour cela prendre les mesures adéquates pour ajuster lorsque nécessaire ses modalités d'aide. Par exemple les projets du Fonds de solidarité prioritaire sont peu conçus pour s'intégrer dans une approche sectorielle. Ce faisant, la France mettra en œuvre les orientations de son comité interministériel, qui indiquait spécifiquement en mai 2005 que la part des aides budgétaires globales et des aides budgétaires sectorielles était « appelée à croître conformément aux objectifs de la déclaration de Paris ».

#### *Aller vers une division opérationnelle du travail*

La division du travail est reconnue comme incontournable par la France, en particulier dans le cadre européen. Ainsi le secrétaire d'État à la Coopération déclarait en janvier 2008 aux cadres de la coopération française : « Nous devons apprendre à travailler en plus grande complémentarité avec l'Union européenne et les autres États membres et généraliser les approches en termes de division du travail. » (Bockel, 23 janvier 2008). La France a activement contribué à l'élaboration du Code de conduite européen et fera de sa promotion une des priorités de sa présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 2008. Elle a réalisé une première évaluation de sa mise en œuvre par la France dans une dizaine de pays pilotes, dont les résultats ont été partagés au niveau européen et alimentent le travail en cours sur la concentration géographique. La France reconnaît l'importance de la mise en place de partenariats délégués. Parallèlement aux initiatives de l'Union européenne en matière de division du travail, elle a contribué à lancer en février 2007 le Réseau des Praticiens pour une Coopération Européenne au Développement sous le leadership de l'AFD qui en anime le groupe de travail informel sur la division du travail. Ce groupe vise à faciliter la mise en place de la division du travail au niveau technique et à évaluer les progrès réalisés.

#### **Encadré 9. Une approche spécifique de l'aide budgétaire générale**

Si, à travers son aide multilatérale, notamment européenne, la France approuve le principe de l'aide budgétaire générale comme mécanisme de décaissement rapide et efficace lorsque les conditions le permettent, elle est réticente à y recourir largement dans le cadre de son aide bilatérale. La part allouée sous forme d'aide budgétaire générale reste faible (86.4 millions EUR en versements, soit 3.8 % de l'aide bilatérale programmable en 2006) et a deux composantes : i) la France a longtemps alloué de l'aide budgétaire de stabilisation macroéconomique et elle continue à le faire dans les États fragiles, tels que la République centrafricaine. Toutefois, ce type d'aide, qui s'inscrit dans une logique de court terme, n'est pas intégré dans la panoplie d'instruments gérés sur place et pose un problème de prévisibilité et d'absence de critères transparents pour les choix d'allocation (annexe E) ; ii) Parallèlement, la France commence à fournir de l'aide budgétaire globale pluri-annuelle, en appui aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté, ainsi qu'aux communautés économiques régionales en Afrique. Cette aide est dispensée sur la base d'une « doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les États étrangers » adoptée en février 2007 et d'une stratégie de mise en œuvre opérationnelle définie par l'AFD en mars 2007.

La doctrine d'emploi se veut pragmatique, adaptable au cadre de coordination défini avec les États partenaires et les autres bailleurs, et fondée sur les principes de prévisibilité, de gestion axée sur les résultats et d'alignement. Trois conditions d'éligibilité doivent être réunies : une politique macroéconomique saine et soutenable ; une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté en ligne avec les OMD ; et une évaluation positive du système de gestion des finances publiques (CICID, 2007). Le Mali et le Burkina Faso ont été les premiers pays à bénéficier d'aide budgétaire générale pluri-annuelle pour 2006-08. Au total, les décaissements pour l'ensemble des aides budgétaires générales (y compris les aides annuelles de stabilisation macroéconomique) se monteront à 64 millions EUR en 2007, alloués à huit pays plus l'UEMOA. Même si les montants restent modestes, la France devra harmoniser ses approches d'appui budgétaire, en conformité avec les principes de la Déclaration de Paris et comme l'y invite la doctrine d'emploi.

Toutefois la division du travail reste pour la France largement à mettre en œuvre, tant en ce qui concerne, sur un plan international, les choix de concentration géographique sur certains pays que, au niveau des pays, la sélection des secteurs de concentration. La coordination locale permet néanmoins la mise en place d'une certaine division du travail en termes d'instruments, la France concentrant par exemple son appui dans le cadre d'interventions sectorielles multi-bailleurs sur la composante d'assistance technique ou le montage d'opérations pilotes. Sur le terrain, la forte dimension politique et technique - en termes d'harmonisation des procédures - des arbitrages rend encore rares les exemples de partenariats délégués auxquels la France participe. La France met de fait en œuvre les programmes d'autres bailleurs, comme c'est le cas dans le secteur de l'éducation au Mali et au Niger, où elle gère l'apport de la KFW et de DFID respectivement ; mais la France n'est que rarement un partenaire silencieux déléguant à d'autres une part de son programme. Plutôt que de division du travail, la France parle davantage de complémentarité entre donneurs dans une approche en termes d'avantages comparés des donneurs par instrument et par secteur. Ainsi les documents cadres de partenariat ont-ils notamment pour objectif une meilleure articulation des interventions de la France avec celles des autres donneurs (annexe 2 des DCP).

Dans de nombreux pays, la France joue un rôle actif dans la coordination entre bailleurs. Ainsi, au Mali, la France est chef de file pour les groupes thématiques éducation et coton, où elle met son expertise au service des donneurs. Pour autant, tant au Mali qu'en République centrafricaine, elle hésite à prendre explicitement un rôle de leader dans la communauté des bailleurs, qui pourrait lui revenir du fait de l'expertise résultant de sa présence historique. Cette attitude s'explique par la volonté de rompre avec les formes de l'ancienne relation bilatérale et de renouveler le dialogue avec les États partenaires en impliquant le plus grand nombre de bailleurs possibles. La France devrait, en concertation étroite avec l'État et la communauté des bailleurs dans chaque pays, examiner quel pourrait être son rôle compte tenu des avantages comparatifs de chacun. Par exemple au Mali, la stratégie commune d'assistance au pays qui se met en place offre un cadre opportun à cet effet. La France devrait dans tous les cas favoriser les approches concertées dans le dialogue avec les pays partenaires en matière de coopération au développement pour éviter les biais de l'approche bilatérale. Pour cela, elle devra associer également, notamment dans les pays orphelins de l'aide, les institutions multilatérales.

### ***Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle***

#### *Une culture de résultats se développe dans l'administration française...*

Comme indiqué dans le chapitre 4, la nouvelle Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une innovation majeure, qui, outre une plus grande lisibilité de l'action publique, donne des outils pour favoriser une gestion axée sur les résultats<sup>18</sup>. Comme indiqué au chapitre 4, on assiste au sein des institutions d'aide au développement à la mise en place d'une culture des résultats et au renforcement des services d'évaluation. L'accent mis sur les résultats dans l'administration française se manifeste également à travers le processus de révision générale des politiques publiques, qui vise à évaluer les résultats des politiques publiques et décider des réformes nécessaires pour améliorer la qualité du service rendu et le rendre plus efficace et moins coûteux. Cette gestion par les résultats se retrouve également dans les objectifs fixés aux ministres. La lettre de mission du Président de la République adressée au ministre des Affaires étrangères et européennes (MAEE, 2007a) met en tant que l'un des quatre principes de la coopération le contrôle de l'utilisation des fonds et l'évaluation

<sup>18</sup>. De plus, depuis 2007, conformément aux dispositions de la LOLF, la Cour des comptes remet annuellement au Parlement un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, qui comporte des sections relatives à chaque mission budgétaire, dont la mission « Aide publique au développement ».

des résultats atteints. Par ailleurs, elle demande d'identifier des indicateurs de résultats précis, y inclus en ce qui concerne l'efficacité de l'aide au développement.

*... Qui doit restée focalisée sur les objectifs de développement et veiller à valoriser le principe de responsabilité mutuelle*

Ce faisant, la France devra veiller à ce que la recherche de résultats ne se traduise pas par une approche de court terme visant à privilégier les projets visibles, répondant ainsi aux demandes du Parlement et du public français, au détriment d'une démarche de long terme de soutien au renforcement des capacités, moins visible, mais essentielle en terme d'impact et répondant davantage aux attentes des pays partenaires.

La recherche d'efficacité du point de vue français est légitime, mais elle ne doit pas empêcher la recherche, lorsque cela est possible de dispositions renforçant les capacités du pays partenaire. Ainsi, l'appui de la France au renforcement des statistiques, et ainsi au suivi et à l'évaluation des politiques des pays partenaires est pertinent pour réconcilier les deux logiques et mettre en œuvre le principe de responsabilité mutuelle. Un autre terrain d'application pourrait concerner les capacités locales d'audit. En effet, les avis de non objection émis par l'AFD dans le cadre de l'instruction des projets répondent aux impératifs de la loi bancaire française. À l'avenir, l'administration française pourrait aller au-delà et chercher à renforcer les procédures et outils du pays partenaire afin d'assurer leur conformité avec les normes internationales (par exemple en ce qui concerne la lutte anti-blanchiment), pour être ainsi en mesure de recourir aux cabinets d'audit locaux et de suivre les procédures nationales.

### **Efficiace : les coûts générés par la fragmentation du système institutionnel**

La structure institutionnelle fragmentée de la coopération française génère des coûts de fonctionnement élevés. Ils découlent d'une part du fait que plusieurs services sont répliqués dans les différentes institutions, en particulier au niveau de l'AFD et du MAEE (direction stratégique, services géographiques, services sectoriels, évaluation, communication, ressources humaines). De même, sur le terrain cohabitent l'ambassade abritant le Service de coopération et d'action culturelle, l'AFD, mais aussi fréquemment le centre culturel français, les centres de recherche et parfois l'Alliance française. Les coûts découlent d'autre part du temps de travail nécessaire pour coordonner la multiplicité des acteurs, à Paris ainsi que sur le terrain (ONG, coopération décentralisée, etc.). Le système engendre de plus des dysfonctionnements dans la mesure où, en dépit de l'efficacité des structures de coordination, l'échange d'information reste imparfait. Ainsi, au niveau du terrain, l'ambassade de France au Mali n'était pas en mesure de connaître l'enveloppe globale d'aide publique au développement allouée au pays, la partie non programmable – en particulier les opérations de désendettement - ne lui étant pas communiquée.

La fragmentation peut aussi conduire à une moindre aptitude au changement et à l'innovation, du fait des stratégies de pouvoir de chaque entité. La réforme démarrée en 1998-99 n'est, en 2008, pas achevée en partie pour cette raison. Dans la mesure où chaque entité a une culture et des objectifs très bien établis, la fragmentation se traduit également par une incapacité à déterminer une orientation claire pour l'ensemble du système, autour de laquelle pourraient se dynamiser les énergies sur un plan interne. Vis-à-vis de l'extérieur également, la représentation de la France par différentes institutions n'ayant pas toujours la même approche rend le message de la France moins audible. Sur le terrain, la fragmentation atténue la lisibilité de la stratégie de coopération de la France et alourdit les processus de délivrance de l'aide.

La volonté exprimée de changer le *statu quo* observé tant dans la relation avec les pays partenaires, notamment en Afrique, que dans les dispositions institutionnelles devrait se traduire par

des changements institutionnels et opérationnels permettant une vision clarifiée des objectifs de l'aide et une plus grande cohésion dans sa mise en œuvre.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La France est encouragée à définir un calendrier et à prendre les dispositions appropriées pour la mise en œuvre de son plan d'action pour le renforcement de l'efficacité de l'aide.
- 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 donateurs et en tenant compte de son avantage comparatif. La France devrait prendre les mesures opérationnelles nécessaires pour lui permettre de s'engager davantage dans le domaine de la division du travail, à travers la mise en place de coopérations déléguées.
- Afin d'améliorer la prévisibilité de son aide, la France est invitée à étendre les autorisations d'engagement pluri-annuelles de l'État aux instruments budgétaires faisant l'objet d'engagements juridiques pluri-annuels de l'État, comme cela est recommandé dans le plan d'action.
- Il est nécessaire de renforcer le caractère partenarial et l'appropriation par le pays partenaire du document cadre de partenariat. Cela suppose d'associer plus largement les partenaires nationaux et les autres donateurs à son élaboration. La France doit en même temps assurer que ce document cadre est effectivement utilisé comme instrument de programmation autour d'un nombre limité de priorités.
- La France est invitée à prendre les mesures nécessaires pour pouvoir utiliser les modalités les plus appropriées, y inclus l'aide budgétaire globale ou sectorielle au sein de son aide bilatérale, conformément aux objectifs de la déclaration de Paris et ainsi que le CICID le demandait en 2005.
- La France devrait, d'une part, réexaminer les procédures de mise en œuvre des crédits alloués au SCAC pour permettre de recourir davantage aux procédures nationales et en particulier à la maîtrise d'ouvrage locale et, d'autre part, chercher à ajuster les procédures d'instruction des programmes de l'AFD pour favoriser leur appropriation.

## *Chapitre 6*

### **Thèmes particuliers**

Le CAD a décidé que tous les examens de l'aide réalisés au cours de la période 2007-08 couvriraient deux thèmes importants, à savoir : le renforcement des capacités (examiné dans la première partie du chapitre) et les approches adoptées dans les États fragiles et les pays en crise, l'exemple de la République centrafricaine servant d'étude de cas pour la mise en œuvre des *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*.

#### **Renforcement des capacités**

##### *Introduction*

Depuis le début de sa coopération au développement, la France a utilisé divers instruments afin de renforcer les capacités des pays qui bénéficient de son aide. En effet, comme il est précisé dans le Mémorandum, l'ambition de l'aide française est de contribuer au renforcement des capacités à travers l'ensemble de ses interventions. Le montant total fourni par la France par le biais des instruments plus spécifiquement ciblés sur le renforcement des capacités (écolages, formation, assistance technique, bourses, soutien au secteur local de l'éducation) est difficile à estimer (encadré 10). Le montant déclaré sous la rubrique coopération technique en 2006 s'élevait à 2 726 millions EUR, représentant 22 % du total de l'aide publique.

#### **Encadré 10. Comment chiffrer l'appui de la France au renforcement des capacités?**

Dans son Mémorandum, la France constate que son soutien au renforcement des capacités est difficile à estimer. En effet, les statistiques du CAD (tableau B.2) identifient seulement une catégorie « coopération technique », qui regroupe un ensemble de dépenses liées à ce sujet (telles que l'assistance technique, les bourses, les coûts imputés des étudiants, et des activités spécifiques). En 2007, le Groupe de travail sur les statistiques du CAD a produit un rapport qui tente de désagréger cette catégorie globale pour les données 2003 des membres du CAD. Ses résultats étaient considérés par les membres comme « réalistes » et « globalement en phase » avec leurs propres perceptions du programme national de coopération technique. Le CAD poursuit ces travaux dans le cadre de ses discussions sur une nouvelle typologie de l'aide et prévoit de donner plus d'informations désagrégées sur les différentes formes de coopération technique à partir de 2010.

Ce rapport donne une première estimation globale de la contribution de la France dans ce domaine pour l'année 2003. Le montant total déclaré comme « coopération technique » par la France s'élevait à 1 759 millions USD - soit 26 % de l'APD bilatérale totale - et se décomposait comme suit :

- (i) bourses et coûts imputés des étudiants (846 millions USD ou 48 %) ;
- (ii) recherche (405 millions USD ou 23 %) ;
- (iii) études, consultants, projets, administration (245 millions USD ou 14 %) ;
- (iv) formations de courte durée, programmes culturels (214 millions USD ou 12 %) ;
- (v) non spécifié (48 millions USD ou 3 %).

Cette étude souligne l'intérêt spécial de la France, comparé aux autres membres du CAD pour la formation des étudiants au niveau universitaire, la recherche et la coopération scientifique, et les programmes culturels.

***Un objectif inclus dans deux stratégies nationales...***

Aujourd'hui, le renforcement des capacités est une préoccupation transversale de l'aide française. Mais malgré sa forte tradition et expérience en la matière, la France ne dispose pas jusqu'ici de stratégie globale pour guider l'ensemble des actions des différents acteurs du système, que ce soit au niveau global ou au niveau sectoriel. Toutefois, le gouvernement cherche actuellement à promouvoir un renforcement des capacités par le biais de son aide à travers deux stratégies officielles : l'efficacité de l'aide et la gouvernance.

Dans le *Plan d'action français pour le renforcement de l'efficacité de l'aide* de 2006, le thème du renforcement des capacités est l'un des trois axes principaux sur lesquels la France s'est engagée à agir et dont les orientations spécifiques sont compatibles avec les dernières consignes du CAD sur le sujet :

- accroître le pourcentage d'aide publique au développement destiné au renforcement des capacités, y compris les aides budgétaires, les aides sectorielles et les projets - dans le souci de favoriser l'appropriation des politiques par les pays partenaires ;
- promouvoir des cadres multi-bailleurs et pluriannuels de renforcement des capacités - y compris les missions, les postes d'expert technique et les bourses ;
- moderniser les interventions françaises, diversifier les cibles, privilégier les appuis en situation, l'émergence des acteurs locaux et le débat public ;
- favoriser la formation et l'utilisation des capacités existantes localement ;
- relancer et animer le débat international sur le renforcement des capacités.

L'approche française de la bonne gouvernance s'appuie sur le concept de gouvernance démocratique<sup>19</sup>, à travers le soutien au renforcement des capacités des acteurs de développement. La *Stratégie de gouvernance* préconise une action transversale de soutien à la gouvernance qui donne un rôle central au renforcement des capacités institutionnelles et humaines (MAEE, 2007b). Cette stratégie note l'importance de l'interaction entre acteurs et institutions pour construire un contexte de dialogue et encourage à accompagner les processus internes, à appuyer les mécanismes régionaux et les réseaux, à utiliser les documents cadres de partenariat, à faire évoluer l'assistance technique, et à appuyer la coopération décentralisée et les organisations non gouvernementales. La stratégie gouvernance met l'accent sur les actions qui visent les « agents du changement » ainsi que les structures du changement : au Mali par exemple, l'équipe du CAD a pu constater l'importance accordée par la France au renforcement de la gouvernance locale, liée au processus de décentralisation qu'elle a soutenu. La France est un des rares donateurs qui aide au renforcement des capacités au niveau régional (chapitre 1). L'encadré 11 contient un exemple du soutien régional de la France pour le renforcement des institutions de statistiques en Afrique.

À travers ces stratégies, le renforcement des capacités se fait par le biais de la formation (bourses, écolages), de la coopération technique apportée dans le cadre des projets, et de l'appui institutionnel, où l'aide de la France est importante en matière d'appui à la formulation des stratégies nationales, au renforcement des finances publiques et aux statistiques nationales. Toutefois, le lien de causalité entre assistance technique et renforcement des capacités n'étant pas automatique, il est difficile de

<sup>19</sup> « Art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs. »

déterminer dans quelle mesure ces interventions ont effectivement conduit à renforcer les capacités des pays récipiendaires de façon durable. Ainsi, la France a une expérience de 40 ans de formation des élites dans de nombreux pays en développement, que ce soit par le biais des bourses ou des formations dispensées sur place ou dans des instituts régionaux, mais elle a peu d'éléments lui permettant d'en apprécier l'impact. La réalisation d'évaluations d'impact de ces outils ainsi que d'enquêtes de perception permettant d'estimer comment le public perçoit les évolutions dans un secteur donné sont des outils essentiels pour améliorer les approches en matière de renforcement des capacités, et la France devrait renforcer son effort en termes d'évaluation et de capitalisation de ces actions en matière de renforcement des capacités. Un effort accru dans ce sens apporterait une contribution importante à l'effort international pour le renforcement des capacités.

#### **Encadré 11. Renforcer la capacité des institutions statistiques régionales en Afrique : l'exemple d'Afristat**

Depuis les années 1960, la France a cherché à appuyer les systèmes statistiques de ses anciennes colonies d'Afrique subsaharienne par l'envoi d'assistants techniques dans les ministères. En 1989, une évaluation a souligné l'inadéquation de ce type d'appui qui, bien que complété par la formation à haut niveau de nombreux statisticiens et la mise au point d'outils spécifiques, n'avait pas conduit à un réel développement des systèmes statistiques des pays bénéficiaires. Aussi la France a-t-elle suggéré de concentrer l'assistance technique dans un centre à vocation régionale pour renforcer son efficacité et passer progressivement d'une assistance de substitution à un renforcement des capacités.

Aussi, en 1993, la France a appuyé l'initiative des 14 membres de la Zone franc visant à créer l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne AFRISTAT, qui avait pour mission de « contribuer au développement des statistiques économiques, sociales et de l'environnement dans les États membres et de renforcer leurs compétences dans ces domaines ». La phase initiale d'installation d'AFRISTAT a été financée par la France. Puis a été mis en place un dispositif original de financement par un fonds décennal alimenté par les contributions des États membres et de la France, assurant la permanence du financement de ses activités hors des contraintes de l'annualité budgétaire.

Après plus de dix ans de fonctionnement, AFRISTAT est devenu un acteur essentiel du développement statistique de ses États membres, qui dépasse maintenant la seule Zone franc. Ses activités visent à (i) construire des outils de base pour le développement de la statistique, (ii) développer des systèmes statistiques cohérents et efficaces, (iii) répondre aux demandes d'information pour la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques de développement, et (iv) assurer la formation permanente des cadres nationaux en matière de traitement et de diffusion de l'information statistique. Avec une équipe de 23 experts aux deux tiers africaine, AFRISTAT est aussi une véritable pépinière d'experts africains.

#### ***... qui évolue sur le terrain***

La visibilité de la France sur le terrain dans le domaine du renforcement des capacités a longtemps tenu à une forte présence de son assistance technique. Celle-ci a cependant beaucoup évolué dans le temps : l'assistance technique française de substitution massive (23 000 effectifs en 1980) s'est progressivement transformée en « expertise technique internationale », beaucoup plus ciblée (1 200 effectifs actuels) et à plus court terme. Au Mali et en République centrafricaine, l'équipe du CAD a pu constater que certains interlocuteurs ont regretté la diminution de cette présence technique dans un contexte où les capacités locales font toujours défaut, mais il est aussi d'avis unanime que la solution devrait davantage se situer vers le renforcement et le soutien d'une expertise locale. La France s'efforce de fait d'aligner de plus en plus ses activités sur les systèmes nationaux et d'utiliser les capacités locales pour réaliser le programme du pays.

Les visites au Mali et en République centrafricaine montrent l'importance accordée par la France à la gouvernance démocratique et au renforcement des capacités (annexes D, E). Toutefois beaucoup

reste à faire : le principe d'une bonne gouvernance est effectivement au centre de la vision française exprimée dans chaque DCP, mais les efforts concrets quant au renforcement des capacités en appui à la bonne gouvernance n'en sont qu'à leurs débuts. Sur le plan organisationnel, il serait souhaitable que le SCAC et l'AFD décident localement d'une division du travail optimale sur le renforcement des capacités dans la logique du contexte local afin de monter une seule opération intégrée. Ainsi, il serait important de reconsidérer le partage de l'assistance technique entre les deux institutions ainsi que les procédures d'octroi des bourses du SCAC afin de mieux les aligner sur les orientations stratégiques prioritaires dans chaque pays.

Quant à son approche concernant l'efficacité de l'aide, comme indiqué dans le chapitre 5, les derniers relevés des indicateurs de suivi de la Déclaration de Paris montrent que la France reste globalement loin de ses objectifs, notamment en ce qui concerne la mise en place d'approches conjointes du renforcement des capacités. La France devrait poursuivre ses efforts dans ce domaine en s'appuyant sur les expériences déjà acquises. Par exemple, au Mali, l'AFD soutient la création d'un fonds multi-bailleurs de renforcement des capacités dans le domaine de l'agriculture. Un autre exemple est la contribution de la France aux centres régionaux d'expertise technique en matière de finances publiques, de statistiques et de politique monétaire mis en place par le FMI en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

### ***Donner un caractère globalement plus stratégique à l'approche française***

Dans les deux pays visités par l'équipe du CAD, la France pourrait utilement mettre en place des orientations opérationnelles plus explicites, en particulier dans le domaine du renforcement des capacités. Une évaluation des capacités existantes des pays dans lesquels la France intervient (idéalement conduite en collaboration avec d'autres bailleurs et dans certains cas, le gouvernement) pourrait permettre de programmer des interventions plus ciblées basées sur les besoins et déficits de capacités réels aux niveaux structurel, institutionnel et sectoriel. Ce faisant, dans tous ses pays prioritaires, la France pourrait ainsi contribuer à l'émergence d'un consensus entre les autorités nationales et les donateurs sur le renforcement des capacités, ce qui en ferait l'un des thèmes centraux du dialogue sur les mesures à prendre.

L'ensemble des actions françaises en faveur du renforcement des capacités est réalisé par des acteurs qui proviennent des différentes parties du système français et qui restent peu coordonnés. Ainsi, l'AFD privilégie l'apport d'expertise technique de court terme alors que le SCAC inscrit celui-ci dans un appui institutionnel de long terme. L'octroi des bourses, l'offre d'assistance technique ou les efforts de formation de la France devraient se situer dans une approche nationale ou sectorielle plus cohérente, et une grande partie de son effort sur le terrain pourrait être souscrite dans un contexte plus large de partenariat, en particulier avec le secteur privé qui occupe à présent un rôle important dans le renforcement des capacités des pays partenaires. Au niveau de la coordination interne des institutions françaises, il serait important d'identifier un chef de file et d'insérer l'effort de la France concernant le renforcement des capacités dans un contexte clairement pangouvernemental.

La France pourrait s'attaquer aux facteurs systémiques qui découragent le renforcement des capacités dans ses pays prioritaires. L'évaluation des besoins mentionnée précédemment peut aussi servir de base à la programmation conjointe et à la prise de décisions sur le recrutement, l'emploi et l'évaluation des experts et conseillers techniques. La France peut aussi encourager une plus grande évaluation de ses propres instruments de renforcement des capacités - de ses bourses par exemple - qui ne sont ni sélectionnés en aval sur la base des objectifs stratégiques du DCP, ni soumis *ex post* à une évaluation d'impact.

Une approche stratégique et coordonnée du renforcement des capacités locales est d'autant plus nécessaire dans les États fragiles, comme la RCA, un pays qui sort à peine de crises répétées et où la faiblesse des capacités en matière de gestion et d'administration conduit les donateurs à se substituer à l'administration publique. La récente table ronde tenue pour ce pays a produit un excellent cadre d'analyse qui pourrait être repris par la France en collaboration avec ses partenaires (Table Ronde des Partenaires au Développement de la RCA, 2007). Le rôle pivot souvent joué par la France dans les pays francophones pourrait aider à veiller à ce que des capacités soient créées aux niveaux national et local afin que des préoccupations transversales (l'égalité homme-femme, les droits de l'Homme ou la viabilité environnementale) soient intégrées dans la planification des programmes, la budgétisation et la notification. Ces efforts au niveau local sont d'autant plus importants que la France met actuellement l'accent sur le renforcement de la gouvernance au niveau local.

Étant donné l'importance de ce sujet et sa complexité, il est temps de chercher une vue d'ensemble cohérente qui s'enracine dans l'expérience considérable déjà acquise. Celle-ci permettrait une priorisation d'action pour la France et un point de référence précieux pour l'ensemble des partenaires, notamment dans les pays francophones où la France joue souvent un rôle d'intermédiaire apprécié. La France devrait formuler une stratégie cadre à cet égard qui intègre l'ensemble de ses priorités pour le renforcement des capacités afin de mieux guider son personnel sur le terrain. L'AFD, qui engage du personnel spécialisé pour le renforcement des capacités, serait peut-être bien placée pour mener un tel effort. Cette approche stratégique permettrait une action française plus coordonnée, efficace et durable à plus long terme.

### **Conflit, paix, sécurité et États fragiles**

L'examen du CAD de 2004 relevait que « la France montre un vif intérêt pour une approche intégrée du développement qui prend en compte la notion de paix et de sécurité. » Depuis lors, la France s'est efforcée de mieux appréhender la dynamique complexe qui entretient les situations d'instabilité, en engageant une réflexion au niveau interministériel sur les formes d'aide les plus efficaces dans les États affaiblis par l'instabilité politique et la faible gouvernance. Elle a mené cette réflexion dans le cadre du Groupe interministériel sur les États fragiles et également en s'engageant avec certains partenaires d'Afrique francophone. Ce processus l'a aussi conduite à prendre part aux analyses entreprises au niveau mondial sur les États fragiles, avec en particulier un rôle de premier plan au sein du CAD et le pilotage de la mise en pratique des principes du CAD en République centrafricaine (RCA). Ce faisant, la France a également réalisé, sur un plan interne, des avancées dont la concrétisation majeure a été la publication en 2007 d'un document de positionnement intitulé *Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité*.

Ce document renouvelle l'engagement de développer des stratégies plus cohérentes dans les pays partenaires en proie à une désintégration politique, économique et sociale. La France aborde en termes de gouvernance le défi complexe que représente l'acheminement d'une aide appropriée dans des situations de fragilité. Son approche vise à créer un environnement propice à la réduction de la pauvreté et à l'instauration d'un développement durable, en restaurant la légitimité de l'État et en réhabilitant les relations dégradées entre État et société civile.

### ***Consolider les acquis : vers une nouvelle stratégie***

*Principes n° 1 et 2 : « Prendre le contexte comme point de départ » et « Ne pas nuire »*

Jusqu'à présent, la France n'a pas entrepris d'analyse systématique des causes de la fragilité des États et des conflits lors de la formulation des accords bilatéraux de partenariat. Toutefois, le renforcement de la capacité de moduler la gamme des mesures d'aide en fonction des caractéristiques

propres à l'environnement local est une dimension essentielle des nouvelles orientations tracées dans le document de positionnement. Un outil de diagnostic - la *Grille de lecture des fragilités* - a été mis au point. Cette grille est construite autour de cinq catégories d'indicateurs de fragilité et d'une série d'indicateurs supranationaux représentatifs des défaillances de l'État et de la société.

Un premier test de la *grille de lecture* a été réalisé dans plusieurs pays (Mali, Niger, RDC, Haïti, Kosovo) et dans un contexte régional (RCA, Darfour, Tchad). Les leçons tirées permettront d'améliorer cet outil avant de l'utiliser pour analyser les défaillances de l'État et de la société lors de la formulation du document cadre de partenariat (DCP).

*Principe n° 3 : « Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental »*

Le renforcement de l'État est un objectif explicite de la coopération française. Néanmoins, comme beaucoup de donateurs, la France rencontre des difficultés pour mettre en œuvre cet engagement dans un contexte de situations instables caractérisées par un manque d'engagement politique et des capacités faibles. Dans ces circonstances, la tendance est de pallier les carences en termes de capacité institutionnelle par une pratique de substitution, qui affaiblit l'objectif plus large de renforcement de l'État. Le document de positionnement réaffirme la restauration de la fonctionnalité de l'État en tant que thème central.

*Principe n° 4 : « Accorder la priorité à la prévention »*

Jusqu'à présent, la prévention a été un objectif poursuivi essentiellement à travers l'appui à des programmes multilatéraux. Sur un plan bilatéral, les objectifs en matière de prévention ont été implicites plutôt qu'explicites. Le document de positionnement élargit au domaine bilatéral l'engagement dans des actions de prévention, en couvrant non seulement les pays plongés dans une crise ou en sortant à peine dans le cadre des DCP, mais aussi les pays qui présentent des signes alarmants de tension, dans lesquels une action précoce aurait des chances de désamorcer la crise.

*Principe n° 5 : « Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement »*

Si les ministères concernés admettent que les objectifs poursuivis sur le plan politique et dans les domaines de la sécurité et du développement peuvent se renforcer mutuellement, la France ne dispose pas actuellement des structures et des mécanismes de financement formels requis pour exploiter les opportunités clés d'approches interministérielles. Par exemple, en République centrafricaine, les alignements potentiels avec l'appui dans le domaine politique et de la sécurité ne sont pas étroitement articulés dans le projet de DCP. Le document de positionnement appelle certes de ses vœux la réalisation d'analyses conjointes, le partage systématique des informations et la création d'un réseau informel pour observer les crises et jouer le rôle d'organe consultatif sur l'orientation future de l'action publique. La réalisation de cet objectif sera conditionnée par la force des relations interministérielles au niveau du siège et dans les ambassades. Des structures plus formelles (ayant accès à des financements mis en commun) pourraient se révéler plus utiles pour resserrer la coopération interministérielle dans des situations précaires.

*Principe n° 6 : « Promouvoir la non-discrimination »*

Dans le passé, la coopération avec les États fragiles était d'abord ciblée sur l'amélioration des capacités des institutions publiques et partait du principe que la stabilité résulterait automatiquement de l'amélioration des services délivrés par l'État. Le document de positionnement de la France représente une nette prise de distance vis-à-vis de cette conception mécaniste. Il reconnaît que l'État

est le premier « garant, arbitre et régulateur de l'intérêt public, de l'équité et de l'égalité de tous les citoyens », mais il note également que « derrière les appareils étatiques amoindris se cachent en effet souvent des sociétés fragiles, incapables de faire face aux défis de la globalisation ». Le document cherche non seulement à renforcer la crédibilité des institutions publiques, mais aussi à rehausser la qualité du contrat social noué entre les institutions publiques et la société tout entière, à travers trois dimensions clés : la légitimité des institutions, l'accès aux services et la sécurité. Il s'ensuit que des investissements visant à construire la capacité de la société civile et lui permettre d'agir en tant que partenaire égal dans ce contrat doivent devenir un élément clé des programmes. Pour le moment, en République centrafricaine, la faiblesse endémique de la société civile semble avoir été un obstacle à un engagement systématique en faveur de son renforcement - plutôt qu'une raison d'en faire une priorité.

*Principe n°7 : « S'aligner sur les priorités locales »*

Le document de positionnement reconnaît que, pour que puisse naître, sur le plan interne, une volonté de réforme (c'est-à-dire pour créer et entretenir l'appropriation des processus de changement), les priorités du pays partenaire doivent constituer le point de départ des DCP. En République centrafricaine, cela a été interprété comme un alignement sur le document stratégique de réduction de la pauvreté. Cependant, la validité du PRSP en tant que processus consultatif dans un pays en proie au conflit depuis de nombreuses années peut être mise en question. Par ailleurs, lors de la visite de l'équipe d'examen en décembre 2007, un certain nombre d'interlocuteurs importants de l'administration centrafricaine ont déclaré n'avoir aucune idée du contenu du DCP en cours d'élaboration et les organisations de la société civile n'avaient pas été consultées. Les processus de dialogue devront donc être systématiquement consolidés et approfondis pour que les DCP soient vraiment au diapason des priorités locales.

*Principe n°8 : « Coordonner l'action des acteurs internationaux »*

À ce jour, les efforts déployés par la France au niveau bilatéral pour réagir face à la fragilité des États ont été renforcés par le soutien à des programmes multilatéraux, comme en République centrafricaine et au Soudan. Le document de positionnement oblige la France à élargir son soutien aux organismes multilatéraux, mais aussi à jouer un rôle plus actif dans les enceintes multilatérales. À l'avenir, la France propose de s'appuyer sur les engagements énoncés dans la Déclaration de Paris pour œuvrer à l'amélioration de la cohérence avec les autres donneurs bilatéraux et multilatéraux. L'articulation de stratégies conjointes avec les principaux organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales et l'UE donnerait davantage de substance aux engagements pris par la France.

*Principe n° 9 : « Agir vite, mais rester engagé assez longtemps »*

La pierre angulaire de la coopération bilatérale est le DCP, qui esquisse un engagement et des priorités à moyen terme (jusqu'à cinq ans). Le document de positionnement invite à utiliser toute la panoplie des instruments de coopération pour le développement – adaptés lorsque nécessaire – selon une composition permettant à la fois un déboursement rapide de l'aide et à un appui continu. Toutefois, le projet de DCP avec la République centrafricaine ne prévoit pas de mécanisme autorisant des versements rapides lorsqu'une chance de consolider la paix se présente, pas plus qu'il ne fait expressément référence à l'action humanitaire ciblée qui apporterait, dans l'intervalle, un soulagement aux populations touchées par la crise. De plus, l'équipe d'examen a été informée que la France souhaite récompenser les États performants par un renforcement des programmes de coopération dans ces pays. D'un autre côté, le document sur les États fragiles et les situations de fragilité engage la France à rester impliquée dans des situations marquées par des performances faibles. La façon dont la France va résoudre en termes d'allocations budgétaires cette tension n'est pas claire.

*Principe n° 10 : « Éviter de créer des poches d'exclusion »*

La France a une longue histoire d'engagement soutenu dans des pays partenaires en situation de fragilité (notamment dans les pays d'Afrique francophone). En particulier, l'engagement auprès de la République centrafricaine – un pays qualifié d'orphelin de l'aide – depuis l'indépendance a été à bien des égards exemplaire. Le défi est cependant d'aller au-delà de cette dépendance pour améliorer les résultats en matière de développement et guider la communauté des donateurs lorsqu'elle revient dans ces pays négligés.

*Du discours à la pratique*

La France (comme d'autres donateurs) rencontre des difficultés pour opérationnaliser ces orientations à travers le leadership institutionnel et les décisions de programmation concrètes. Un grand nombre d'observations énoncées dans les sections précédentes du présent rapport demeurent pertinentes, mais les situations de fragilité dont il est question ici exigent que l'on privilégie des conceptions novatrices du partenariat, de l'acheminement de l'aide, du renforcement des capacités, de la coordination, etc., pour que puissent être surmontés les obstacles structurels à la réforme au sein d'appareils d'État à peine fonctionnels.

*Des « États fragiles » à la « fragilité des États »*

La France a choisi de ne pas établir de liste des pays dits « fragiles ». Elle a préféré partir du principe que chaque situation pouvait se situer sur un spectre allant d'un état de fragilité à un état de bon fonctionnement des institutions publiques et de la société. Par ailleurs, elle considère la fragilité comme un thème transversal plutôt que vertical. Or ces choix d'interprétation ont un certain nombre de répercussions sur la gestion de l'aide distribuée par la France dans les situations de fragilité (encadré 12) – en particulier, les systèmes administratifs et les compétences du personnel devront être revus pour assurer que les orientations stratégiques soient totalement incorporées dans les pratiques de développement de la coopération française.

**Encadré 12. La fragilité des États est l'affaire de tous**

Le groupe de travail interministériel sur les États fragiles a été créé pour encourager le dialogue, amorcer une dynamique interministérielle et renforcer la cohérence des politiques. Le nouveau document de positionnement marque une avancée en ce qui concerne la reconnaissance interministérielle des caractéristiques multidimensionnelles de la fragilité d'un État, mais il est encore difficile de savoir si la collaboration engagée a fait naître un élan vigoureux d'adhésion à une vision plus fine de la fragilité des États. Quant aux priorités stratégiques des différents ministères, elles n'ont pas été totalement harmonisées pour appuyer cette stratégie à l'échelle du gouvernement.

Le soutien visant à combattre les fragilités d'un système ne saurait prendre la forme de projets isolés. Il faudrait au contraire que cette dimension qu'est la fragilité des États soit prise en compte dans tous les aspects du programme de coopération et que les enveloppes financières prévues soient revues à la hausse afin que des mesures destinées à remédier à la fragilité puissent être mises en œuvre. Appréhendée selon un axe transversal, la fragilité des États est tout autant l'affaire des responsables de programme de tous les secteurs de la coopération pour le développement que de leurs homologues d'autres services ministériels.

Sachant que tous les États peuvent être jugés partiellement fragiles/fonctionnels, l'analyse de la fragilité devrait faire partie intégrante de tous les programmes, ce qui permettrait d'apprécier, avant même la planification du programme, la capacité de fonctionner de l'État et de la société. D'autres principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires pourraient également se révéler applicables, selon les conclusions de l'analyse. Un effort concerté est nécessaire pour susciter la prise de conscience et l'amélioration des compétences que requiert la conduite de programmes dans des situations précaires. Des experts techniques peuvent exercer des fonctions de tuteur ou de conseiller, mais pas remplacer des personnels ayant la responsabilité directe de la programmation dans des situations précaires.

Enfin, l'adoption d'une stratégie axée sur la fragilité des États suppose la mobilisation de l'administration du pays hôte, qui doit être associée aux processus d'analyse et de programmation. Une fois encore, il importe de rehausser la motivation et les compétences au sein des administrations des pays d'accueil de façon à éveiller une prise de conscience des bienfaits que peut procurer une politique axée sur la fragilité des États.

### *Assurer la cohérence à l'échelle de l'ensemble de l'administration*

Au stade de la formulation de l'action gouvernementale, la collaboration entre les ministères a gagné en puissance – principalement grâce aux activités du CICID et du groupe de travail interministériel sur les États fragiles. Le but que représentait l'harmonisation au niveau interministériel (englobant des acteurs se situant en dehors du champ de l'aide au développement) semble accessible. Si elle veut respecter les engagements qu'elle a pris au niveau mondial en matière de cohérence des politiques et d'harmonisation de l'aide, la France devra toutefois redonner de la vigueur à la collaboration entre les ministères.

La nécessité de mobiliser l'ensemble de l'administration et de veiller à la cohérence des politiques sur le plan opérationnel est particulièrement impérieuse dans le secteur de la sécurité. En particulier, le soutien à ce secteur se situe généralement en dehors du champ couvert par le programme de coopération pour le développement. La sécurité est pourtant un sujet de préoccupation central pour les praticiens du développement et déléguer les responsabilités en matière de réforme du secteur de sécurité peut empêcher les acteurs du développement de partager les enseignements de l'expérience acquise dans le cadre des processus de réforme du secteur public avec leurs homologues spécialistes de la sécurité (encadré 13).

Les nouveaux critères de comptabilisation dans l'APD des dépenses allouées au secteur de la sécurité leur offrent également la possibilité de jouer un rôle plus direct dans l'amélioration des performances globales de ce secteur. Une réflexion inter-services a été lancée au second semestre 2007 au sein d'un comité de pilotage sur la réforme des systèmes de sécurité (RSS), avec pour objectif d'élaborer une position française et d'améliorer la cohérence des actions bilatérales et multilatérales dans ce domaine.

#### **Encadré 13. Le secteur de la sécurité en RCA : de la répression à la protection**

L'incapacité des gouvernements successifs de la RCA à éveiller un sens de la responsabilité civique au sein des institutions chargées de la sécurité a alimenté l'instabilité qui ronge le pays depuis son accès à l'indépendance. L'effondrement de l'État de droit et la culture de l'impunité ne sont que les symptômes d'un dysfonctionnement général des systèmes de sécurité publics. Il faut impérativement mettre un terme à cette instabilité chronique pour espérer instaurer des conditions propices à la réalisation des OMD. Toute la difficulté consistera cependant à pacifier les zones en proie à des troubles par des moyens légitimes de façon à redonner enfin à l'opinion publique confiance dans le secteur de la sécurité au lieu d'alimenter sa défiance. L'application du principe « ne pas nuire » sera capitale dans ces circonstances.

Pendant toute la période chaotique qui a suivi l'accès à l'indépendance de la RCA, la France a conservé un accord de défense recouvrant des programmes de formation des forces armées ainsi qu'un soutien opérationnel en période de tension (intervention militaire à Birao début 2007). Depuis la désintégration des forces de sécurité en 2006-07, il est devenu manifeste que la configuration du soutien au secteur de la sécurité retenue n'a pas permis de mettre en place un secteur de la sécurité discipliné, capable de rendre compte de ses actes et d'accomplir les principales missions incombant à l'État.

Néanmoins, ces expériences ont permis à la France de développer une connaissance approfondie et d'avoir une influence unique au sein du secteur de la sécurité. L'opportunité existe maintenant pour allier l'assistance au développement et la coopération militaire française en un effort conjoint de promotion d'un secteur de la sécurité capable de rendre compte de ses actes. Le séminaire consacré à la réforme du secteur de la sécurité qui aura

lieu prochainement devrait permettre de définir une ambition pour ce secteur et de recenser des projets à effet immédiat de nature à emporter l'adhésion de l'opinion publique. La France devra tenir compte des conclusions du séminaire – mais également les orienter - pour que son soutien au secteur de la sécurité (à travers les canaux civils et militaires) soit à l'avenir cohérent sur un plan interne et systématiquement raccordé au cadre global constitué par le soutien international à la réforme du secteur de la sécurité en RCA. À cet égard, le projet en cours, intitulé *Appui au renforcement de l'État de droit en République centrafricaine*, pourrait être élargi et décentralisé à mesure que la situation se stabilisera.

### *De la formation au renforcement des capacités*

En règle générale, les États affaiblis par des conflits ou des crises prolongées ne disposent pas des capacités requises pour alimenter des processus de réforme d'une importance pourtant primordiale. Les déficits de capacités sont parfois encore aggravés par la perte de qualifications résultant de l'émigration de personnels qualifiés manquant d'opportunités professionnelles. La restauration des capacités individuelles requiert donc une détermination sans faille dans ces situations difficiles puisqu'elle donne non seulement les fondations pour un gouvernement stable et des institutions en mesure de rendre des comptes, mais elle peut aussi servir à redresser les déséquilibres structurels sous-jacents aux crises en développant des approches inclusives et basées sur le mérite. Comme noté précédemment, l'assistance technique octroyée par la France semble parfois davantage ciblée sur la fourniture d'appuis directs que sur les transferts de compétences et le renforcement des institutions. Le résultat est que la durabilité des processus de réforme peut être affectée et la stabilité menacée. L'assistance technique dans les contextes fragiles devrait obéir à la recherche d'un juste équilibre entre la nécessité d'assurer un appui direct pour que les institutions soient au minimum en mesure de remplir leurs fonctions, et le souci de transférer des compétences institutionnelles et individuelles pour renforcer leurs capacités à délivrer des services de façon transparente.

### *Intégrer dans le cycle de gestion des programmes une approche sensible aux conflits*

L'efficacité de l'aide suppose une compréhension très fine des interactions complexes existant entre les programmes d'aide et l'environnement dans lequel ils sont conduits. Dans les situations de fragilité, les risques d'effets dommageables des programmes sont accentués par les sensibilités liées à l'accès aux ressources et aux opportunités. La *Grille de lecture des fragilités d'un État* sera un outil de base pour une programmation sensible aux conflits. Toutefois, l'aptitude à suivre de façon systématique l'évolution du contexte et à ajuster en conséquence les programmes sera décisive pour garantir en permanence l'intégrité des DCP ainsi que pour assurer la sécurité du personnel. À cet égard, il apparaît que les examens à mi-parcours ne sont pas suffisamment fréquents. Suivre le contexte, réfléchir aux répercussions des fluctuations observées et adapter les activités aux dynamiques à l'œuvre localement : ce sont là des missions importantes pour le personnel sur le terrain (relevant actuellement du Service de coopération et d'action culturelle), qui aura besoin pour remplir ces fonctions essentielles d'outils et de formations spécifiques. Dans le cas de la République centrafricaine, il y a peu d'éléments montrant que la grille a d'ores et déjà influencé le choix des priorités établies dans le DCP – ou qu'elle sera prise en compte dans la programmation future.

### *Gestion des risques*

Comme noté ci-dessus, l'efficacité de l'aide dans les États fragiles exige adaptabilité et flexibilité. Les contraintes qu'impose l'utilisation des instruments existants sont clairement posées dans la déclaration de positionnement, mais pour le moment, aucune batterie d'instruments nouveaux n'est à l'étude puisque ce qui est proposé consiste plutôt à adapter les instruments existants au contexte. Cette démarche prudente suppose un dosage subtil des pratiques suivies en matière de

gestion des risques avec les instruments usuels afin de pouvoir faire face à des niveaux de risque supérieurs à la normale.

### *Évaluation de l'impact*

Jusqu'ici, l'évaluation en aval de l'impact de la nouvelle approche de la fragilité des États n'a guère mobilisé l'attention. S'il est certes peut-être un peu tôt pour évaluer dans toute son ampleur l'impact de cette nouvelle manière d'aborder la fragilité des États, il sera cependant capital de suivre de près les progrès accomplis et d'en rendre compte à tous les stades de l'exécution de la politique d'aide de la France pour s'assurer que celle-ci produit un impact maximal sans pour autant entraîner d'effets dommageables. Dans cette optique, il y a lieu de mettre au point des indicateurs SMART<sup>20</sup> ainsi qu'un processus d'examen régulier des progrès réalisés par rapport aux grands objectifs poursuivis tant sur le plan mondial qu'au niveau des pays.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

#### *Renforcement des capacités*

- Les intentions de la France de mettre l'accent sur le renforcement des capacités - aussi bien dans son *Plan d'action* que dans sa stratégie de gouvernance - méritent une réflexion au plus haut niveau afin de mieux cerner les possibilités réelles d'une telle approche.
- La France devrait mettre en place des orientations opérationnelles plus explicites pour le renforcement des capacités, sur la base d'un processus d'évaluation plus systématique de l'expérience de la France et de la communauté internationale dans ce domaine.

#### *Conflit, paix, sécurité et États fragiles*

La France devrait prendre en considération la nécessité de :

- Renforcer les processus de collaboration interministériels sur les questions de fragilité des États, au siège et au niveau du terrain, afin de mieux combiner les différents outils d'intervention.
- Renforcer les processus visant à faciliter l'appropriation des réformes au sein des institutions étatiques des pays partenaires, qui sont affaiblies par l'instabilité politique, des processus de recrutement opaques et des capacités faibles.
- Adapter le processus du DCP afin de mieux gérer la flexibilité face aux risques associés à un acheminement efficace de l'aide dans des contextes d'instabilité.
- Élargir le dialogue avec les partenaires internationaux sur les sujets intéressant la fragilité, et notamment sur la gestion du secteur de la sécurité, et consolider l'alignement de l'aide.
- Élaborer un cadre de mesure des performances pour les programmes se donnant expressément pour objectifs l'amélioration du fonctionnement des États et/ou la construction de la paix.

<sup>20</sup>

Spécifiques, mesurables, accessibles, réalistes et définis dans le temps.

## Annexe A

## Progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen de 2004

Domaine	Recommandations (2004)	Réalisations depuis 2004
<b>Le cadre général et les nouvelles orientations</b>	Élaborer un <b>document d'orientation stratégique</b> pour l'ensemble du dispositif de coopération, construit autour de la réalisation des OMD et fondé sur le principe d'alignement de la coopération française sur les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays partenaires.	Le document de politique transversale, l'élaboration de stratégies sectorielles dans les secteurs clés et la mise en place de documents cadres de partenariat dans les pays de la zone de solidarité prioritaire sont des avancées favorables à l'atteinte des OMD et propices à l'alignement et l'harmonisation. La France n'a toutefois pas de document cadre d'orientation stratégique à moyen terme de sa politique de coopération guidant l'ensemble de ses acteurs institutionnels autour de priorités clairement établies.
	Assumer un rôle plus actif dans la mise en œuvre des principes d' <b>efficacité de l'aide</b> dans les pays partenaires ; ceci implique de finaliser et de diffuser le plan d'action en matière d'harmonisation, en spécifiant les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs de résultat et d'échéances.	La France a accueilli le forum de haut niveau de Paris en mars 2005, a élaboré un plan d'action pour l'efficacité de l'aide, et est activement engagée dans les travaux de suivi, au CAD comme au niveau européen. La LOLF et les DCP favorisent l'application des principes de la déclaration de Paris. Il n'existe pas de calendrier précis de mise en œuvre des composantes du plan d'action pour assurer son opérationnalisation et renforcer l'application des engagements en matière de division du travail, de prévisibilité, d'alignement et d'harmonisation.
<b>Le volume et la répartition de l'aide</b>	Déterminer les principes de programmation et les modalités de mise en œuvre des <b>ressources budgétaires</b> qui seront mobilisées pour compenser la diminution progressive du traitement de la dette.	La France a amélioré la transparence budgétaire et la programmation de son aide publique au développement. Les moyens de compenser la diminution prévisibles des annulations de dette pour tenir les engagements internationaux restent cependant à préciser.
	Revoir la <b>sélectivité géographique</b> au sein de la ZSP en établissant des priorités en fonction des besoins pour la réalisation des OMD et de l'impact possible compte tenu de l'engagement des pays bénéficiaires.	La ZSP n'a pas été modifiée au cours de la période. L'aide de la France est fortement ciblée sur l'Afrique (deux tiers), mais la part allouée aux pays les moins avancés a reculé depuis 2004. La France souhaite concentrer davantage son aide, mais elle n'a pas une stratégie explicite pour cibler davantage l'aide programmable sur un petit nombre de pays selon des critères liés aux OMD et à l'impact potentiel de l'aide.
	Expliciter la <b>stratégie multilatérale</b> , y compris les choix budgétaires, et refléter les enseignements de l'expérience bilatérale dans l'action multilatérale.	La France cherche à développer les synergies entre le volet multilatéral et bilatéral de son aide et à développer une approche plus stratégique vis-à-vis des institutions internationales. L'élaboration d'une stratégie multilatérale globale reste nécessaire.
	Saisir les opportunités que présente la LOLF pour introduire un <b>processus budgétaire</b> transparent et pluriannuel et une gestion axée sur les résultats, en utilisant le DPT comme cadre pour décliner les orientations stratégiques	La LOLF est une avancée en termes de transparence de l'aide et de gestion axée sur les résultats, sur la base en particulier du document de politique transversale. Il n'y a pas d'indicateurs de résultats dans les DCP et ceux retenus dans le DPT peuvent être améliorés pour renforcer l'approche

	en choix budgétaires.	par les résultats. La mise en place d'un budget triennal prévue à compter de 2009 devrait également améliorer la prévisibilité de l'aide.
<b>La cohérence des politiques au service du développement</b>	Faire de la cohérence des politiques au service du développement un <b>objectif explicite</b> du gouvernement français et préciser les arrangements institutionnels déployés – en particulier les mécanismes de coordination et les processus d'arbitrage.	La cohérence est évoquée dans le document de politique transversale, et le secrétaire d'État à la Coopération a charge de la promouvoir. L'acceptation de la cohérence pour le développement est toutefois limitée et il n'existe pas de cadre politique de référence pour la promouvoir au niveau de l'ensemble des politiques sectorielles.
	Pour assurer une prise en compte plus systématique des intérêts des pays en développement dans les politiques menées par la France, mener une <b>réflexion plus rigoureuse</b> en identifiant des objectifs concrets à poursuivre au niveau ministériel et au sein de l'administration.	La France privilégie les mécanismes <i>ad hoc</i> pour résoudre les problèmes de cohérence ainsi que les mécanismes de coordination existants dans le champ du développement. Ces derniers n'ont pas vocation à sortir de ce champ comme le nécessite l'approche de la cohérence pour le développement. L'absence de mécanisme permanent dédié affaiblit l'impact du travail d'analyse et de recherche développé par les instances de la coopération française sur plusieurs questions de cohérence.
<b>La gestion et la mise en œuvre de l'aide</b>	Adapter la <b>planification de l'aide</b> pour mieux répondre aux besoins exprimés par les pays partenaires à travers leurs stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, plutôt qu'en fonction des outils de la coopération française, et instituer une programmation budgétaire par pays pour renforcer la prévisibilité de l'aide.	Les documents cadres de partenariat mis en place dans une trentaine de pays de la ZSP sont un outil stratégique prenant en compte les stratégies nationales. La dimension partenariale et le ciblage sur un nombre limité de priorités sectorielles, qui sont prévus dans la conception des DCP, restent à améliorer. L'annexe financière donne une fourchette indicative des volumes d'aide par secteur sur cinq ans, mais il n'y pas de possibilité d'autorisations pluriannuelles d'engagement.
	Comparer les avantages et inconvénients de conserver différentes <b>structures d'exécution</b> , tant au siège que dans les pays partenaires. Sur la base de l'expérience des C2D, approfondir la réflexion sur l'efficacité des divers instruments de l'aide française par rapport à l'évolution vers l'approche programme et l'aide budgétaire.	La France a transféré une partie des compétences de mise en œuvre de l'aide publique à l'AFD, et souhaite redéfinir le dispositif institutionnel au siège et sur le terrain. La configuration institutionnelle reste complexe et le rôle des acteurs dans les différentes dimensions du pilotage et de la mise en œuvre de l'aide manque de clarté. La France maintient une panoplie d'instruments diversifiée et commence à s'engager dans l'aide programme et l'aide budgétaire.
	Poursuivre les efforts d'adaptation de l' <b>assistance technique</b> pour renforcer sa contribution au développement des capacités tout en évaluant son coût d'opportunité par rapport à d'autres instruments. Envisager son déliement, le cofinancement avec d'autres donateurs et un recours accru aux compétences locales ou régionales.	L'assistance technique dans les secteurs OMD mis en œuvre par l'AFD relève des maîtrises d'ouvrage locale et est déliée. L'assistance technique dans les domaines couverts par le MAEE reste gérée par le ministère selon ses procédures, et les approches conjointes demeurent rares. L'évaluation d'impact de l'assistance technique dans un secteur donné et la capitalisation d'expériences dans le domaine du renforcement des capacités restent à développer.
	Encourager les initiatives visant la <b>capitalisation interinstitutionnelle</b> du savoir et la valorisation de l'expérience, y compris au niveau de l'évaluation.	DGCID, AFD et DGTPE ont gardé leurs structures d'évaluation. Une plus grande concertation entre celles-ci a été mise en place, mais le manque d'intégration pénalise la capitalisation interinstitutionnelle des expériences.

## Annexe B

## OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants

France	Versements nets						
	1992-96	1997-2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>8 249</b>	<b>5 173</b>	<b>6 121</b>	<b>10 059</b>	<b>8 257</b>	<b>8 637</b>	<b>9 213</b>
Aide publique au développement	8 109	5 198	5 486	7 253	8 473	10 026	10 601
Bilatérale	6 250	3 703	3 615	5 213	5 567	7 239	7 919
Multilatérale	1 859	1 495	1 871	2 040	2 906	2 787	2 681
Autres apports du secteur public	140	-25	635	2 806	-216	-1 390	-1 388
Bilatéraux	140	-25	635	2 806	-216	-1 390	-1 388
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>229</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>4 404</b>	<b>5 512</b>	<b>-1 392</b>	<b>-3 123</b>	<b>4 342</b>	<b>7 107</b>	<b>13 116</b>
Bilatéraux : dont	4 524	5 512	-1 392	-3 123	4 342	7 107	13 116
Investissements directs	2 181	5 328	2 915	681	1 534	6 856	10 589
Crédits à l'exportation	63	-345	-1 448	-2 345	-23	-911	-1 456
Multilatéraux	-119	-	-	-	-	-	-
<b>Apports totaux</b>	<b>12 883</b>	<b>10 685</b>	<b>4 729</b>	<b>6 936</b>	<b>12 599</b>	<b>15 744</b>	<b>22 329</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2005)	9 705	6 960	7 632	8 265	8 632	10 026	10 313
APD en pourcentage du RNB	0,58	0,37	0,37	0,40	0,41	0,47	0,47
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0,92	0,75	0,32	0,39	0,61	0,74	0,99
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG							
- En millions de USD	23	22	29	34	50	47	53
- En pourcentage des versements nets	0	0	1	0	1	0	1
- Médiane du CAD en pourcentage des versements nets	5	7	8	8	8	9	6

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.

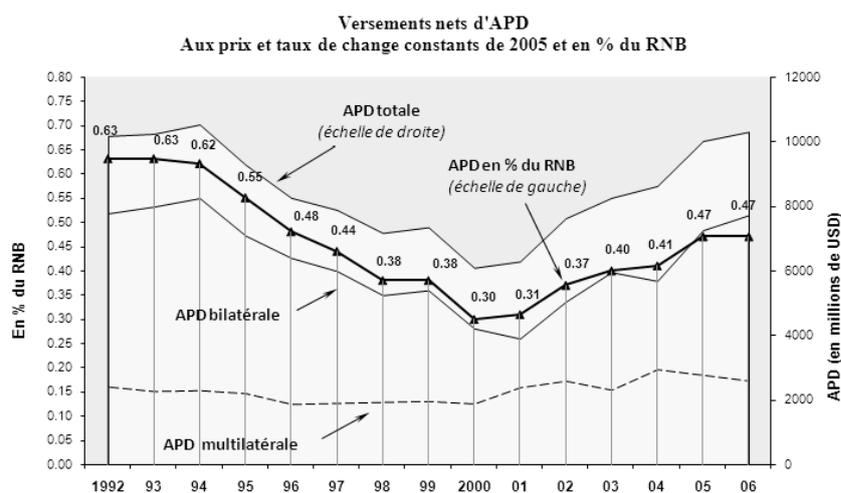
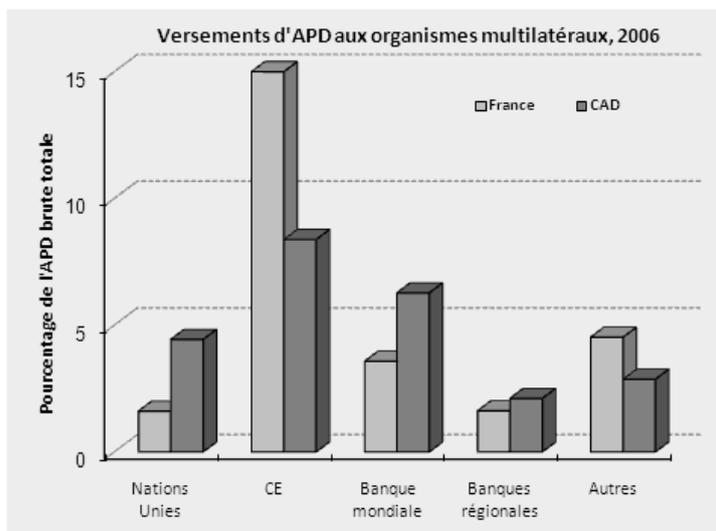


Tableau B.2. APD par grandes catégories

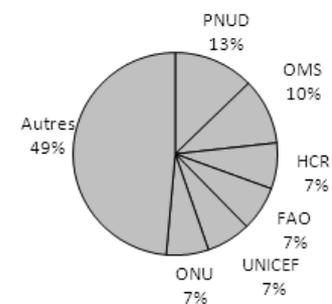
France	Millions de USD constants de 2005					Part en pourcentage des versements bruts					Ensemble du CAD 2006%
						2002	2003	2004	2005	2006	
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2006%
<b>APD bilatérale brute</b>	<b>6 554</b>	<b>7 931</b>	<b>6 808</b>	<b>8 524</b>	<b>9 126</b>	<b>70</b>	<b>76</b>	<b>68</b>	<b>74</b>	<b>73</b>	<b>76</b>
<i>Dons</i>	<i>5 389</i>	<i>6 524</i>	<i>6 181</i>	<i>7 707</i>	<i>8 193</i>	<i>58</i>	<i>63</i>	<i>62</i>	<i>67</i>	<i>66</i>	<i>68</i>
Projets et programmes de développement	642	539	646	724	925	7	5	6	6	7	15
Coopération technique	2 121	2 204	2 384	2 364	2 729	23	21	24	21	22	19
Aide alimentaire à des fins de développem	46	46	51	39	33	0	0	1	0	0	1
Aide humanitaire	15	36	20	28	47	0	0	0	0	0	6
Allègement de la dette	1 811	2 771	1 998	3 498	3 583	19	27	20	30	29	17
Dépenses administratives	270	292	373	334	332	3	3	4	3	3	4
Autres dons	484	636	709	720	544	5	6	7	6	4	13
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>1 164</i>	<i>1 407</i>	<i>627</i>	<i>818</i>	<i>933</i>	<i>12</i>	<i>13</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>8</i>
Prêts nouveaux de développement	771	509	518	554	724	8	5	5	5	6	7
Rééchelonnements de dette	393	899	109	263	208	4	9	1	2	2	1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
<b>APD multilatérale brute</b>	<b>2 794</b>	<b>2 503</b>	<b>3 176</b>	<b>3 005</b>	<b>3 291</b>	<b>30</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>24</b>
Organismes des Nations unies	216	204	194	187	200	2	2	2	2	2	4
CE	1 789	1 494	1 898	1 811	1 885	19	14	19	16	15	8
Groupe de la Banque mondiale	339	334	404	299	443	4	3	4	3	4	6
Banques régionales de développement (a)	181	177	167	206	201	2	2	2	2	2	2
Autres	269	293	514	503	562	3	3	5	4	5	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>9 348</b>	<b>10 434</b>	<b>9 984</b>	<b>11 530</b>	<b>12 417</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Remboursements et annulations de dette</b>	<b>-1 716</b>	<b>-2 169</b>	<b>-1 353</b>	<b>-1 503</b>	<b>-2 105</b>						
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>7 632</b>	<b>8 265</b>	<b>8 632</b>	<b>10 026</b>	<b>10 313</b>						
<i>Pour référence :</i>											
<i>Financements mixtes (b)</i>	-	-	-	-	-						
<i>Allègement de dette nette</i>	<i>1 885</i>	<i>3 098</i>	<i>1 787</i>	<i>3 364</i>	<i>3 406</i>						
<i>Coûts imputés des étudiants</i>	-	<i>934</i>	<i>925</i>	<i>953</i>	<i>1 097</i>						
<i>Réfugiés dans les pays donneurs</i>	<i>342</i>	<i>507</i>	<i>554</i>	<i>585</i>	<i>459</i>						

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2005-2006)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2005-2006)

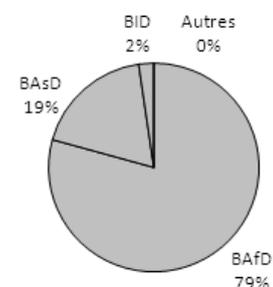
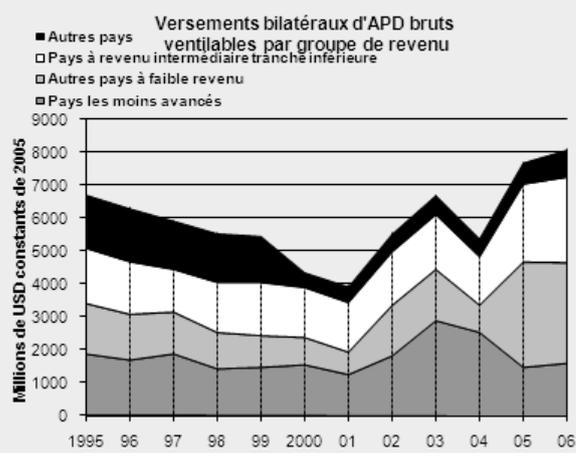
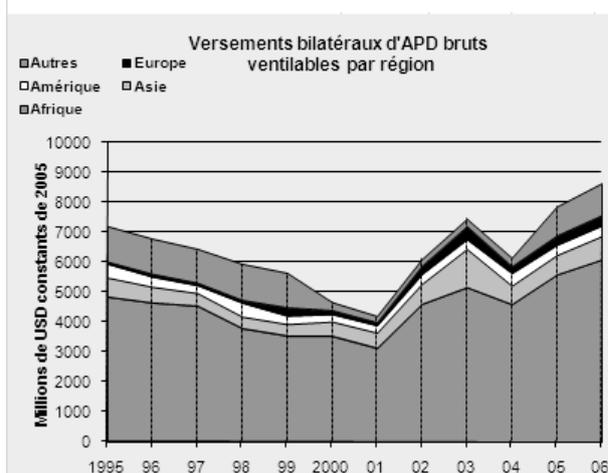


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

France	Versements bruts										Ensemble du CAD 2006%
	Millions de USD constants de 2005					Part en pourcentage					
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	
<b>Afrique</b>	4 600	5 156	4 588	5 579	6 081	75	69	75	71	70	<b>46</b>
Afrique subsaharienne	3 668	4 244	3 582	4 589	4 968	60	57	58	58	58	<b>42</b>
Afrique du Nord	823	841	928	966	958	13	11	15	12	11	<b>4</b>
<b>Asie</b>	696	1 302	645	675	804	11	17	10	9	9	<b>25</b>
Asie du Sud et Asie centrale	149	763	193	227	137	2	10	3	3	2	<b>11</b>
Extrême-Orient	533	528	449	421	545	9	7	7	5	6	<b>13</b>
<b>Amérique</b>	341	340	434	355	371	6	5	7	5	4	<b>8</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	119	141	240	173	138	2	2	4	2	2	<b>4</b>
Amérique du Sud	210	199	195	182	196	3	3	3	2	2	<b>4</b>
<b>Moyen-Orient</b>	134	171	163	852	956	2	2	3	11	11	<b>14</b>
<b>Océanie</b>	88	72	118	111	110	1	1	2	1	1	<b>1</b>
<b>Europe</b>	251	411	201	288	315	4	6	3	4	4	<b>5</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par région</b>	<b>6 109</b>	<b>7 451</b>	<b>6 149</b>	<b>7 860</b>	<b>8 638</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	1 844	2 920	2 563	1 493	1 615	33	43	47	19	20	<b>26</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	1 540	1 558	828	3 208	3 071	28	23	15	42	38	<b>30</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire</b>											
(tranche inférieure)	1 633	1 665	1 477	2 371	2 595	29	25	27	31	32	<b>39</b>
(tranche supérieure)	536	580	539	639	816	10	9	10	8	10	<b>5</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	3	1	1	-	-	0	0	0	-	-	<b>-</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenus</b>	<b>5 556</b>	<b>6 724</b>	<b>5 407</b>	<b>7 712</b>	<b>8 097</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	6 553	7 931	6 808	8 525	9 126	100	100	100	100	100	<b>100</b>
<i>dont : APD non affectée par région</i>	444	480	659	665	488	7	6	10	8	5	<b>15</b>
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenus</i>	998	1 207	1 401	813	1 029	15	15	21	10	11	<b>21</b>



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

France	Versements bruts, moyennes bisannuelles													
	1995-99				2000-04				2005-06					
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent	Mémoire: Médiane CAD	Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent	Mémoire: Médiane CAD	Millions de USD courants	Millions de USD de 2005	Pour cent	Mémoire: Médiane CAD		
Polynésie française	417	498	8		Congo, Rép. dém.	318	361	8		Nigeria	1 741	1 713	22	
Côte d'Ivoire	408	481	8		Côte d'Ivoire	280	379	7		Irak	713	702	9	
Nouvelle-Calédonie	393	469	8		Maroc	249	316	6		Congo, Rép.	676	673	8	
Egypte	336	400	7		Sénégal	230	279	6		Maroc	355	350	4	
Cameroun	278	332	6		Cameroun	223	275	5		Cameroun	291	286	4	
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>1 832</b>	<b>2 180</b>	<b>36</b>	<b>33</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>1 300</b>	<b>1 610</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>3 777</b>	<b>3 725</b>	<b>47</b>	<b>48</b>
Maroc	269	322	5		Egypte	185	248	4		Mayotte	273	268	3	
Sénégal	230	275	5		Madagascar	165	188	4		Algérie	251	248	3	
Madagascar	168	202	3		Mayotte	147	185	4		Sénégal	249	245	3	
Algérie	153	180	3		Tunisie	139	177	3		Tunisie	222	219	3	
Congo, Rép.	148	175	3		Pakistan	114	135	3		Chine	186	184	2	
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>2 800</b>	<b>3 334</b>	<b>55</b>	<b>53</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>2 051</b>	<b>2 544</b>	<b>49</b>	<b>51</b>	<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>4 958</b>	<b>4 888</b>	<b>62</b>	<b>62</b>
Gabon	113	132	2		Algérie	113	138	3		Viet Nam	147	145	2	
Mayotte	109	131	2		Mozambique	111	152	3		Egypte	140	138	2	
Tunisie	107	129	2		Niger	103	121	2		Côte d'Ivoire	128	126	2	
Burkina Faso	91	107	2		Chine	95	118	2		Burkina Faso	120	118	1	
Niger	89	106	2		Mali	94	122	2		Afrique du Sud	112	110	1	
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>3 309</b>	<b>3 939</b>	<b>66</b>	<b>65</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>2 567</b>	<b>3 195</b>	<b>62</b>	<b>64</b>	<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>5 605</b>	<b>5 524</b>	<b>70</b>	<b>73</b>
Viet Nam	81	97	2		Viet Nam	87	109	2		Mali	111	109	1	
Mali	81	96	2		Burkina Faso	80	103	2		Madagascar	109	107	1	
Guinée	80	94	2		Indonésie	79	104	2		Turquie	90	90	1	
Chine	65	76	1		Serbie	71	88	2		Niger	89	88	1	
Tchad	61	72	1		Gabon	69	87	2		Wallis & Futuna	87	86	1	
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>3 675</b>	<b>4 374</b>	<b>73</b>	<b>74</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>2 951</b>	<b>3 685</b>	<b>71</b>	<b>73</b>	<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>6 091</b>	<b>6 004</b>	<b>76</b>	<b>80</b>
<b>Total (176 bénéficiaires)</b>	<b>5 048</b>	<b>6 012</b>	<b>100</b>		<b>Total (153 bénéficiaires)</b>	<b>4 159</b>	<b>5 205</b>	<b>100</b>		<b>Total (143 bénéficiaires)</b>	<b>8 018</b>	<b>7 904</b>	<b>100</b>	
Aide non affectée	1 025	1 218			Aide non affectée	913	1 142			Aide non affectée	935	921		
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>6 072</b>	<b>7 229</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>5 071</b>	<b>6 347</b>			<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>8 953</b>	<b>8 825</b>		

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

aux prix et taux de change courants

France	Engagements - Moyennes bisannuelles						
	1995-99		2000-04		2005-06		2005-06
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>2 486</b>	<b>45</b>	<b>1 724</b>	<b>34</b>	<b>2 582</b>	<b>28</b>	<b>33</b>
Education	1 577	28	1 051	21	1 625	17	7
dont : Education de base	3	0	179	4	151	2	2
Santé	210	4	188	4	275	3	4
dont : Santé de base	6	0	34	1	106	1	3
Politique en matière de population/ Santé e	1	0	10	0	5	0	4
Distribution d'eau et assainissement	216	4	149	3	176	2	4
Bon gouvernement et société civile	111	2	70	1	123	1	9
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	-	-	16	0	2
Autres infrastructures et services sociaux	371	7	256	5	378	4	4
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>493</b>	<b>9</b>	<b>272</b>	<b>5</b>	<b>738</b>	<b>8</b>	<b>11</b>
Transport et entreposage	226	4	127	3	473	5	5
Communications	62	1	28	1	25	0	0
Energie	147	3	55	1	93	1	4
Banque et services financiers	12	0	47	1	104	1	1
Entreprises et autres services	46	1	15	0	43	0	1
<b>Production</b>	<b>427</b>	<b>8</b>	<b>228</b>	<b>5</b>	<b>195</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	341	6	179	4	149	2	3
Industries manufacturières, extractives, co	47	1	45	1	9	0	1
Commerce et tourisme	27	0	5	0	38	0	1
Autres	12	0	0	0	0	0	0
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>449</b>	<b>8</b>	<b>399</b>	<b>8</b>	<b>684</b>	<b>7</b>	<b>6</b>
Aide-programme et sous forme de produits	297	5	153	3	285	3	3
Aide se rapportant à la dette	1 051	19	1 693	34	3 829	41	25
Aide humanitaire	51	1	15	0	82	1	8
Frais administratifs des donateurs	278	5	236	5	338	4	4
Concours fournis aux ONG (budget centra	22	0	30	1	50	1	3
Refugies dans les pays donateurs	-	-	283	6	528	6	2
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>5 574</b>	<b>100</b>	<b>5 033</b>	<b>100</b>	<b>9 311</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	5 658	77	5 117	71	9 403	75	78
dont : non affectée	84	1	85	1	92	1	1
APD multilatérale	1 703	23	2 086	29	3 194	25	22
APD totale	7 361	100	7 204	100	12 597	100	100

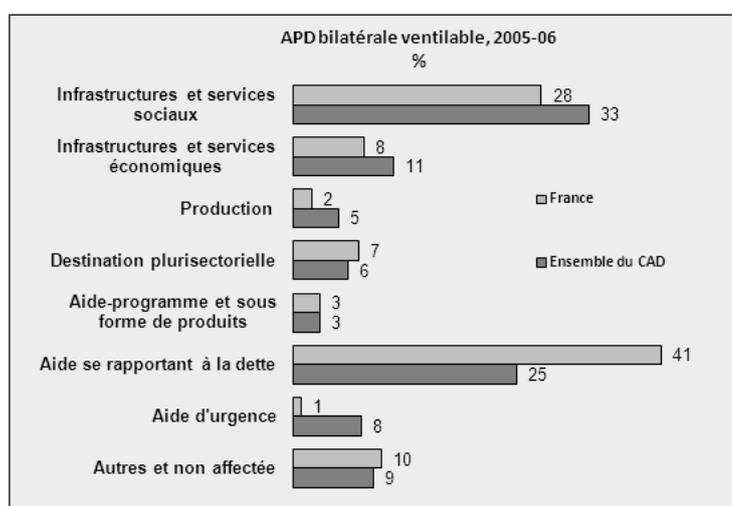


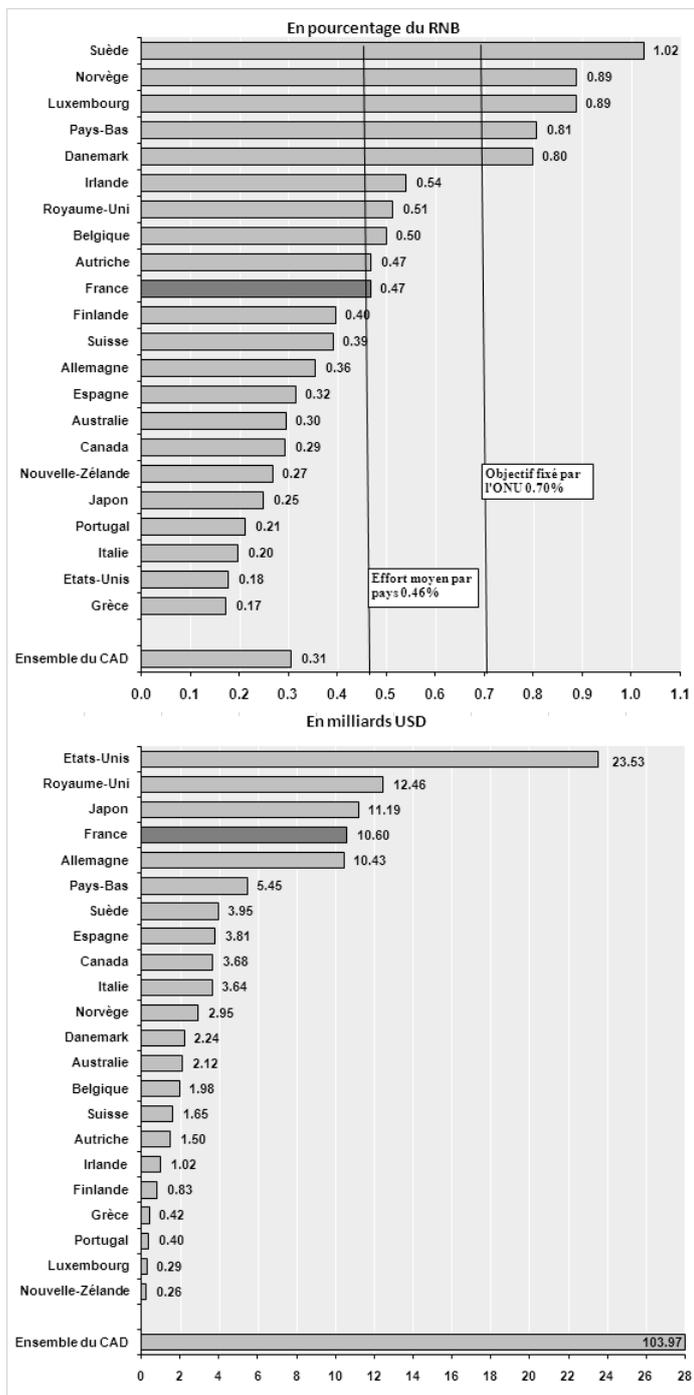
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2006 % (a)	Part de l'aide multilatérale				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2006	
	2006		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 98-99 et 03-04		2006				% de l'APD	% du RNB
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	% du RNB (b)	% du RNB (c)	% de l'APD		
Allemagne	10 435	0.36	7.2	95.6	32.6	12.0	0.12	0.04	25.3	0.09
Australie	2 123	0.30	4.3	99.8	15.4		0.05		21.3	0.06
Autriche	1 498	0.47	13.9	100.0	27.1	11.4	0.13	0.05	16.8	0.08
Belgique	1 978	0.50	9.0	99.4	31.4	11.5	0.16	0.06	36.9	0.18
Canada	3 684	0.29	9.3	100.0	31.3		0.09		33.8	0.10
Danemark	2 236	0.80	-3.1	100.0	34.5	24.8	0.28	0.20	39.3	0.31
Espagne	3 814	0.32	6.7	94.5	45.1	22.8	0.14	0.07	20.1	0.06
États-Unis	23 532	0.18	16.4	100.0	10.1		0.02		27.3	0.05
Finlande	834	0.40	9.8	100.0	45.5	27.1	0.18	0.11	35.5	0.14
France	10 601	0.47	10.4	94.7	25.3	7.0	0.12	0.03	24.8	0.12
Grèce	424	0.17	3.2	100.0	55.4	16.7	0.10	0.03	24.2	0.04
Irlande	1 022	0.54	15.5	100.0	38.1	26.2	0.21	0.14	51.3	0.28
Italie	3 641	0.20	13.1	100.0	45.0	8.9	0.09	0.02	21.7	0.04
Japon	11 187	0.25	2.1	89.6	34.6		0.09		29.9	0.07
Luxembourg	291	0.89	5.0	100.0	29.5	21.2	0.26	0.19	42.5	0.38
Norvège	2 954	0.89	5.6	100.0	25.6		0.23		38.2	0.34
Nouvelle-Zélande	259	0.27	6.3	100.0	21.6		0.06		28.6	0.08
Pays-Bas	5 452	0.81	1.7	100.0	21.5	13.5	0.17	0.11	25.6	0.21
Portugal	396	0.21	-2.1	100.0	46.7	15.3	0.10	0.03	60.6	0.13
Royaume-Uni	12 459	0.51	12.6	100.0	30.0	17.5	0.15	0.09	30.7	0.16
Suède	3 955	1.02	8.4	100.0	27.9	21.7	0.29	0.22	29.1	0.30
Suisse	1 646	0.39	6.2	100.0	23.8		0.09		27.5	0.11
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>104 421</b>	<b>0.31</b>	<b>8.8</b>	<b>97.5</b>	<b>26.3</b>	<b>16.8</b>	<b>0.08</b>	<b>0.05</b>	<b>28.2</b>	<b>0.09</b>
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.46								

Notes :

a. Hors réaménagements de dettes.  
b. Y compris l'aide transitant par la CE.  
c. A l'exclusion de l'aide transitant par la CE.  
.. Données non disponibles.

**Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2006**



## *Annexe C*

### **Aide humanitaire**

#### **La France et les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire**

La France est l'un des premiers pays à avoir approuvé en juin 2003 à Stockholm les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Elle n'a depuis jamais cessé de participer à cette initiative et développe actuellement un plan d'action pour la mise en œuvre des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Le présent examen constitue la première évaluation de l'action humanitaire de la France au regard des engagements souscrits dans les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire<sup>21</sup>.

D'une manière générale, l'absence de cadre général stratégique gouvernant l'affectation de l'aide humanitaire, la multiplicité des acteurs et la dispersion des apports de financement donnent à penser que l'impact de l'action humanitaire de la France est faible. Cependant, la France a progressé sur le terrain de l'alignement de son action humanitaire publique sur les engagements de Stockholm. Ainsi :

- Elle a adopté une approche globale de l'action humanitaire, qui englobe la prévention, les capacités d'intervention, les premières activités de redressement et les secours d'urgence.
- Elle est considérée par les organismes humanitaires des Nations Unies comme un donneur engagé menant une action cohérente.
- Elle a joué un rôle de premier plan lors des négociations ayant présidé à la récente révision des Lignes directrices d'Oslo.
- Elle a mené une évaluation approfondie de la réponse à la crise du tsunami qui a frappé l'Océan indien, laquelle a donné des leçons utiles et contribué au regain d'intérêt accordé aux stratégies de réduction des risques de catastrophe.

#### **La cohérence des politiques**

La France ne s'est pas dotée d'une déclaration de politique générale ou d'un cadre stratégique destiné à orienter son processus de décision en matière d'aide humanitaire<sup>22</sup>. Ses décisions dans ce domaine s'appuient sur des déclarations internationales, telles que le Consensus européen sur l'aide humanitaire et les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Cependant, l'absence d'une politique explicite rend plus complexe le maintien de la cohérence des politiques entre les différents acteurs de l'action humanitaire durant les phases de réhabilitation faisant suite aux crises.

<sup>21</sup> Le précédent examen de l'aide de la France ne faisait qu'évoquer brièvement l'aide d'urgence et l'aide humanitaire.

<sup>22</sup> Elle a toutefois adopté en 2004 une nouvelle politique d'aide alimentaire qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie sectorielle « Agriculture et sécurité alimentaire » du CICID.

### ***Champ d'application de l'action humanitaire***

La France a adopté les objectifs et la définition de l'action humanitaire tels qu'ils sont exposés dans les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Il importe de préciser que les activités de prévention et d'atténuation de crises relèvent de cette définition. Dans cette perspective, les réponses de court terme sont soutenues par les efforts de long terme visant la réduction des vulnérabilités à travers l'intégration de stratégies de réduction des risques dans les pratiques traditionnelles du développement.

Cependant, comme déjà noté, l'intégration systématique de ces différents volets dans le cycle de planification et de programmation est un défi et demeure à un stade peu avancé dans le système d'aide publique. La mesure dans laquelle ces activités restent périphériques peut être jugée à l'aune de l'attention relativement superficielle accordée jusqu'à présent aux questions humanitaires dans les documents cadres de partenariat. En particulier, l'absence de référence aux causes sous-jacentes des vulnérabilités liées aux crises est dommageable puisqu'elle permettrait de susciter une prise de conscience quant à l'intérêt d'assurer une connexion étroite dans la programmation des composantes humanitaires et de développement du programme d'aide.

### ***Une affectation des ressources basée sur les besoins***

L'action humanitaire occupe une place particulière dans la politique des affaires étrangères de la France. Elle est considérée comme une manifestation de l'humanité et de la solidarité avec les communautés touchées par les crises. Ceci est manifeste dans la volonté de fournir de l'assistance humanitaire aux pays situés en-dehors de la Zone de solidarité prioritaire. La France a ainsi alloué récemment un appui substantiel à l'aide aux communautés de l'Océan indien touchées par le tsunami, ainsi qu'aux survivants des tremblements de terre qui ont frappé le Pakistan et l'Iran. De plus, en complétant le budget humanitaire par des ouvertures de crédits supplémentaires, la France a pu minimiser l'impact négatif de ces événements sur ses engagements existants.

D'une manière générale, les performances de la France en termes d'affectation en fonction des besoins sont satisfaisantes. Toutefois, sa volonté de faire bénéficier d'une aide humanitaire des pays situés hors de sa ZSP pose un défi en ce qui concerne la programmation de l'aide pour appuyer des processus de transition durables. Les principes concernant l'aide humanitaire<sup>23</sup> et l'engagement dans les États fragiles<sup>24</sup> exigent une collaboration qui dépasse les frontières institutionnelles ; de fait l'action humanitaire est placée sous la responsabilité de la Délégation à l'action humanitaire (DAH), alors que l'aide au développement relève de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) et de l'Agence française de développement (AFD).

Une déclaration de politique générale sur l'action humanitaire, autour de laquelle se fédéreraient intervenants et apports de financement, permettrait de clarifier ces aspects (et bien d'autres). La mise en place d'un cadre stratégique – inspiré de cette déclaration et ancré dans les engagements contractés par la France – qui esquisserait un plan de mise en œuvre assorti d'indicateurs pour la politique, apporterait un élan pour l'appropriation institutionnelle et donnerait plus de transparence à l'action humanitaire de la France. Le futur *livre blanc* pourrait constituer une base adéquate pour lancer un

<sup>23</sup> Le principe 9 demande aux donateurs de « dispenser l'aide humanitaire selon des modalités qui favorisent le redressement et le développement de long terme, en s'appliquant à faciliter, le cas échéant, la préservation de moyens d'existence durables ou le retour à de tels moyens ainsi que le remplacement progressif des secours humanitaires par des activités de reconstruction et de développement ».

<sup>24</sup> Le principe 9 du CAD relatif à l'engagement dans les États fragiles engage la France à « agir vite ... mais rester engagée assez longtemps pour donner une chance au succès ».

processus de dialogue sur ces questions avec les acteurs impliqués à l'intérieur et hors du gouvernement.

### **Les apports de financement**

Il est difficile de suivre de façon précise l'évolution des flux d'aide humanitaire français. Les déboursements bruts pour l'action humanitaire se sont élevés en 2006 à 97 millions EUR selon la base de données 14 points gérée par la Commission européenne (ECHO). Ce chiffre est sensiblement supérieur aux 47 millions USD de déboursements d'aide humanitaire notifiés au CAD. Le chiffre de 97 millions EUR comprend le financement supplémentaire de 15 millions EUR alloué en réponse à la crise libanaise. En outre, des financements humanitaires dérivant d'autres enveloppes budgétaires, en particulier concernant les activités de réduction des risques, viennent s'y ajouter<sup>25</sup>.

Afin de concilier les ressources actuelles avec la série d'activités qui entrent théoriquement dans le champ de l'action humanitaire, la France a également adopté une démarche pragmatique en matière de financement, qui repose sur une dissociation des activités dont la finalité est de remédier aux symptômes des crises de celles qui cherchent à s'attaquer aux causes structurelles à plus long terme des vulnérabilités dans le domaine humanitaire. De manière générale, l'enveloppe budgétaire allouée à « l'aide humanitaire » est destinée à des interventions ciblées sur la prise en charge des vulnérabilités extrêmes engendrées par les crises, par exemple les opérations de secours d'aide à la survie et la mise en place, dans le prolongement immédiat des crises, d'une assistance destinée à rétablir les équipements collectifs de base (tels que l'approvisionnement en eau potable, les installations d'assainissement, etc.). Les ressources allouées au « développement » sont pour leur part affectées normalement à des activités axées sur les vulnérabilités chroniques, c'est-à-dire des activités de réduction du risque, portant notamment sur l'atténuation et la prévention des catastrophes, ainsi que sur la préparation aux situations d'urgence. Une certaine partie, au moins, de cette dernière catégorie de financement est notifiée au moyen d'un code relatif au développement (activités de préparation face à la grippe aviaire, par exemple).

L'action humanitaire internationale est également financée indirectement par le biais des contributions statutaires de la France au budget de l'UE, qui soutient les activités du Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne (ECHO). Le résultat final est que l'action humanitaire de la France est vraisemblablement sous-estimée. La définition révisée et les nouveaux codes pour la notification de l'aide humanitaire devraient permettre à la France de fournir des données plus complètes concernant ses dépenses d'aide humanitaire éligibles à l'aide publique au développement.

### **Volume**

Indépendamment des crédits supplémentaires et des incohérences de notification, les sommes globales allouées à l'action humanitaire demeurent modestes au regard de la position de la France dans la sphère humanitaire internationale. La proportion d'aide publique allouée à l'aide humanitaire en 2005-06 (1 % de l'aide bilatérale<sup>26</sup>) est bien en deçà de la moyenne du CAD (8 %). De plus, en 2007, elle s'est classée au 17<sup>e</sup> rang de l'ensemble des pays (et au 13<sup>e</sup> rang des pays membres du CAD) pour

<sup>25</sup> On estime à quelque 67.5 millions EUR la somme allouée aux activités de réduction des risques de catastrophe susceptible d'être assimilée à de l'action humanitaire, selon la définition des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Une proportion considérable de cette somme a été notifiée au CAD au moyen de codes sectoriels du développement.

<sup>26</sup> L'engagement annuel brut notifié au CAD pour l'aide humanitaire en 2005-06 était de 82 millions USD.

ce qui est des contributions humanitaires globales notifiées au système de suivi financier de l'OCHA<sup>27</sup> et était au 10<sup>e</sup> rang des contributeurs du Comité international de la Croix Rouge cette même année. Ces montants ne sont pas à la hauteur du rôle de la France au sein de la communauté humanitaire internationale.

### **Efficienc**

Le soutien à l'action humanitaire provient principalement de trois guichets de financement, gérés par des divisions distinctes au sein du *ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)* (les montants entre parenthèses font référence aux dotations de 2006) :

- Le Fonds d'urgence humanitaire (9 millions EUR) géré par la Délégation à l'action humanitaire (DAH), finance l'aide bilatérale (y compris les activités des ONG et les remboursements relatifs aux moyens militaires).
- Les contributions volontaires aux organismes humanitaires des Nations Unies (32.8 millions EUR), au CICR (7.7 millions EUR) et au CERF (1.0 million EUR) sont gérées par la Direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI).
- L'aide alimentaire (31.5 millions EUR<sup>28</sup>), gérée par la DGCID, s'inscrit dans le champ spécifique de la Convention relative à l'aide alimentaire et est mis en œuvre principalement à travers les organisations multilatérales (plus de 70 %), les ONG et les dispositifs nationaux des pays récipiendaires.

La dispersion des apports de financement entre trois divisions du MAEE semble se traduire par des coûts de transaction élevés en termes d'efficacité de l'affectation des ressources humanitaires, sans s'assortir, *a priori*, d'avantages réels. Rationaliser la gestion de la réponse humanitaire aux situations d'urgence à travers la consolidation des responsabilités au sein d'une seule division au MAEE – notamment la DAH – permettrait de réduire les coûts de transaction et d'améliorer la transparence. La réforme suggérée du système d'aide peut être l'occasion de consolider la responsabilité du financement de l'action humanitaire française.

### **Flexibilité**

Ces trois guichets de financement sont regroupés dans une ligne unique de crédit budgétaire, ce qui permet une réaffectation, certes limitée, des fonds si besoin est. Le fait que la durée du financement du Fonds d'urgence humanitaire ne puisse dépasser douze mois, ce qui empêche les bénéficiaires des dons de s'engager dans une aide à la réhabilitation de plus long terme, constitue toutefois un obstacle à la flexibilité. Cette contrainte ne concerne pas l'aide alimentaire. Toutefois, les procédures de l'aide alimentaire imposent l'allocation de la moitié du budget à des produits « éligibles », ce qui contraint en général les opérateurs à rechercher des cofinancements.

### **Prévisibilité**

La France veille à la prévisibilité de son financement en allouant la majeure partie de ses crédits à l'aide humanitaire en deux tranches. La première, débloquée en début d'année civile, engage de 60 à 70 % de son financement humanitaire. La deuxième tranche est versée au milieu de l'année, et porte sur 20 % supplémentaires. Les fonds restants servent à faire face aux crises susceptibles de survenir plus tard dans l'année.

<sup>27</sup> Voir <http://www.reliefweb.int/fts> (tableau réf. : R18).

<sup>28</sup> Ce budget ne permet aujourd'hui de couvrir que la moitié de l'engagement de la France à la Convention relative à l'aide alimentaire, lequel est de 200 000 tonnes équivalent céréales.

### ***Une faible proportion de fonds réservés à un usage spécifique***

Une forte proportion de l'aide humanitaire n'est pas réservée à un usage spécifique, de même que la totalité des ressources allouées à l'OCHA, à l'UNRWA, à l'UNICEF et au CICR. Quelque 70 % des contributions versées à l'UNHCR ne font pas l'objet d'une affectation préalable, la répartition des 30 % restants étant définie sur la base de consultations entre la NUOI, la DAH et l'UNHCR. L'aide humanitaire de la France acheminée par l'intermédiaire d'ECHO ne fait pas non plus l'objet, d'une certaine façon, d'une affectation initiale. Ceci reflète la ferme conviction qu'il est nécessaire de donner aux organismes d'exécution les moyens d'apporter leur soutien en fonction de l'évolution des besoins sur le terrain, et révèle une réelle confiance dans la capacité des organismes bénéficiaires de cibler avec efficacité les lacunes les plus criantes et d'acheminer leur aide en temps utile.

### **Promouvoir et améliorer l'application des normes existantes**

#### ***Organisation et gestion***

Comme indiqué précédemment, le système public d'aide humanitaire se caractérise par une abondance d'acteurs – la DAH, la NUOI, la DGCID et, pour ce qui est de la prévention, de l'alerte précoce et de phases de transition, la DGCID, l'AFD et la Direction générale du trésor et des politiques économiques (DGTPE). En dehors de la communauté de l'aide, le ministère de la Défense joue un rôle essentiel, en ce qu'il participe à l'acheminement de l'aide de la France, en apportant son soutien sur les plans de la sécurité et de la logistique. Dans ces circonstances, l'intégrité de l'action humanitaire publique de la France est (du moins en partie) à mettre à l'actif du rôle de chef de file joué par la DAH (encadré 14).

#### **Encadré 14. Des acteurs multiples sous la tutelle d'une seule autorité**

Selon la circulaire du Premier ministre du 1<sup>er</sup> août 2003, le Comité interministériel de l'action humanitaire d'urgence a été créé pour superviser l'ensemble des aspects de l'action humanitaire de la France. Ce comité est présidé par le Premier ministre et se réunit normalement une ou deux fois par an. Son secrétariat a été confié à la DAH.

Cette même circulaire établissait un « groupe opérationnel interministériel » (GOP) en tant qu'organe d'exécution du Comité interministériel de l'action humanitaire d'urgence. Présidé par la DAH, le GOP est mobilisable en cas d'urgence afin de conseiller le gouvernement et de veiller à l'application de ses décisions. Le cas échéant, des représentants d'ONG, du secteur privé ou du monde universitaire peuvent être acceptés parmi ses membres afin de faciliter la circulation de l'information et la coordination.

Dans des cas exceptionnels, le GOP peut être remplacé par un organe interministériel élargi, présidé par le Premier ministre. C'est ainsi qu'en 2004 a été créée la Délégation Interministérielle Post Tsunami (DIPT) afin de piloter et de coordonner l'intervention de la France dans la crise du tsunami qui a frappé l'Océan indien, dont le secrétariat a été assuré par la DGCID et à laquelle la DAH a été associée.

Dans les autres cas d'intervention, principalement dans le cadre des crises humanitaires chroniques, la coordination et la mise en œuvre de l'aide nationale peut se faire à travers une structure de coordination interne regroupant la DAH, la Direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI) et la DGCID.

La DAH copréside un groupe de travail interdépartemental (avec la DGCID) sur la prévention des crises. La finalité de ce groupe de travail est d'œuvrer en faveur de l'intégration de la prévention des crises, de l'atténuation des catastrophes et des interventions d'alerte précoce dans les cycles d'établissement des programmes de développement.

***Le soutien politique à l'action humanitaire***

La France adhère au principe de la « responsabilité de protéger » (R2P) qui confie la responsabilité de la protection des civils à l'État souverain sur le territoire duquel ils se trouvent. À cet égard, elle apporte un soutien politique aux résolutions de l'assemblée générale qui visent à maintenir un espace humanitaire et un accès humanitaire aux populations touchées. Lorsque nécessaire, la France fait des démarches appropriées au niveau des ambassadeurs pour renforcer ce soutien.

***Coopération civilo-militaire***

Le déploiement de moyens militaires français n'est envisagé qu'en « dernier recours » et intervient généralement lors des premières phases d'une crise subite ou lorsque les conditions de sécurité ne permettent pas aux acteurs humanitaires d'intervenir sans protection<sup>29</sup>. Il fait essentiellement appel aux ressources logistiques de l'armée et est financé par le FUH<sup>30</sup>. Le personnel militaire déployé au côté des acteurs humanitaires (comme en République centrafricaine, par exemple) semble avoir une bonne connaissance des principes humanitaires, et des relations de travail satisfaisantes s'instaurent par conséquent avec la plupart des organisations civiles. Ce résultat peut être attribué à un dialogue permanent entre les communautés civile et militaire, facilité par la DAH.

***Relations extérieures***

La France est perçue par les organismes multilatéraux consultés au cours de l'examen par les pairs comme un donneur peu exigeant. Ses promesses de contribution et ses versements passent pour intervenir à temps ; la France se conforme à son engagement de se plier à une notification standardisée et, au niveau du terrain, elle a activement participé à l'élaboration de l'Appel consolidé inter-agences pour 2008. Elle a participé en 2007 à quatre missions en coopération avec d'autres donateurs et est également un membre des groupes de soutien des donateurs de l'OCHA et du CICR, ainsi que du groupe à l'origine des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Ces engagements sont l'expression de l'attachement de la France au rôle essentiel de coordinateur joué par les Nations Unies lorsque se produisent des catastrophes, et fournissent un point d'ancrage avec le reste de la communauté humanitaire internationale, qui attend souvent de la France un rôle de premier plan dans les crises affectant les pays francophones.

**Apprentissage et reddition de comptes**

L'évaluation des interventions financées par l'intermédiaire du FUH relève de la Sous-direction des interventions humanitaires et de l'évaluation au sein de la DAH et peut également être menée par la DGCID lorsqu'elle porte sur l'ensemble des moyens de l'aide française. Ces évaluations sont menées sur trois niveaux – par activité, par programme et par thème :

- **Évaluations des activités individuelles.** Elles sont menées par le SCAC au milieu et à la fin du projet, essentiellement sur le terrain. À l'avenir toutefois, les bénéficiaires des dons seront tenus de faire réaliser des évaluations indépendantes de toutes les activités dont le budget dépassera 300 000 EUR.

<sup>29</sup> Ainsi, des bâtiments de la marine française ont récemment escorté un navire du Programme alimentaire mondial (PAM) qui tentait de décharger une cargaison d'aide alimentaire au port de Mogadiscio.

<sup>30</sup> Ainsi, 7 millions EUR des crédits supplémentaires (15 millions USD) débloqués en réponse à la crise au Liban en 2006 ont été alloués à l'aide logistique militaire.

- **Évaluations des programmes.** Des évaluations ont été menées à l'échelle de l'ensemble du système lors des dernières crises ; par exemple l'évaluation portant sur la réponse de la France à la crise du tsunami dans l'Océan indien, qui a été menée par la DGCID sur l'ensemble des moyens de l'aide française<sup>31</sup>. La réponse à la crise alimentaire au Niger en 2005 a donné lieu à deux études financées par la DGCID et l'AFD.
- **Évaluations thématiques.** Des évaluations portant sur des thèmes spécifiques sont en cours sur la coopération humanitaire de la France dans trois États fragiles (Afghanistan, Haïti et Guinée) ainsi qu'une évaluation globale de l'aide alimentaire.

La transposition en pratiques institutionnelles des enseignements dégagés des évaluations – qu'il s'agisse de la diffusion de ces pratiques auprès des acteurs français ou de leur contribution aux objectifs d'apprentissage du système humanitaire international – n'est pas aussi efficace. En dépit de plusieurs signaux positifs, l'équipe chargée de l'examen par les pairs est restée sur l'impression que les leçons dégagées des interventions ne sont pas systématiquement prises en compte dans la gestion du cycle de programmation.

Une exception notable a été l'évaluation de la réponse française au tsunami dans l'Océan indien. Cette évaluation a fourni 10 leçons (encadré 15) qui semblent avoir motivé une revue des mécanismes de réponse, ainsi que stimulé une réflexion sur les approches de réduction des risques dans la coopération au développement au sein du système français. Une plus grande diffusion des résultats des évaluations auprès de la communauté internationale des donateurs est encouragée.

**Encadré 15. Les leçons dégagées de la réponse de la France à la crise du tsunami dans l'Océan indien**

1. La mobilisation de fonds pléthoriques n'est pas nécessairement rationnelle.
2. Il importe d'assurer d'emblée une bonne coordination entre les donateurs.
3. Une bonne appréhension des contraintes importe tout autant que l'analyse des besoins.
4. L'« analyse des capacités » doit faire partie intégrante de l'évaluation initiale.
5. Des objectifs distincts, voire contradictoires, doivent être gérés.
6. La reconstruction après une crise est plus complexe que l'aide d'urgence.
7. Les équipes des SCAC ont besoin de ressources supplémentaires spécifiques pour le suivi de terrain.
8. Les partenariats existants ont apporté une réelle valeur ajoutée.
9. Il ne faut pas confondre visibilité et communication.
10. L'aide humanitaire peut avoir un impact sur la politique et les conflits locaux.

(Voir [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/430\\_Int\\_Tsunami-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/430_Int_Tsunami-2.pdf))

<sup>31</sup> Aide publique française aux pays touchés par le tsunami du 26 décembre 2004, [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/364-Int\\_Tsunami.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/364-Int_Tsunami.pdf).

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

La France est invitée à :

- Définir les objectifs stratégiques et les priorités de l'action humanitaire publique – ainsi que les liens avec le reste du programme de coopération au développement – dans une déclaration de politique générale. Cette déclaration devrait être renforcée par un plan de mise en œuvre comportant des indicateurs vérifiables et des axes directeurs sur l'intégration de ces orientations stratégiques dans les systèmes et processus (lors de l'élaboration des documents cadres de partenariat, par exemple).
- Accroître le volume des financements humanitaires en lien avec la position de la France comme acteur clé au sein de la communauté humanitaire internationale et l'engagement, souscrit dans le cadre des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, de répondre aux besoins humanitaires sur la base d'un partage équitable de l'effort.
- Consolider la responsabilité de la gestion de la réponse humanitaire aux situations d'urgence et des apports de financement au sein d'une division unique du MAEE – la DAH de préférence.
- Promouvoir et intensifier le dialogue entre les acteurs civils et militaires en tant qu'objectif majeur de la politique humanitaire.
- Améliorer l'apprentissage par l'action dans le cadre du cycle d'établissement des programmes par une attention accrue portée à l'évaluation de l'action humanitaire – en partenariat avec d'autres donateurs, ainsi que la diffusion et l'intégration des leçons tirées des évaluations dans les processus de décision relatifs à l'action humanitaire.

## *Annexe D*

### **Le programme d'aide de la France au Mali**

#### **Introduction**

Une mission du CAD, composée de représentants de la Suède, du Royaume-Uni et du Secrétariat, s'est rendue au Mali du 22 au 26 octobre 2007. La mission a rencontré les principaux responsables de la coopération française, des représentants du gouvernement et de la société civile malienne et des agences bilatérales et multilatérales de coopération. Ce rapport reflète leur compréhension du système d'aide français et propose des éléments de réflexion pour son amélioration.

#### **Contexte national du Mali**

Ancienne colonie de l'Afrique occidentale française, l'État actuel du Mali a été créé en 1960. Pays enclavé, désertique à 60 %, le Mali fait partie des pays les plus pauvres du monde et a été classé 175<sup>e</sup> sur 177 par le PNUD en 2006 pour son Indicateur de développement humain. Le Mali est peuplé de 13 millions d'habitants appartenant à différentes ethnies, auxquels s'ajoutent environ 4 millions de Maliens vivant à l'extérieur de ses frontières, en particulier dans les pays limitrophes ouest-africains. Son économie est peu diversifiée (or, coton, riz), vulnérable aux facteurs exogènes et avec de multiples contraintes au niveau de son infrastructure, de son marché financier et de ses ressources humaines. Témoin de l'importance de la dimension régionale, le Mali fait partie de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine) et utilise sa monnaie commune, le Franc CFA, dont la convertibilité est garantie par la France à travers la Banque centrale européenne. Le Mali a adopté la Déclaration du Millénaire et a retenu la majorité de ses objectifs. Néanmoins, un premier rapport de suivi de la mise en œuvre de ces objectifs<sup>32</sup> souligne les défis considérables à surmonter et surtout un manque de capacité à tous les niveaux. Le Mali a mené d'importantes réformes politiques depuis 1991 (gouvernance démocratique, décentralisation). Il est aujourd'hui fortement soutenu par la communauté internationale. Son aide annuelle par habitant (37.4 USD) est une des plus élevées d'Afrique.

Jusqu'à présent, l'aide au développement du Mali s'est insérée dans divers cadres de programmation. Du côté malien, le cadre de programmation de référence est le *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* ou CSLP<sup>33</sup>. Plus récemment le *Projet pour le développement économique et social*<sup>34</sup>, qui reflète la vision personnelle du Président Touré, offre une vision à moyen terme du développement du Mali. Du côté des donateurs, la plupart utilisent leur propre stratégie pays, alignée sur la stratégie nationale et maintenant coordonnée pour les européens avec la stratégie pays de la

<sup>32</sup> République du Mali et Système des Nations Unies au Mali. « Rapport de suivi de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le développement », Bamako, novembre 2004.

<sup>33</sup> Le *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* couvre la période 2002-06. Il sera remplacé cette année par le *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté* (CSCR) pour la période 2007-11.

<sup>34</sup> Amadou Toumani Touré : « Le Mali qui gagne, projet pour le développement économique et social : Un meilleur avenir pour les Maliens à l'horizon 2012 – Visions et actions », Bamako, mars 2007.

Commission européenne puisque le Mali est un pays pilote pour une programmation européenne conjointe.

Le partenariat formé autour du CSLP a permis la création de multiples structures de coordination pour les partenaires (Commission mixte trimestrielle, 11 groupes thématiques). En 2007, le gouvernement malien a approuvé un *Plan national d'action sur l'efficacité de l'aide au développement* pour la période 2007-09. Ce plan prévoit de nombreuses innovations, y compris une plus grande harmonisation et un alignement des donneurs autour des grands axes sectoriels et une plus grande utilisation de l'aide budgétaire. Ce plan prévoit l'élaboration, d'ici 2009, d'une *Stratégie commune d'assistance au pays* (SCAP) qui va définir le rôle des donneurs autour des principes de division du travail et de coopération déléguée, en fonction de l'avantage comparatif de chacun. Une feuille de route pour les partenaires a été élaborée en juin 2007, qui donne une base de départ pour l'élaboration de la SCAP.

### La France comme « partenaire technique et financier »

#### *Flux : une aide relativement modeste et dispersée*

L'Aide publique au développement totale pour le Mali s'est élevée à 568 millions USD en 2005. Le montant moyen de cette aide a doublé entre les périodes 1997-2001 et 2002-06. On constate aussi un nombre croissant de « partenaires techniques et financiers » dont les plus actifs forment un groupe de 14 institutions multilatérales et 13 donneurs bilatéraux, y compris la France.

Dans ce contexte, la France est un partenaire de taille moyenne en termes financiers, avec 65 millions EUR d'engagements pour 2006<sup>35</sup>, montant qui est resté stable depuis une dizaine d'années. Cependant ce chiffre ne reflète pas le poids politique de la France au Mali. Les priorités sectorielles de l'aide française (tableau D.1) sont définies dans le *document cadre de partenariat* (DCP) qui couvre la période 2006-10. Toutefois, la responsabilité administrative pour cette répartition relève des multiples acteurs du gouvernement français - à Bamako aussi bien qu'à Paris. Chaque année, un suivi stratégique du DCP est programmé entre l'ambassade et le ministère des Affaires étrangères malien et une réunion est tenue à mi-parcours au niveau des ministères techniques afin de dresser le bilan de la mise en œuvre des projets.

**Tableau D.1. Coopération française au Mali (2006)**

	En millions EUR		% (approx.)
<b>Coopération technique</b>		<b>25.00</b>	<b>38</b>
• SCAC (ambassade)	8.44		(13)
• Ecolages <sup>1</sup>	9.30		(14)
• Recherche + bourses scientifiques	4.74		(7)
• Autres ministères	2.52		(3)
<b>Agence française de développement</b>		<b>37.10</b>	<b>57</b>
• Dons	38.78		(60)
• Prêts	-2.90		(-3)
<b>Aide alimentaire et aide d'urgence</b>		<b>1.26</b>	<b>2</b>
<b>Annulations et consolidations de dettes</b>		<b>2.92</b>	<b>4</b>
<b>Total</b>		<b>65.03</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Coût de la formation des étudiants dans l'enseignement supérieur, en France.

Source : Direction générale du Trésor et de la politique extérieure.

<sup>35</sup> En 2006, la France a aussi fourni une aide à travers son appui au FED (20 millions EUR), à la Banque mondiale et aux institutions de l'ONU (10 millions EUR), et via les coopérations policière et militaire (5.5 millions EUR) et décentralisée (5 millions EUR).

### *Une organisation institutionnelle fragmentée*

Parmi les institutions françaises présentes au Mali se trouvent l'Ambassade de France (la chancellerie et les services économique, policier, militaire, de coopération et d'action culturelle), les instituts de recherche (IRD, CIRAD), l'Agence française de développement (AFD), le centre culturel, le Lycée français de Bamako, ainsi que l'office des migrations (ANAEM). L'ambassadeur joue un rôle de coordinateur là où cela s'avère nécessaire.

Fidèle à l'image d'« opérateur pivot » du dispositif français qui lui est attribuée depuis 2002, **l'Agence française de développement** gère la majorité (57 % en 2006) de l'APD bilatérale programmable au Mali, essentiellement sous forme de dons. Selon les statistiques de l'AFD, ses engagements (hors ajustement structurel) entre 2000 et 2006 se trouvaient dans les secteurs suivants : (i) éducation, formation professionnelle et santé – 31 % ; (ii) secteur rural et environnement – 23 % ; (iii) eau et énergie – 15 % ; (iv) aide budgétaire globale et appuis structurels – 15 % ; (v) secteur productif et financier – 10 % ; (vi) autres, surtout la décentralisation – 4 % ; (vii) fonds d'études – 2 %. À ce volume d'activités s'ajoutent le projet régional énergie Manantali (75.7 millions EUR), les subventions d'ajustement structurel (7.6 millions EUR en 2000, 2001 et 2003, 9 millions EUR en 2004 et 2005) et une garantie d'emprunt en faveur de la Banque nationale de développement agricole (17.3 millions EUR). Quant à ses grandes orientations futures, l'AFD se réfère à son propre document stratégique, le *Cadre d'intervention par pays* (CIP), produit tous les trois ans. Le CIP est un document stratégique mais généralement fondé sur les investissements AFD existants dans le pays : la discussion actuelle sur le prochain CIP (2008-2010) prévoit de mettre l'accent sur les secteurs de l'éducation primaire, de l'eau et de l'assainissement, et sur les secteurs productifs (filiales agricoles, système financier, renforcement des capacités du secteur privé). Une particularité de l'AFD est la nécessité de maintenir son « chiffre d'affaires » : en 2008, elle pourrait entamer une activité de prêt, y inclus des prêts non souverains. Avec une équipe de 22 personnes, dont six cadres expatriés et six cadres locaux, l'AFD joue le rôle pivot pour la France dans la plupart des groupes de coordination sectoriels et elle est le chef de file pour les secteurs de l'éducation et du coton. Même si le bureau de l'AFD à Bamako travaille en lien avec le Service de coopération et d'action culturelle et sous une supervision plus grande de l'ambassadeur, ses contacts quotidiens et administratifs se font essentiellement avec le siège de l'AFD à Paris. Ses bureaux se trouvent à plusieurs kilomètres de l'Ambassade de France.

Le deuxième acteur officiel sur le terrain est le **Service de coopération et d'action culturelle** (SCAC), situé dans l'enceinte de l'ambassade à Bamako et qui dépend hiérarchiquement du ministère des Affaires étrangères à Paris. Le SCAC couvre essentiellement les questions politiques et culturelles et, de ce fait, est le chef de file de la présence française dans son appui à la gouvernance démocratique. Le SCAC, composé de 15 personnes, dont sept cadres expatriés et deux cadres maliens, travaille dans des domaines aussi variés que la gouvernance et le développement (coopération institutionnelle, coopération décentralisée, développement durable, Fonds social de développement, droits de l'homme, société civile, recherche agricole), l'éducation et la culture (enseignement supérieur, centre culturel français, bourses), la francophonie et la santé. Les 10.6 millions EUR engagés par le SCAC en 2007 couvrent essentiellement ses projets « Fonds de solidarité prioritaire » (FSP), son assistance technique (25 personnes en poste en 2007) et son action culturelle. Près de la moitié du budget du SCAC est consacré aux bourses d'études en France. Les projets FSP sont au Mali généralement programmés sur trois ans et peuvent être renouvelés. Il y a actuellement 13 projets FSP en cours qui se traduisent par de multiples actions spécifiques, souvent en lien avec des ONG françaises ou maliennes<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Depuis la mission du Secrétariat, un nouveau projet FSP portant sur le renforcement de la gouvernance au Mali a été adopté.

### **Impressions clés de la mission**

La présence historique de la France au Mali, ses liens linguistiques et culturels et ses contacts personnels privilégiés lui donnent un rôle clé dans l'effort réalisé actuellement au Mali pour instaurer une collaboration internationale plus transparente et efficace. La mission du CAD conclut que la France peut jouer un rôle encore plus important dans les domaines politique, du renforcement de la gouvernance démocratique, de la paix, de la prévention des conflits et de la stabilité, et de l'approche régionale. Les impressions clés spécifiques retenues par la mission à la fin de son séjour au Mali sont les suivantes.

#### ***Une gamme d'éléments positifs***

La mission du CAD a été favorablement impressionnée par plusieurs aspects de la coopération française au Mali :

- l'utilisation du DCP qui permet une vision stratégique au niveau du pays, rattachée aux priorités nationales ;
- un engagement qui couvre de nombreux domaines (la France est parfois le seul donneur dans un secteur – tel l'éducation supérieure, et très engagée dans le renforcement des capacités de la police) ;
- la panoplie d'instruments utilisée qui continue à évoluer (exemple de l'engagement dans l'aide budgétaire ou encore de la coopération décentralisée très active à Bamako et dans certaines régions) ;
- des initiatives innovantes et qui suscitent la créativité (exemple dans le domaine de la diversité culturelle) ;
- une bonne compréhension du contexte et une expertise reconnue (ex. coton, secteur privé) ;
- un engagement actif sur la promotion de l'agenda de l'efficacité de l'aide, où la France est perçue comme un donneur constructif (ex. chef de file coton et éducation) ;
- la prévisibilité plus grande de son aide (ex. aide budgétaire générale multi-annuelle et davantage d'appui sectoriel) ;
- le degré élevé d'engagement du personnel qualifié, qui est prêt à travailler dans des conditions souvent difficiles.

Néanmoins, la mission constate aussi plusieurs possibilités d'amélioration dans les domaines de (i) l'efficacité, (ii) la programmation et (iii) l'organisation et la gestion de l'aide.

#### ***Une tentative d'amélioration de l'efficacité de l'aide***

La France a, dans les pays récipiendaires francophones, un avantage comparatif pour appuyer la dynamique de renforcement de la qualité de l'aide (y inclus via le renforcement des capacités et le dialogue politique). De plus, la France appuie le code de conduite européen sur la division du travail entre les donneurs. Elle pourrait dans ce contexte être davantage leader et chercher à inclure les donneurs en-dehors de l'Union européenne. L'ambassadeur en poste actuellement à Bamako en fait une priorité et la France semble maintenant bien placée pour aider le processus d'amélioration de l'efficacité de l'aide déjà entamé au Mali.

Une meilleure **division du travail** parmi les différents acteurs français est reconnue comme nécessaire par la France, mais il reste à définir dans quelle mesure la coopération déléguée (*i.e.* délégation de gestion de fonds français par un autre bailleur) ou le retrait d'un secteur peuvent être envisagés. La réalisation avant 2009 de la *Stratégie Commune d'Assistance au Pays* (SCAP) va obliger la France à clarifier sa position par rapport à ces options. L'ambassadeur, pour sa part, déclare « qu'il est essentiel d'avancer sur l'approche de complémentarité afin d'éviter une aide trop coûteuse, trop difficile pour le gouvernement ».

**Appui budgétaire.** Le gouvernement souhaite plus d'aide budgétaire et la France commence à y répondre, même si c'est d'une façon modeste. Le Mali a été retenu par la France pour tester son premier programme de soutien budgétaire général, géré localement par l'AFD. En 2006-08 la France va contribuer à la hauteur de 22 millions EUR à l'effort local de soutien budgétaire général<sup>37</sup>. Au niveau sectoriel, la France met aussi en place un programme d'appui budgétaire pour l'éducation. Le contexte de réflexion stratégique offert par la SCAP devrait également conduire la France à déterminer son niveau de soutien budgétaire général ou sectoriel. Lors de son passage à Paris, la mission demandera jusqu'où la France souhaite aller en matière d'appui budgétaire et quels seront les critères qui guident cette prise de décision.

**Renforcement des capacités y compris l'assistance technique.** Par le passé, la France misait beaucoup sur l'assistance technique de substitution comme orientation principale de son approche au renforcement des capacités. Au Mali, les choix politiques pris par le gouvernement après l'Indépendance a limité le niveau de cette forme d'assistance. Aujourd'hui, le nombre total d'assistants techniques français est faible (25 postes pour le SCAC en 2006 et quatre pour l'AFD) et continue à baisser au fil des années du fait de l'abandon de la politique de substitution. Dans le domaine de la recherche, on trouve aussi 26 chercheurs expatriés actuellement sur place. Certains partenaires ont regretté cette diminution de l'assistance technique française, mais le gouvernement est ferme dans son intention de miser sur la formation des cadres maliens. L'approche française actuelle répond à cette priorité, et est essentiellement orientée vers la formation de personnel malien (bourses, utilisation de l'assistance technique ciblée pour la formation locale). Aussi, le contexte global actuel de partenariat au Mali pourrait conduire la France à s'orienter vers une approche plus conjointe du renforcement des capacités, surtout au niveau européen. Un dernier point retenu par la mission du CAD sur l'assistance technique : les avis semblent uniformes pour dire que les procédures administratives de France Coopération Internationale (FCI), lorsqu'elle gère localement l'assistance technique, sont complexes et mènent à de nombreuses frustrations. Dans l'ensemble, il sera pertinent pour Paris de prendre une position plus claire sur le renforcement des capacités qui pourrait mieux guider les actions de la France sur le terrain.

### ***La programmation de l'aide : une stratégie dispersée***

**Une stratégie encore dispersée.** La stratégie de la France au Mali manque encore de lisibilité en dépit de ses efforts. Le DCP actuel compte trois secteurs de concentration, trois secteurs transversaux, trois secteurs hors concentration et une aide budgétaire supplémentaire. À l'intérieur de ces secteurs se trouvent de nombreux projets et programmes. Cette dispersion d'effort atténue la lisibilité de l'intervention de la France et peut en affecter également l'impact. Un autre exemple est celui de la

<sup>37</sup>

Il est à noter qu'une partie de ce soutien sert à rembourser une dette monétaire antérieure (en réalité, à compenser son remboursement) résultant dans une valeur nette, pour le développement malien, inférieure aux 22 millions EUR annoncés. À moins que le volume de l'aide budgétaire n'augmente, la valeur nette continuera à baisser au fur et à mesure que les remboursements accroîtront dans le temps. Au moment de la mission au Mali, une annulation de cette dette était envisagée, qui pourrait prendre la forme d'un contrat de désendettement et de développement.

réflexion stratégique de la SCAP où la France doit choisir trois secteurs de concentration pour l'avenir (elle a retenu la gouvernance, l'éducation et les secteurs productifs) dans lesquels on constate cependant plusieurs sous-secteurs hérités du passé. Une approche plus stratégique et concentrée serait nécessaire, ce qui suppose un renforcement de la capacité d'analyse stratégique au niveau du SCAC (pour le DCP) et dans une moindre mesure pour l'AFD. Actuellement, le personnel sur place est trop absorbé par le suivi de ses projets pour dégager le temps nécessaire à cette analyse stratégique. Aussi, la France devrait faire un plus grand effort de communication avec ses partenaires. Beaucoup pensent qu'ils n'ont pas été suffisamment associés lors de l'élaboration du DCP. Enfin, bien que le DCP soit normalement le cadre de référence pour tous les acteurs français, la mission du CAD voit un conflit potentiel entre le DCP et le CIP (le cadre spécifique de l'AFD, appelé à être une déclinaison opérationnelle du DCP) si la chronologie de chaque document stratégique (SCAP – DCP – CIP) n'est pas clairement établie afin d'en assurer la cohérence.

**Une approche stratégique régionale à renforcer.** Historiquement, la France a toujours compris l'importance de la région ouest-africaine pour le développement d'un pays enclavé comme le Mali et a longtemps soutenu les efforts régionaux. Malgré cet intérêt apporté à la dimension régionale, la France peine actuellement à intégrer l'approche bilatérale dans une approche régionale et à développer des synergies entre les deux niveaux. Au siège, les autorités françaises devraient réfléchir à une approche opérationnelle qui puisse mieux unifier ces deux visions. Correctement menée, une telle politique pourrait permettre à la France de jouer un rôle privilégié dans ce domaine auprès de ces partenaires.

#### *Quelques aspects sectoriels*

- **Co-développement** : On estime que 100 000 Maliens se trouvent en France, dont peut-être la moitié en situation illégale. Le Mali a servi de pays pilote pour les premières tentatives françaises d'intégrer la problématique de cette immigration dans les objectifs de certains programmes de coopération au développement. Les programmes actuels visent à aider les Maliens en France à transférer leurs ressources au Mali et à appuyer ainsi le développement de leur région d'origine, ainsi qu'à fournir une aide individuelle au retour. Dans une perspective d'aide au développement, le rapport coût-efficacité de ces programmes est faible et la mission du CAD se demande quelles peuvent être les perspectives d'extension du programme à l'avenir.
- **Coopération décentralisée** : Le nombre d'acteurs impliqués dans la coopération décentralisée au Mali est très élevé : l'ambassade recense 147 actions de coopération décentralisée au Mali, au niveau des régions ou des collectivités. Cette coopération décentralisée semble un très bon moyen d'impliquer le public français dans l'aide au développement. Néanmoins, le système décentralisé est complexe, avec un foisonnement d'acteurs et de projets. Cela peut avoir comme effet négatif une surcharge de travail de suivi au niveau de l'ambassade. Il pourrait être utile pour Paris de capitaliser les expériences sur le plan national et d'en tirer les bonnes pratiques afin de mieux guider tous les acteurs.
- **Sécurité, États fragiles** : La France a un rôle important en matière de sécurité et de police au Mali, lié à la gouvernance et à la démocratisation. La coopération militaire pourrait bénéficier d'une approche régionale renforcée et ainsi devenir un instrument plus visible en faveur de la paix et de la stabilité dans la sous-région, par exemple pour soutenir une participation malienne dans les missions régionales de la CEDEAO ou de l'Union africaine. Le soutien de la France pourrait influencer la gouvernance et les valeurs démocratiques des forces de l'ordre locales.

### ***L'organisation de l'aide : encouragement pour une modernisation de sa gestion***

**Complexité du système.** Malgré les réformes récentes de l'organisation institutionnelle de l'aide française, le système contient encore plusieurs aspects contraignants hérités du passé. On retrouve au Mali une multiplicité d'acteurs (et leurs équivalents au siège à Paris) qui représentent autant de guichets et de procédures différentes. Même si cette multiplicité ne concerne que peut-être 20 % à 30 % du volume de l'aide française bilatérale programmable au Mali, cela crée une confusion pour certains partenaires et une difficulté potentielle de gestion interne.

**Lourdeur.** Plusieurs partenaires rencontrés par la mission du CAD ont constaté la lourdeur des procédures AFD et SCAC, souvent liée aux contraintes administratives du système (exemple du système d'approbation des FSP et de la procédure de non objection pour les projets AFD). La mission pense qu'il serait utile de simplifier et de rassembler dans un manuel l'ensemble des procédures administratives liées aux programmes de la coopération française sur le terrain. Un bon exemple dans ce sens est le « *Blue Book* » utilisé par le Département pour le développement international britannique.

**Décentralisation.** En dépit du rôle accru de l'ambassadeur en tant que coordinateur des acteurs français sur le terrain et de la latitude de mise en œuvre une fois les projets approuvés, la France conserve une tradition centralisée. Pour améliorer son efficacité, il faudrait renforcer les capacités de pilotage de l'aide au niveau du terrain.

**L'AFD en tant qu'acteur pivot.** L'AFD joue un rôle croissant en termes de volume de financement géré et de secteurs d'intervention couverts. Des éléments positifs confortent cette évolution : la capacité d'évolution de l'AFD d'une fonction d'opérateur technique à un acteur de l'aide au développement incluant une approche stratégique (exemple du secteur de l'éducation). La nature et le fonctionnement de l'AFD créent cependant des contraintes qui devraient être examinées dans une perspective d'extension de son rôle :

- L'AFD est encore très centralisée au niveau de l'instruction des projets : une plus grande délégation d'autorité serait nécessaire.
- En corollaire, elle fonctionne avec peu d'effectif sur le terrain, ce qui réduit sa capacité de dialogue avec les partenaires dans la formulation et le suivi des projets, et alourdit les procédures.
- L'approche de l'AFD est guidée par ses instruments et son histoire. Elle a une approche projet avec un fort accent sur les résultats et une vision de rentabilité à court terme qui peut affecter la dimension du renforcement des capacités. L'AFD devrait s'orienter vers une approche plus stratégique, avec la recherche d'impact découlant d'objectifs stratégiques.

**Ressources humaines.** La qualité des ressources humaines mises à la disposition de la coopération au développement de la France est essentielle pour le bon déroulement de ses opérations sur le terrain. La rotation rapide des expatriés (trois ans en principe) se traduit par un manque de continuité dans la connaissance et la mise en œuvre du programme. Le recrutement de personnel local au niveau cadre est une bonne solution et dans ce sens l'octroi de contrats à durée indéterminée à l'AFD est un développement positif. L'emploi de cadres locaux au SCAC est aussi appréciable. La mission souhaite réfléchir avec les autorités à Paris sur la conséquence de l'absence de structure unifiée de gestion des ressources humaines au sein de la coopération française. Cette absence semble être une entrave à l'efficacité du système français, surtout sur le terrain.

**Suivi-évaluation et approche par les résultats.** La mission du CAD n'a pas eu suffisamment de temps pour passer en revue les systèmes de suivi et évaluation utilisés par les différents acteurs sur le terrain. La mission a noté que la plupart des projets et programmes sont suivis et évalués systématiquement (une exception importante est la manque de mesure de l'impact des bourses). Son observation initiale (qui reste à confirmer ultérieurement) est que les informations ainsi obtenues ne semblent pas avoir d'objectif opérationnel spécifique et ne s'insèrent pas dans une approche cohérente et particulièrement coordonnée. Aujourd'hui, les décideurs politiques de la communauté internationale et de la France insistent beaucoup pour une plus grande utilisation des approches par les résultats. Il sera important pour la coopération française de réfléchir rapidement à la meilleure façon d'intégrer une telle approche dans son propre système d'aide.

**Société civile.** Les organisations de la société civile française sont de plus en plus appelées à travailler en partenariat avec la coopération officielle. Ceci est particulièrement vrai dans les pays à très faible capacité, comme le Mali, où ces organisations peuvent fonctionner à la base, souvent en collaboration avec la société civile locale. Le SCAC a recensé en 2007 un total de 47 ONG françaises ayant une représentation au Mali, et qui s'associent souvent avec une ou plusieurs des 16 000 ONG maliennes actuelles. Les contacts officiels se font essentiellement dans le cadre du suivi des projets cofinancés par le gouvernement français – au niveau local ou via le ministère des Affaires étrangères à Paris. Actuellement, 23 projets sont en cours au Mali dans divers secteurs et pour des montants compris entre 26 000 EUR et 2.5 millions EUR. La mission du CAD encourage l'aide française dans son ensemble à aller au-delà des projets et à rechercher des contacts stratégiques plus ciblés et réguliers avec les organisations de la société civile. À cet égard, les rencontres organisées périodiquement par le SCAC sont un élément positif sur lequel le système français dans son ensemble pourrait bâtir des relations plus rapprochées. La France est également encouragée à soutenir davantage la capacité des organisations de la société civile, notamment locales. Enfin, la mission estime que la pratique actuelle de donner aux ONG françaises un accès à des financements triennaux et couvrant plusieurs pays est un bon exemple pour l'aide bilatérale.

## *Annexe E*

### **Le programme d'aide de la France en République Centrafricaine**

#### **Introduction**

Une mission du CAD, composée de représentants du Royaume-Uni, de la Suède, du Secrétariat, s'est rendue en République centrafricaine du 29 novembre au 6 décembre 2007. La mission a rencontré les principaux responsables de la coopération française, des représentants du gouvernement et de la société civile centrafricaine, des agences multilatérales de coopération et des représentations des États-Unis et de la Chine à Bangui. Outre une visite en zone forestière (M'Baïki), un déplacement dans le nord (Biraou) a permis à une partie de l'équipe d'apprécier les programmes de maintien de la paix et d'assistance humanitaire menés avec le concours de la coopération française. Ce rapport reflète la compréhension par la mission du système d'aide français et propose des éléments de réflexion pour son amélioration.

#### **Contexte national de la République centrafricaine**

Pays enclavé à faible densité humaine<sup>38</sup>, la République centrafricaine est dotée de ressources naturelles importantes (diamant, or, uranium, sylviculture, etc.). Cependant, elle connaît depuis une dizaine d'années une situation de crise, qui a conduit à une forte régression économique et à un recul de l'indice de développement humain<sup>39</sup>, qui la classe en 2006 en 172<sup>e</sup> position sur 177. Les rébellions dans le nord-est et le nord-ouest du pays ont provoqué le déplacement de milliers de personnes. L'instabilité dans le nord-est a été accentuée par des incursions sporadiques de forces armées liées aux conflits du Tchad et du Darfour. Cette longue période de crise, au cours de laquelle Bangui a été pillée trois fois, s'est nourrie de la pauvreté et de la marginalisation chronique de nombreuses régions du pays, l'État ayant été incapable de délivrer des services publics dans la plupart des zones rurales. En dépit du retour à la légalité constitutionnelle suite aux élections présidentielles et législatives de 2005, la situation du pays demeure précaire, les fragilités internes - insécurité liée aux mouvements rebelles et au développement d'un banditisme armé, incapacité de l'État à assumer les fonctions essentielles et à créer les conditions d'une relance économique, impunité favorisant la corruption et les atteintes aux droits de l'homme - se cumulant à la vulnérabilité externe découlant de l'instabilité régionale.

Plusieurs éléments laissent toutefois espérer une sortie de crise. Sur un plan politique, le chef de l'État a engagé un processus de dialogue politique inclusif avec les différentes parties. Par ailleurs, le gouvernement a validé en septembre 2007 un premier document de stratégie de réduction de la pauvreté 2008-10 et s'engage dans un processus de réforme du secteur de la sécurité. Parallèlement, à la faveur du retour à la légalité constitutionnelle, les organisations internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale et Banque africaine de développement) ont depuis 2006 repris une coopération avec la République centrafricaine. Ceci lui a permis d'atteindre en septembre 2007 le

<sup>38</sup> Environ 4.2 millions d'habitants sur un territoire de 623 000 km<sup>2</sup>.

<sup>39</sup> Le revenu par habitant (360 USD en 2006) a baissé de 32 % entre 1980 et 2005, l'espérance de vie est tombée de 49 ans en 1988 à 42 ans en 2003 et l'alphabetisation a régressé (taux d'analphabetisme de 57 %).

point de décision de l'initiative PPTTE, ouvrant la voie à une diminution substantielle de sa dette extérieure publique. En second lieu, la Commission européenne prévoit avec le 10<sup>e</sup> FED un engagement conséquent de 137 millions EUR avec un fort ciblage sur l'émergence de pôles de développement à l'intérieur du pays. La Chine, qui a repris ses relations en 1998, devient également un acteur important du développement, en particulier en matière d'infrastructures, d'exploitation des ressources naturelles et du secteur productif.

L'ensemble de ces éléments pourraient structurer l'approche de la communauté internationale en RCA dans les années à venir. Jusqu'à présent le mécanisme de coordination des bailleurs a été conduit par les Nations Unies, sans véritable leadership du gouvernement. Une première table ronde des bailleurs s'est tenue en octobre 2007 à Bruxelles. Elle constitue l'amorce d'un dialogue plus structuré entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, même si elle n'a pas conduit à l'engagement de nouveaux bailleurs bilatéraux. La République centrafricaine apparaît donc à la fois comme un pays en sortie de conflit et un État fragile sur lequel pèse la menace d'une résurgence de la crise, et où l'insécurité demeure une contrainte forte pour les initiatives de développement. Il est donc essentiel que la communauté internationale développe une réponse concertée et souple à l'évolution de la situation (encadré 16).

#### **Encadré 16. Accompagner le processus de sortie de crise**

La République centrafricaine demeure dans une situation d'extrême fragilité dans laquelle les tensions latentes, les conflits régionaux et l'illégalité peuvent resurgir et donner lieu à une résurgence du conflit armé si l'actuelle fenêtre d'opportunité ne se traduit pas en termes de bénéfice pour les zones rurales. Dans une perspective de long terme, la construction de la paix, la restauration de l'État de droit et la construction de la nation seront nécessaires pour augmenter la sécurité et permettre un développement durable. Cela inclut les actions suivantes (liste non exhaustive) :

- Besoins immédiats et de court terme. Protection et assistance humanitaire, conclusion d'accords de paix inclusifs, fin de la culture d'impunité ; protection contre les incursions liées aux conflits extérieurs.
- Besoins de court à moyen terme. Retour des personnes déplacées ; restauration de la sécurité des personnes et des moyens de subsistance ; processus de réconciliation ; extension rapide de la couverture des services publics.
- Besoins de moyen à long terme. Revitalisation de l'économie nationale ; renforcement des capacités de l'État, mise en place d'une réforme du secteur public, y inclus la réforme du secteur de sécurité, renforcement du capital humain et promotion de la société civile.

La communauté internationale devra adapter sa réponse humanitaire et de développement en fonction des fluctuations de la situation. La France devrait analyser sa coopération à la lumière de ce contexte de fragilité de l'État et d'extrême vulnérabilité. À cette fin, les principes du CAD pour un bon engagement dans les États fragiles peuvent fournir des repères utiles.

### **La coopération française en République centrafricaine**

Les liens issus de l'histoire, mais également d'une langue commune et d'une monnaie rattachée à la zone CFA, expliquent le rôle spécifique de la France en République centrafricaine. Celui-ci se traduit par des relations politiques étroites et une coopération militaire<sup>40</sup> qui s'est avérée décisive depuis 2005 pour le maintien de la paix dans le pays, avec en particulier l'intervention des troupes

<sup>40</sup> Les deux pays sont liés par un accord de défense (1960) et un accord de coopération militaire technique (1966).

françaises en novembre 2006 pour stopper la progression vers Bangui de rebelles armés venus du Soudan.

La France est perçue comme l'interlocuteur privilégié, sur lequel pèse de fortes attentes de la part du gouvernement centrafricain, y compris en matière de coopération au développement. Les relations restent néanmoins complexes, comme le montre à l'automne 2007 l'utilisation par le gouvernement de contentieux économiques impliquant des sociétés françaises, alors que la France réaffirme les principes de gouvernance économique et politique comme conditions de son appui.

L'objectif poursuivi par la France en République centrafricaine est de consolider le processus démocratique et d'éviter une résurgence de la crise, en visant la stabilisation du pays par une aide civile et militaire ciblée sur la restructuration de l'État. Elle souhaite l'arrivée de nouveaux bailleurs bilatéraux, afin de renforcer les moyens de l'aide et de ne plus être le seul interlocuteur du gouvernement.

### *Un partenaire clé en dépit d'une aide d'un montant relativement modeste*

La République centrafricaine est un pays orphelin de l'aide, en particulier suite aux retraits successifs des coopérations bilatérales américaines, russe, allemande et japonaise liés à la situation politique du pays. Un certain nombre de donateurs bilatéraux soutiennent néanmoins, à travers le canal des Nations Unies, les opérations d'assistance humanitaire dans les régions nord du pays. Le niveau de l'aide publique annuelle par habitant a reculé d'une moyenne supérieure à 50 USD par habitant dans les années 1990-95 à un niveau de 13 USD en 2003 avant d'entamer une lente remontée. L'aide publique au développement totale s'est élevée à 96 millions USD en 2005 et à 134 millions USD en 2006, ce qui reste l'un des montants les plus faibles alloués aux pays d'Afrique subsaharienne.

Dans ce contexte, la France est un partenaire clé de la République centrafricaine. Elle était en 2004-05 le premier donateur avec un montant moyen qui a culminé à 42 millions USD, représentant alors 41 % des apports totaux d'aide au développement. Le volume des décaissements de la France s'est monté en 2006 à 15.5 millions EUR et à 22.8 millions EUR en 2007. Cette aide est octroyée sous forme de dons, d'assistance technique, de formation et d'aide humanitaire (tableau E.1). S'y ajoute la coopération militaire, domaine dans lequel la France a été le seul partenaire jusqu'à l'arrivée récente de l'Afrique du Sud.

**Tableau E.1. Aide bilatérale de la France en République centrafricaine**

(décaissements 2007)

	Million EUR	
<b>SCAC</b>		<b>9.9</b>
• Assistance technique (33 postes)	3.2	
• Crédits d'intervention (dont bourses)		1.5
• Crédits de paiement du FSP		1.6
• Aide alimentaire et humanitaire		3.6
• <i>dont aide alimentaire d'urgence distribuée via le PAM et la FAO</i>		1.9
• <i>dont aide alimentaire et humanitaire via les ONG françaises</i>		1.4
• <i>dont autre</i>		0.3
<b>Agence française de développement</b>		<b>12.9</b>
• Subvention projets		4.4
• Aide budgétaire		8.5
<b>Total</b>		<b>22.8</b>

Source : Ambassade de France en République centrafricaine.

La coopération militaire comprend une composante institutionnelle et une composante opérationnelle, cette dernière prenant la forme d'un appui au détachement de la FOMUC. La coopération militaire institutionnelle est dotée en 2007 d'un budget de 3.1 millions EUR et s'appuie sur un dispositif de neuf coopérants. Elle vise à accompagner la sortie de crise et à préparer la réforme du secteur de sécurité, à travers : i) la mise à disposition d'un conseil de haut niveau<sup>41</sup> ; ii) l'appui à la réorganisation des armées et de la gendarmerie ; iii) la formation des cadres avec deux écoles, l'une pour les officiers d'active et l'autre pour la gendarmerie, ainsi que des stages en France et dans les écoles à vocation régionale ; et un appui logistique en matière d'équipements.

L'action bilatérale de la France est complétée par des appuis multilatéraux (PNUD à travers un FSP sécurité pour le développement et un appui dans le domaine de la justice ; assistance humanitaire via les Nations Unies).

### *Une aide touchant de multiples secteurs*

La stratégie de la coopération française, telle que décrite dans le projet de document cadre de partenariat 2007-2011, « prend essentiellement en considération la nécessité d'appuyer une dynamique de stabilisation et de développement afin d'éviter une résurgence de la crise ». Cette stratégie revêt un caractère multiforme. Le développement des infrastructures et l'éducation constituent les deux secteurs de concentration<sup>42</sup>. S'y ajoutent la santé et le développement du secteur productif en tant que secteurs hors concentration et, en tant que secteurs transversaux, la gouvernance, la coopération de sécurité et judiciaire et la réforme administrative, ainsi que la coopération culturelle, universitaire et de recherche. Une très large palette de secteurs d'intervention reste donc ouverte. La répartition sectorielle de l'appui de la France en 2006 et 2007, si elle ne reflète naturellement pas encore les nouvelles orientations du DCP, montre une large dispersion des efforts (tableau E-2). En 2007, si l'on exclut l'aide budgétaire, qui répond à une logique et des mécanismes différents gérés à Paris, le secteur des infrastructures vient en tête (30 %), suivi de l'aide humanitaire (25 %), de la culture et de l'enseignement supérieur (17 %), des services sociaux de base (santé, éducation et fonds social de développement) (15 %), et de la gouvernance et de la sécurité (12 %).

**Tableau E.2. Aide française à la République centrafricaine : répartition par secteur**

(Décaissements 2007 - en millions EUR)

Secteurs	Exécution 2006	2007
Infrastructures et développement du secteur productif	6.1	4.2
Santé et éducation	1.4	1.6
Gouvernance, sécurité et réforme administrative	2.1	1.7
Culture, enseignement supérieur et recherche	2.8	2.4
Fonds social de développement	1.3	0.6
Fonds d'étude	0.1	0.2
Aide humanitaire	0.1	3.6
Aide budgétaire*	2.5	8.5
<b>Total</b>	<b>16.4</b>	<b>22.8</b>

\* Soit, en 2007, 3 millions EUR d'aide budgétaire de stabilisation macroéconomique, auxquels s'ajoutent 4 millions EUR d'aide budgétaire pour l'apurement des arriérés de la BAfD et 1.5 million EUR au titre de l'aide budgétaire 2006.

Source : Ambassade de France en République centrafricaine (SCAC - AFD).

<sup>41</sup> Un officier général est placé auprès du ministre de la Défense et a charge de rédiger un Livre blanc de la défense et une loi de programmation militaire.

<sup>42</sup> L'ambassade avait proposé le développement du secteur productif comme deuxième secteur de concentration, mais la DGCID a arbitré en faveur du secteur de l'éducation.

### ***Un fonctionnement institutionnel conduisant à une dispersion du programme***

Les principaux acteurs français de la mise en œuvre de la coopération sont le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et l'Agence française de développement (AFD) auxquels s'ajoutent des instituts de recherche français (CIRAD, Institut Pasteur) et l'Alliance française de Bangui. Des ONG françaises - essentiellement humanitaires - et des organisations de la société civile nationale reçoivent également des financements de la coopération française. Les approches du SCAC et de l'AFD, en termes de ciblage et de moyens d'intervention, sont différentes et tentent de se compléter. Il en résulte néanmoins une dispersion des efforts avec un grand nombre d'interventions d'ampleur limitée pour chacune.

La stratégie du SCAC est axée sur : i) la réforme de l'État, en particulier dans les secteurs de l'économie et des finances, de la police et de la justice, afin d'assurer le fonctionnement régulier d'un État de droit et de préserver la paix civile ; ii) l'appui à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques performantes par un appui institutionnel de haut niveau à travers des postes de conseiller technique auprès de 12 ministres (fonction publique, finances, justice, communication, coordination du travail gouvernemental, éducation, santé, développement rural, forêt, transport, affaires sociales et jeunesse et sports) ; iii) l'appui à l'ancrage régional du pays au sein de la zone CEMAC pour contrer les effets négatifs de l'enclavement ; et enfin iv) la lutte contre l'extrême pauvreté et le renforcement de la société civile. La mise en œuvre de ce dernier axe repose essentiellement sur un Fonds social de développement permettant de soutenir des micro-projets (18 projets en 2007 pour un montant total de 600 000 EUR). L'impact de ce type d'activité sur la lutte contre la pauvreté reste difficile à évaluer compte tenu de la dispersion et de la petite taille des projets, dont les critères de sélection gagneraient à être davantage clarifiés. Les principaux outils du SCAC sont l'assistance technique placée auprès des ministères, avec 33 postes en 2007 (dont sept occupés par des volontaires internationaux), puis les subventions, sous la forme de Fonds de solidarité prioritaire (FSP) attribués pour trois ans et de crédits d'intervention, comprenant en particulier les bourses. Le SCAC fonctionne actuellement avec quatre postes d'expatriés (un conseiller de coopération et d'action culturelle et deux attachés de coopération plus une secrétaire générale) et une secrétaire en contrat local. Deux postes de conseiller régional CEMAC et d'économiste sont en instance d'affectation. Le SCAC s'appuie sur les assistants techniques pour mettre en œuvre les FSP. Par exemple le Fonds social de développement est géré par l'assistante technique placée auprès du ministre des Affaires sociales, assistée d'une volontaire internationale. Il y a actuellement huit FSP en cours, dont quatre se situent sur un plan régional. Chaque FSP comporte différents volets d'action. Ainsi, le FSP Appui à l'État de droit, disposant d'un budget de 1.5 million EUR en 2007, a trois composantes : police, justice et appui aux médias.

La stratégie d'intervention de l'AFD s'articule autour de quatre grands objectifs et de 12 projets actuellement en cours<sup>43</sup> : i) désenclaver le pays à travers l'amélioration du réseau routier et l'appui au transport fluvial ; ii) favoriser l'exploitation durable de la forêt ; iii) améliorer les infrastructures de la ville de Bangui (assainissement, voirie, électricité) ; et iv) améliorer les services de santé par le renforcement des capacités des laboratoires de santé publique, l'appui à cinq dispensaires de Bangui et le soutien à la prise en charge des enfants vulnérables dans les quartiers pauvres de Bangui. Le bureau de l'AFD s'est réinstallé à Bangui en 2005 – l'agence ayant été fermée en juin 2002 et le suivi des dossiers alors transféré à la représentation régionale de Yaoundé. Elle dispose d'une équipe très réduite (une personne assistée d'un volontaire international). L'AFD a un rôle clé lors de l'instruction des projets, qui est faite en lien avec le référent technique placé à Paris ou au niveau du bureau régional. Une fois le projet approuvé, l'AFD travaille sous forme de délégation de maîtrise d'ouvrage,

<sup>43</sup> L'AFD développera de plus en 2008 un projet éducation suite à la décision de prendre ce secteur comme secteur de concentration dans le DCP.

les appels d'offre et la signature des contrats avec les opérateurs sélectionnés relevant du pays partenaire. L'AFD utilise la capacité technique des opérateurs des projets qui disposent localement d'assistants techniques sous contrat avec l'État centrafricain pour les travaux d'analyse stratégique et de suivi des projets. Il existe par ailleurs une bonne interaction entre les assistants techniques mis à disposition par le SCAC et les projets financés par l'AFD (foresterie, transport, santé).

Dans un certain nombre de domaines, la France travaille en lien avec les autres donateurs présents afin d'assurer la complémentarité des actions. C'est le cas notamment en matière d'assistance humanitaire avec les organisations des Nations Unies, mais également dans le secteur des infrastructures avec la Commission européenne et la Banque mondiale, dans le cadre du secteur de la sécurité avec le BONUCA et de la gouvernance avec la Banque mondiale et le PNUD, et dans le domaine de la santé, où la structure nationale d'administration du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, a été mise en place avec l'appui de l'assistance technique française.

### **Impressions clés de la mission**

Du fait de sa relation spécifique avec la République centrafricaine, la France occupe une place stratégique au sein de la communauté des bailleurs, à une étape clé du processus de sortie de crise du pays. Elle dispose d'atouts, mais doit également faire face à des défis dans le domaine de son approche stratégique et de programmation, ainsi qu'en matière d'organisation et la gestion de l'aide.

### **Des atouts**

La mission du CAD a été favorablement impressionnée par plusieurs aspects de la coopération française en République centrafricaine :

- **Un engagement de long terme**, avec une présence continue de la France dans un contexte difficile et alors que plusieurs donateurs bilatéraux ont choisi de se retirer.
- **Un acteur clé de paix** : tous les interlocuteurs reconnaissent le rôle clé joué par la France dans le domaine de la sécurité et du maintien de la paix, ce qui a permis en particulier le retour des personnes déplacées à Birao.
- **Un engagement pluri-sectoriel**, qui permet à la France d'être présente dans de nombreux secteurs, avec un apport crucial dans certains d'entre eux (santé, finances publiques, etc.). L'appui de la France s'est révélé particulièrement stratégique dans les secteurs de l'éducation, où la France et la Banque mondiale ont appuyé l'élaboration d'une approche sectorielle, et de la forêt, première source de devises du pays, où la France a facilité la mise en place d'une gestion maîtrisée et durable de cette ressource.
- **Un fort accent mis sur l'approche régionale** : la France favorise une approche régionale et cherche à combiner ses outils pour favoriser l'ancrage régional de la République centrafricaine, qu'il s'agisse des quatre FSP régionaux, des projets de désenclavement mis en œuvre par l'AFD ou de l'appui institutionnel apporté à la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), qui devrait être complété par une aide budgétaire régionale de 20 millions EUR par an.
- **Des projets efficaces** : certains projets sont particulièrement positifs, tels que ceux concernant la gestion de la ressource forestière, la gestion informatisée des douanes, l'appui à la restauration de la capacité de gestion macroéconomique de l'État, ou encore l'infrastructure urbaine avec un projet à haute intensité de main d'œuvre. La décentralisation

de la gestion des FSP et des crédits d'intervention donne au SCAC une flexibilité d'intervention, et les procédures de suivi des projets sont souples.

- **Une action humanitaire renforcée** : la France est un partenaire engagé dont les procédures de gestion et de suivi des projets sont simples vis-à-vis des Nations Unies et des ONG françaises. Bien que sa contribution au CAP soit modeste, l'initiative d'élargir la présence des ONG françaises à travers des fonds de démarrage est une contribution utile pour l'effort humanitaire international. Son aide est flexible, complémentaire, avec une aide alimentaire non liée et privilégiant les achats locaux.

### Des défis pour l'avenir

**Volume de l'aide** : avec quelque 23 millions EUR engagés chaque année, le volume d'aide de la France paraît limité par rapport aux ambitions de son programme de coopération et à la diversité des secteurs qu'elle appuie. Tout en poursuivant ses appels à une plus forte mobilisation de la communauté internationale, la France devrait prévoir une augmentation et une meilleure prévisibilité de ses apports d'aide, en privilégiant, lorsque le cadre le permettra, les approches sectorielles. La stratégie sectorielle de l'éducation pourrait constituer une porte d'entrée à cet égard.

**Leadership** : la France devrait renforcer son rôle au sein de la communauté internationale, du fait de son poids historique et en tant qu'assurant la présidence des États membres de l'Union européenne. Une concertation étroite avec les autres donateurs sera nécessaire afin de partager l'analyse de l'évolution de la situation nationale et de poursuivre un dialogue consistant avec le gouvernement. Dans une perspective de moyen terme, le réengagement de donateurs multilatéraux devrait inciter au développement d'une stratégie conjointe d'assistance avec la Commission européenne et la Banque mondiale.

**Réforme du secteur de la sécurité** : la France est de fait, au sein de la communauté internationale, un acteur majeur de l'appui à la réforme du secteur de la sécurité. Compte tenu de ses atouts, elle pourrait utilement exercer un rôle de coordonnateur dans ce domaine clé pour l'avenir du pays. Ce faisant, un travail en concertation étroite avec les Nations Unies et la Commission européenne lui permettrait d'éviter les risques d'une relation bilatérale dans un domaine sensible lié à la souveraineté nationale.

**Approche stratégique** : le projet de document cadre de partenariat (DCP) est une démarche positive en ce qu'il permet d'assurer l'alignement avec les priorités nationales et la complémentarité avec les appuis des autres donateurs<sup>44</sup>. Il reste cependant à renforcer la hiérarchisation des priorités pour aller vers une approche plus ciblée et éviter l'éparpillement du programme. Ce faisant, la France pourra examiner comment équilibrer à l'avenir la priorité mise actuellement sur la prévention des conflits et la restauration de l'État de droit, avec un soutien au développement national, en particulier à l'intérieur du pays. Le lien entre sécurité et développement est reconnu par tous les acteurs. Si l'insécurité rend difficile les actions de développement dans une grande partie du pays, l'absence d'intervention et de services de base auprès des populations pauvres alimente l'insécurité. Une complémentarité avec les autres donateurs, en particulier la Commission européenne et l'appui qu'elle programme aux pôles de développement, devra être recherchée. De même, il est maintenant nécessaire d'articuler plus étroitement l'assistance humanitaire avec les programmes de développement pour construire une paix durable. En ce sens, un appui de plus long terme aux ONG humanitaires arrivées

<sup>44</sup> Un tel document, fixant des domaines d'intervention sur cinq ans, peut néanmoins s'avérer inadapté dans le cadre d'un État fragile, où il convient de garder une grande souplesse d'intervention pour être en mesure d'ajuster les appuis aux évolutions de la situation (chapitre 6).

depuis une année serait souhaitable. Un tel appui devrait également s'étendre aux ONG travaillant dans le domaine du développement. En matière institutionnelle, la France pourra renforcer son appui à la définition et à l'opérationnalisation des stratégies sectorielles nationales, en aidant notamment à la formulation de plans de mise en œuvre. La réforme du secteur de la sécurité et de la justice demeure un défi particulier. La France y apporte d'ores et déjà un soutien important à différents niveaux. Elle doit se préparer à faire face à des besoins accrus en planifiant sa réponse à la stratégie qui sera définie lors de l'atelier sur la réforme prévu en mars 2008.

**Renforcement des capacités :** L'approche actuelle de l'assistance technique mise en œuvre par le SCAC se situe dans le cadre d'une logique de crise et de réponse d'urgence. Pour renforcer les capacités à travers l'assistance technique, il sera nécessaire d'aller au-delà de l'approche actuelle de substitution. Plus largement, la France devrait développer une approche stratégique de long terme, qui explore d'autres cibles (société civile, secteur productif) et d'autres modes de renforcement des capacités (coopération Sud-Sud, réforme du secteur public). Cette approche pourrait s'appuyer sur la réalisation d'évaluations d'impact d'outils tels que les bourses et les formations ainsi que sur des enquêtes de perception permettant d'estimer comment le public perçoit les évolutions dans un secteur donné.

**Société civile :** La France pourrait mettre davantage l'accent sur le renforcement des organisations de la société civile, en tant que facteur de gouvernance et d'approfondissement du processus démocratique. Elle pourrait dans ce but recourir davantage aux ONG internationales. Par ailleurs, la plupart des ONG et certaines organisations de la société civile sont prêtes à travailler à l'intérieur du pays et peuvent être un vecteur utile pour atteindre les populations vulnérables, sur lequel la France pourrait s'appuyer davantage.

### Organisation et gestion

**Simplification du système :** L'AFD et le SCAC interviennent parfois dans des domaines communs. Il serait préférable d'avoir une entité unique responsable pour chaque domaine stratégique. Par exemple, certains des instruments d'aide concernant les Objectifs du Millénaire pour le développement n'ont pas été transférés à l'AFD (conseillers auprès des ministres sectoriels forêts et éducation, Fonds social de développement). Les aspects transversaux de gouvernance devront être gérés de façon stratégique. Une plus grande déconcentration de l'AFD, accompagnée d'un renforcement de l'équipe de l'agence locale serait nécessaire, compte tenu de ses nouvelles compétences.

**Consultation :** Il sera à l'avenir important d'associer les partenaires à la réflexion autour du document cadre de partenariat, qu'il s'agisse des partenaires nationaux, des autres bailleurs de fonds, ou des ONG françaises.

**Communication :** Beaucoup de partenaires n'ont pas une vision claire de la stratégie de la France, ni des possibilités et procédures pour accéder à des financements de la coopération française. La France devrait faire un effort de communication et de transparence vis-à-vis de l'ensemble de ses partenaires, y inclus les organisations de la société civile.

**Ressources humaines :** SCAC et AFD disposent de ressources humaines limitées. Il est cependant essentiel d'attirer du personnel hautement qualifié, y inclus pour les postes d'assistants techniques. Paris devrait examiner comment adapter la politique des ressources humaines pour répondre à ce défi particulièrement important dans les pays difficiles. Le recrutement de personnel local devrait également être considéré, par exemple en appui à la gestion du Fonds social de développement et pour le contact avec le terrain.

### Définitions des principaux termes

*Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif<sup>45</sup>.*

**AIDE LIÉE** : Dons ou prêts d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide.

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)** : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales: par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %).

**AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP)** : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique.

**CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT)** : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses membres.

**COOPÉRATION TECHNIQUE** : Englobe a) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et b) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

**CRÉDITS À L'EXPORTATION** : Prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

**DONS** : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

**ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ** : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné. Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le

45. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2007 - Coopération pour le développement », Volume 9, No. 1.

donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

**FINANCEMENT MIXTE** : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

**INVESTISSEMENT DIRECT** : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

**PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES** : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2005, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

**PMA** : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous des seuils fixés de revenu, de diversification économique et de développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la liste du CAD.

**Autres PFR** : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

**PRITI** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

**PRITS** : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

**MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS** : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

**PRÊTS** : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts, déduction faite des remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

**RAPPORT APD/RNB** : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

**RÉAMÉNAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE** : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement

passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau prêt de refinancement.

**VERSEMENT** : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ces versements peuvent être comptabilisés **bruts** (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou **nets** (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

**VOLUME (termes réels)** : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

## Bibliographie

- AFD (Agence Française de Développement) (2007 a), *Plan d'affaires 2007*, Groupe AFD, Paris, [www.afd.fr](http://www.afd.fr).
- AFD/EUDN (European Development Research Network) (2007), « Migration and Development: Mutual Benefits? » Proceedings of the 4<sup>th</sup> AFD-EUDN Conference, 8 Nov. 2006, Coll. « Notes et Documents » n° 35, Paris, [www.afd.fr](http://www.afd.fr), et *Revue d'économie du développement* (n° 2007/2-3, septembre).
- AFD/IFOP (2007), *Aide au développement : Perception et attentes des Français*, enquête commandée par l'AFD, juin 2007, Paris.
- AFD/IFOP (2006), *Les Français et l'aide au développement*, enquête commandée par l'AFD, juillet 2006, Paris, [www.afd.fr](http://www.afd.fr).
- Assemblée nationale (2007), *Aide publique au développement. Prêts à des États étrangers (Projet de loi de finances pour 2008)*, rapport n° 276, annexe n° 4, Rapporteur spécial : H. Emmanuelli, enregistré le 11 octobre 2007, Paris.
- Center for Global Development (2007), *Indice de l'engagement pour le développement (CDI) 2007 : France*, Washington, D.C., [www.cgdev.org/cdi](http://www.cgdev.org/cdi).
- Bockel, J.-M. (2008), secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie, *Allocution lors du Séminaire des conseillers de coopération et d'action culturelle et des directeurs d'agence de l'Agence française de développement*, 23 janvier 2008, Paris, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).
- Bockel, J.-M. (2007), secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie, *Allocution aux Journées de la coopération internationale et du développement*, 17 juillet 2007, Paris, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).
- CICID (2007), *Doctrine d'emploi des aides budgétaires globales dans les États étrangers*, 13 février 2007, Paris.
- CICID (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement) (2006 a), *Relevé de conclusions de la réunion du 19 juin 2006*, Paris, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).
- CICID, (2006 b), *Plan d'action pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Paris.
- CCD (Commission Coopération Développement) (2005), *Argent et organisations de solidarité internationale 2002-2003*, septembre 2005, Paris.
- Commission européenne (2007), « Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement », document de travail de la Commission européenne, COM (2007) 545 final, 20 septembre 2007, Bruxelles.

- Concord (2007 a), *Working to achieve the Millennium Development Goals through greater European public engagement in the fight against global poverty*, document de position, Forum Éducation au Développement de CONCORD, Bruxelles, [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org).
- Concord et autres parties (2007 b), *The European Consensus on Development: the contribution of Development Education and Awareness Raising*, Bruxelles, [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org).
- Conseil de l'Union européenne (2007), *Conclusions du Conseil Affaires générales et Relations extérieures sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD)*, Doc. 15112/07, 20 novembre 2007, Bruxelles.
- ECDPM (European Centre for Development Policy Management) (2007), *Evaluation Study on the EU Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development. Appendix VI: Case Study Report - The role of the Comité interministériel de la coopération internationale et du développement in the promotion of PCD in France*, ECDPM, Particip GmbH, ICEI, mai 2007, Maastricht, [www.three-cs.net](http://www.three-cs.net).
- Eurostat (2007), *Les Européens et l'aide au développement*, Eurobaromètre spécial n°280, juin 2007, Office statistique des Communautés européennes/Eurostat, Bruxelles.
- Kouchner, B. (2007), ministre des Affaires étrangères et européennes, *Discours à la XV<sup>e</sup> Conférence des Ambassadeurs*, 27 août 2007, Paris, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).
- MAEE (ministère des Affaires étrangères et européennes) (2007a), Lettre de mission du Président de la République adressée au ministre des Affaires étrangères et européennes, 27 août 2007, Paris.
- MAEE (2007b), *Stratégie gouvernance de la coopération française*, ministère des Affaires étrangères, DGCID/DPDEV, validée par le CICID le 5 décembre 2006, Paris, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr).
- MAEE (2007c), *Guide de l'évaluation 2007. Nouvelle édition complétée et révisée*, MAE/DGCID, juin 2007, Paris, [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)
- OCDE (2007a), *La cohérence des politiques au service du développement 2007 : Migrations et pays en développement*, OCDE, Paris, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- OCDE (2007b), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Synthèse des résultats*, OCDE/CAD, Paris.
- Parlement (2008a), *Politique française en faveur du développement*, document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2008, version d'octobre 2007, Paris, [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr).
- Parlement (2008b), Mission « Aide publique au développement », Projet de loi de finances pour 2008, version de septembre 2007, Paris, [www.performance-publique.gouv.fr](http://www.performance-publique.gouv.fr).
- Table Ronde des Partenaires au Développement de la RCA (2007), « Le renforcement des capacités nationales : principaux problèmes et priorités stratégiques », note thématique, 26 octobre 2007, Bruxelles, [www.car-round-table.net/CAR\\_RT\\_2007\\_SupportDocs\\_FRA.pdf](http://www.car-round-table.net/CAR_RT_2007_SupportDocs_FRA.pdf).
- Sarkozy, N. (2008a), Président de la République, *Vœux au corps diplomatique*, Élysée, 18 janvier 2008, Paris.

Sarkozy, N. (2008b), Président de la République, *Discours devant le Parlement sud-africain*, Le Cap, 28 février 2008.

### **Autres**

Bergamaschi, I. (2007), *Can donor agencies coordinate their aid more effectively? French aid agencies facing the Paris agenda*, 2007, Paris.

Cohen, D., Guillaumont, S. et Jacquet. P. (2006) *La France et l'aide publique au développement*, La Documentation française, Paris.

Coordination Sud (2007), *La place de l'aide publique au développement dans le budget de l'État*, 10 novembre 2007, Paris, [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org).

Coordination Sud (2005), *L'APD française et la politique de coopération au développement : États des lieux, analyses et propositions*, chiffres actualisés en février 2006, Paris, [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org).

FECONG/Coordination Sud (2007) *Note d'étude conjointe sur la mise en œuvre de l'aide française au Mali*, Bamako, Paris.



**LE COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT SOUHAITERAIT RECEVOIR  
VOS COMMENTAIRES ET VOS SUGGESTIONS.**

**Veillez nous contacter**

**par courrier électronique à l'adresse suivante :  
[dac.contact@oecd.org](mailto:dac.contact@oecd.org)**

**par télécopie au : 33-1-44-30-61-44**

**ou par courrier à :**

**Organisation de coopération et de développement économiques  
Direction de la coopération pour le développement  
Unité de la communication et du soutien à la gestion  
2, rue André-Pascal  
75775 Paris Cédex 16**

**<http://www.oecd.org/cad>**