



Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement

France 2013



Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement

FRANCE 2013

Organisation de Coopération et de Développement Économiques

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

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 CAD 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'Islande, l'Italie, le Japon, la Corée, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, la République Tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission européenne.

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.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur de dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OECD 2013

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques des efforts individuels de coopération au développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 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 régulière du cadre conceptuel - appelé guide de référence - qui sert de base aux examens par les pairs.

Les examens par les pairs réalisés par le CAD ont pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité de la coopération pour le développement et de promouvoir la conclusion de partenariats de qualité au service du développement afin d'obtenir un impact accru sur la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement. Les examens par les pairs évaluent la performance du membre considéré, non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et examinent les aspects ayant trait tant à la définition de la politique qu'à sa mise en œuvre. Ils couvrent dans leur globalité les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son entier.

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. Durant la visite de terrain, l'équipe rencontre des représentants du gouvernement du pays partenaire, des parlementaires, des organisations de la société civile de d'autres partenaires au développement.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération au 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.

Ce document contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD ainsi que le rapport principal. Il a été préparé avec les examinateurs représentant les États-Unis et le Luxembourg pour l'examen qui a eu lieu le 20 juin 2013.

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement (Banque mondiale)
AN	Assemblée nationale
APD	Aide publique au développement
BEI	Banque européenne d'investissement
CAD	Comité d'aide au développement
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
GIRAD	Centre international de recherche agronomique pour le développement
C2D	Contrats de désendettement et de développement
DCP	Document cadre de partenariat
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DPT	Document de politique transversale
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
FSD	Fonds social de développement
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FED	Fonds européen de développement
GAFI	Groupe d'action financière
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation
GISA	Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire
IATI	International aid transparency Initiative
IRD	Institut de recherche sur le développement
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (<i>Établissement de crédit pour la reconstruction</i>)
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances

OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
ONU	Organisation des Nations Unies
PMA	Pays les moins avancés
PPTE	Pays pauvre très endetté
RNB	Revenu national brut
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police
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 inclus 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

(1 EUR pour 1 USD)

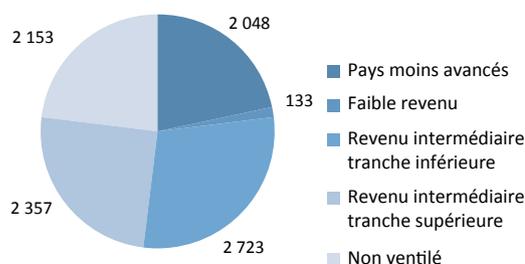
2008	2009	2010	2011	2012
0.6933	0.7181	0.7550	0.7192	0.778

Aperçu synthétique de l'aide de la France

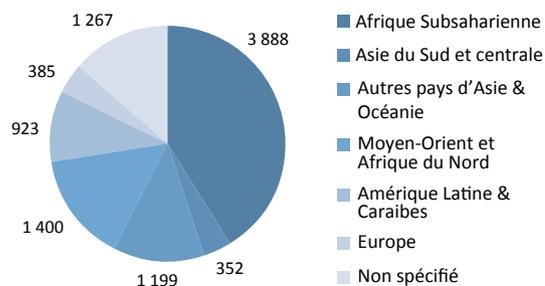
APD nette	2010	2011	Variation 2010/11
Prix courants (USD m)	12 915	12 997	0.6%
Prix constants (2009 USD m)	12 915	12 198	-5.6%
En euros (millions)	9 751	9 348	-4.1%
APD/RNB	0.50%	0.46%	
Aide bilatérale (%)	60%	65%	

APD bilatérale brute, moyenne 2009/10, sauf indication contraire

Par groupe de revenu (USD m)



Par région (USD m)



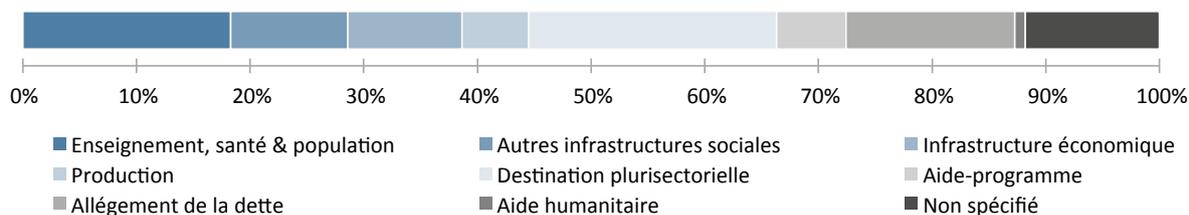
Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)

1 Congo, Rép. dém.	594
2 Maroc	510
3 Congo, Rép.	504
4 Chine	366
5 Côte d'Ivoire	358
6 Mexique	357
7 Mayotte	305
8 Tunisie	299
9 Vietnam	290
10 Turquie	212

Memo: % de l'APD bilatérale brute

5 principaux bénéficiaires	25%
10 principaux bénéficiaires	40%
20 principaux bénéficiaires	57%

Par secteur



Source: OECD-DAC ; www.oecd.org/dac/stats

Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2008

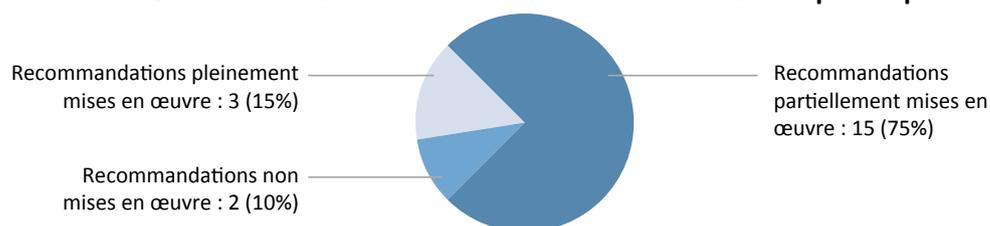


Table des matières

Sigles et abréviations	6
Aperçu synthétique de la France	9
Contexte	13
Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD	15
Rapport	23
chapitre 1 : Vers un effort global de la France à l'appui du développement	25
Enjeux du développement dans le monde	25
Cohérence des politiques au service du développement	26
Engagement dans les pays partenaires	30
Financement du développement	31
chapitre 2 : Vision et politique de la France en matière de coopération au développement	37
Politiques, stratégies et engagements	37
Prise de décisions	39
Thèmes prioritaires de la politique	41
chapitre 3 : Répartition de l'aide publique au développement de la France	47
Volume global de l'APD	47
Aide bilatérale	52
Aide multilatérale	55
chapitre 4 : Gestion de la coopération au développement de la France	59
Système institutionnel	59
Innovation et changement de comportement	63
Ressources humaines	65
chapitre 5 : Mise en œuvre et partenariats de la coopération française	71
Procédures de budgétisation et de programmation	71
Partenariats	75
États fragiles	78
chapitre 6 : Résultats et reddition de comptes de la coopération française	81
Politiques, stratégies, plans, suivi et notification	81
Système d'évaluation	84
Apprentissage institutionnel	86
Communication, reddition de comptes et sensibilisation au développement	87
chapitre 7 : Aid humanitaire de la France	93
Cadre stratégique	93
Efficacité de la conception des programmes	95
Efficacité de l'acheminement, des partenariats et des instruments	97
Adéquation de l'organisation au but recherché	99
Résultats, apprentissage et reddition de comptes	100

Annexe A : Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2008	103
Annexe B : OCDE / CAD : liste type de tableaux	111
Annexe C : Visite sur le terrain au Cameroun et à Madagascar	119
Annexe D : Organigrammes	131
Tableaux	
Tableau B.1 Apports financiers totaux	111
Tableau B.2 APD par grandes catégories	112
Tableau B.3 Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	113
Tableau B.4 Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	114
Tableau B.5 Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	115
Tableau B.6 Panorama comparatif	116
Graphiques	
Graphique 0.1 Dispositif institutionnel français de la coopération au développement	14
Graphique 3.1 Prévisions de l'APD française à moyen terme	47
Graphique 3.2 Distribution de l'APD par groupe de revenu	49
Graphique 3.3 Évolution de la part des dons dans les engagements bilatéraux (%)	50
Graphique 4.1 Coopération au développement : réformes institutionnelles	64
Graphique 4.2 Effectifs du MAE travaillant dans la coopération au développement	66
Graphique 4.3 Évolution de la répartition des effectifs du cadre général de l'AFD	67
Graphique 4.4 Évolution de la composition des effectifs totaux de l'AFD	67
Graphique 5.1 Architecture de l'aide publique au développement (2011)	71
Graphique 7.1 Part de l'APD allouée à l'aide humanitaire en 2011	95
Graphique A.1 Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2008	110
Graphique B.1 APD nette des pays du CAD en 2011	117
Graphique C.1 Le dispositif français dans les pays partenaires	126
Graphique D.1 MAE/DGM 1er mars 2013	131
Graphique D.2 Organigramme de l'Agence française de développement	132
Encadrés	
Encadré 1.1 Un engagement multidimensionnel dans la lutte contre le changement climatique	29
Encadré 2.1 Conclusions des Assises du développement et de la solidarité internationale	38
Encadré 5.1 Utilisation des systèmes nationaux dans le cadre du Contrat de désendettement et de développement du Cameroun	73
Encadré 5.2 L'AFD et la gestion des risques	74
Encadré C.1 Coordination de l'aide au Cameroun et à Madagascar	121
Encadré C.2 Exemples de complémentarité et d'adaptabilité de la coopération française	124
Encadré C.3 Les activités du CIRAD à Madagascar	128

Contexte

L'économie française est sévèrement affectée depuis 2008 par la récession mondiale, et, plus récemment, par les turbulences au sein de la zone euro. Par ailleurs, la France a des faiblesses structurelles puisque, malgré de nombreux atouts, l'économie reste caractérisée par des déséquilibres importants des comptes publics et de la balance commerciale, et un chômage élevé. L'Union européenne et l'OCDE encouragent la France à poursuivre ses efforts de réduction du déficit budgétaire, à travers notamment une baisse des dépenses publiques, qui sont considérées comme très élevées (OCDE, 2013).

Le gouvernement issu des élections de mai et juin 2012 fait donc face, comme le précédent gouvernement, aux impératifs de restauration des grands équilibres, qui le conduisent à poursuivre tant une politique de soutien à la compétitivité économique qu'une politique de contrôle des dépenses publiques. A la « revue générale des politiques publiques » mise en œuvre sous la présidence Sarkozy succède sous la présidence Hollande la « modernisation de l'action publique ». Tous les ministères sont touchés par la rigueur budgétaire, y compris les Affaires étrangères et le développement.

Dans ce contexte difficile, le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020 continue de guider l'action de la France (MAE, 2008). Dans un monde marqué par la modification des rapports de puissance, une interdépendance économique et environnementale croissante et la complexification des questions de sécurité, le Livre blanc esquisse cinq priorités pour l'action extérieure de la France :

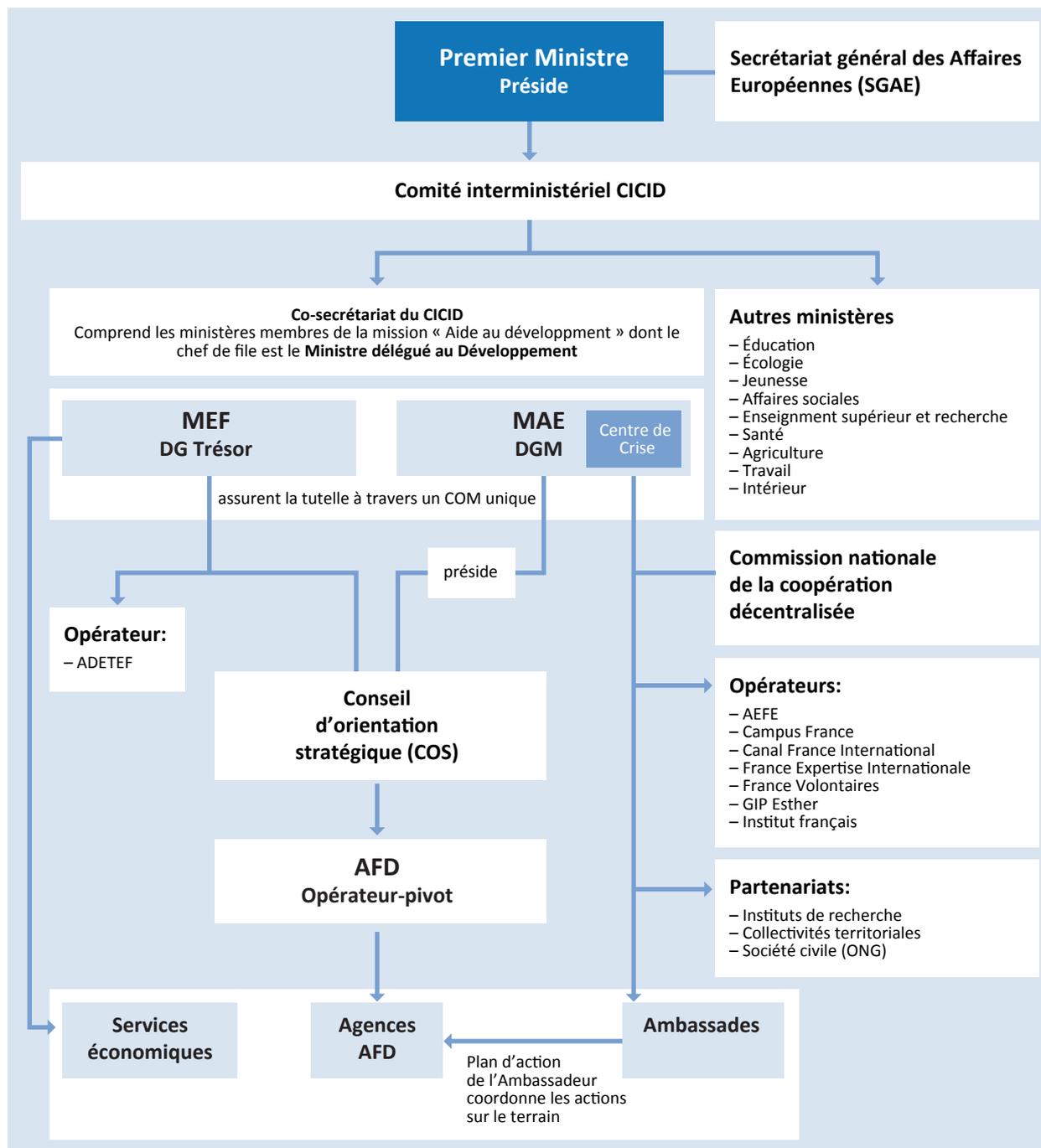
- > assurer la sécurité de la France et des Français, défendre et promouvoir leurs intérêts ;
- > construire avec ses partenaires une Europe forte, démocratique et efficace ;
- > agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'homme ;
- > contribuer à l'organisation d'une mondialisation qui assure un développement durable et équilibré de la planète ;
- > assurer la présence des idées, de la langue et de la culture françaises tout en servant la diversité culturelle.

Ce faisant, le Livre blanc pose la question : « Notre diplomatie a-t-elle les moyens de ses ambitions ? », et recommande la concentration des moyens du réseau diplomatique de la France.

La France a cependant souhaité jusqu'à présent maintenir une présence universelle. Elle s'est ouverte aux pays émergents au-delà de l'ancienne « zone d'influence » française et met désormais en avant la « diplomatie économique ». Elle continue de contribuer à de nombreuses opérations de maintien de la paix menées par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Comme le montre la révision récente de ses accords de défense avec huit pays africains, la France privilégie l'appui au renforcement du dispositif africain pour le règlement des crises et le maintien de la paix. Ses interventions à l'étranger sont guidées par le souci de la paix, de la sécurité et des droits de l'homme, ainsi que par la défense de ses intérêts, qui sont souvent liés à la présence de larges communautés françaises à l'étranger (136 000 Français sont établis au Proche et Moyen-Orient, 117 000 en Afrique francophone, et 98 000 en Afrique du Nord). Ainsi, à la demande du Président malien, la France est intervenue militairement au Mali en janvier 2013.

L'ambition d'universalité du gouvernement, mais également les contraintes budgétaires auxquelles il doit faire face, sont reflétées dans la politique de coopération au développement de la France, qui fait l'objet du présent rapport.

Graphique 0.1 Dispositif institutionnel français de la coopération au développement



Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD

1

Vers un effort global en appui au développement



Indicateur : Le membre a une conception stratégique d'ensemble du développement et du financement du développement au-delà de l'APD. Cette conception transparait au niveau des politiques publiques, de la coordination au sein de l'administration et des activités de développement

1. La France a une vision d'ensemble du développement et de son financement, qu'elle promeut dans de nombreuses enceintes internationales où elle est reconnue comme un acteur majeur. Prônant une approche transversale, elle met en avant la nécessité de produire et protéger les biens publics mondiaux, qu'il s'agisse du climat, du système monétaire international, de la régulation financière, de l'emploi ou de la dimension sociale de la mondialisation. La France contribue ainsi à la mise en place de politiques publiques favorables au développement durable, que ce soit au niveau des Nations Unies, du G8 ou du G20.
2. Par ailleurs, la France fait des efforts conséquents pour mobiliser des ressources additionnelles à l'aide publique au développement. Pour cela, elle cherche à maximiser les ressources domestiques des États partenaires - y compris en défendant une plus grande transparence financière au niveau international ; met sur pied des instruments visant à mobiliser les investissements privés pour le développement ; et promeut activement les financements innovants stables et prévisibles. L'effet de démonstration de sa taxe sur les transactions financières internationales est cependant atténué par le pourcentage modeste (10 %) des produits de la taxe qui iront à l'aide au développement.
3. Au plan national, le ministre délégué au Développement a mandat de veiller à ce que les politiques nationales soient cohérentes avec les objectifs de développement dans six secteurs qui ont été identifiés en référence aux priorités de l'Union européenne. Le ministre devra pour cela mettre en place un mécanisme politique approprié.
4. Maintenir une volonté politique forte est essentiel à l'heure où la crise économique avive les sources potentielles de conflit entre les intérêts de la France et ceux de ses pays partenaires. Ainsi, la France doit veiller à ce que l'accent mis sur la diplomatie économique ne conduise pas à subordonner la coopération aux seuls intérêts économiques français. Cela suppose d'introduire dans le dialogue mené avec les pays partenaires les questions de cohérence des politiques, et d'analyser l'impact des politiques françaises sur la réduction de la pauvreté et le développement économique local.
5. La France a des mécanismes fonctionnels de concertation et d'analyse pour élaborer ses positions au sein de l'Union européenne ou dans certains secteurs tels que la sécurité alimentaire. Étendre ces mécanismes à chaque secteur prioritaire lui permettrait de mieux utiliser l'expertise disponible au sein du réseau de coopération ainsi que dans les instituts de recherche et les organisations de la société civile. La France gagnerait également à développer un système de suivi des progrès accomplis. Il lui serait alors possible d'analyser sa contribution à l'adoption de mesures favorables au développement au niveau européen. Par ailleurs, elle pourrait mieux suivre les efforts de mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption - un aspect primordial à l'heure où la France promeut la transparence financière internationale.
6. Dans les pays partenaires, l'ambassadeur définit et coordonne l'approche bilatérale. La nature multiple des liens qui unissent la France à de nombreux pays et son système institutionnel complexe rendent ce travail de coordination indispensable. Par ailleurs, la complexité de l'agenda de la France dans certains pays le rend parfois difficile à communiquer. Il s'agit là encore d'une tâche essentielle de l'ambassadeur, tant pour guider les acteurs français que pour clarifier auprès des partenaires les objectifs poursuivis par la France. La capacité de pilotage et de dialogue des ambassades doit donc être préservée, ce qui nécessite qu'elles conservent des ressources suffisantes, en dépit des pressions sur les dépenses publiques.

Recommandations

- 1.1 La France doit mettre en place un mécanisme politique approprié afin de promouvoir et suivre les progrès réalisés pour assurer que ses politiques soutiennent les objectifs de développement dans les six secteurs prioritaires qu'elle a identifiés.

2 Vision et politique de la France en matière de coopération au développement



Indicateur : La politique de coopération au développement du membre s'articule autour d'orientations, d'axes et de stratégies clairement définis et conformes aux engagements internationaux

7. Deux événements phares ont marqué la politique française de coopération au développement depuis 2008. Le premier est la publication, en 2011, du *Document-cadre de coopération au développement*. En assignant quatre objectifs stratégiques majeurs à cette politique, le Document-cadre constitue une avancée réelle pour construire une vision cohérente de la coopération au développement, qui reflète les engagements internationaux de la France.
8. Les Assises du développement et de la solidarité internationale, organisées par le gouvernement entre novembre 2012 et mars 2013, constituent le deuxième événement marquant. Les Assises ont associé les acteurs publics et privés de la coopération à l'identification de nouvelles orientations stratégiques de cette politique. Ces orientations devraient être validées par un comité interministériel (CICID) et conduire à l'adoption, en 2014, d'une loi d'orientation et de programmation de la politique du développement et de la solidarité internationale. Alors que les conclusions des Assises mettent l'accent sur le développement économique, la sécurité et l'environnement, la nouvelle politique devra intégrer également la dimension sociale du développement, afin de pouvoir contribuer à la préservation des équilibres sociaux et environnementaux au plan mondial.
9. Reflet de l'ambition d'universalité de la France, le Document-cadre exprime une vision large et différenciée des défis à affronter. L'affectation des ressources bilatérales repose sur quatre partenariats géographiques distincts, une approche qui vise à réserver l'essentiel des moyens budgétaires à la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres et fragiles, tout en utilisant d'autres modes d'intervention dans les pays émergents pour promouvoir les biens publics mondiaux tels que la lutte contre le changement climatique. Toutefois, la clé de répartition des ressources et la composition de l'aide française ne permettent pas d'allouer des volumes de dons bilatéraux importants aux pays pauvres et fragiles. De même, les critères d'identification des pays partenaires prioritaires et d'allocation des ressources entre le canal bilatéral et le canal multilatéral sont imprécis.
10. La France a élaboré des stratégies dans les principaux domaines couverts par les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Elle accorde en particulier une grande importance au secteur de la santé, qui se reflète dans le niveau de ses contributions multilatérales. Elle intègre par ailleurs les dimensions de l'environnement et du changement climatique dans ses programmes, et fait preuve de leadership dans ces domaines. La France a en revanche peu progressé en matière d'égalité homme-femme. En dépit d'un plan d'action adopté en 2009, la France dédie peu de ressources pour intégrer ce thème et ne le prend pas en compte dans les documents cadres de partenariat signés avec les pays partenaires. De même, le renforcement des capacités, qui est l'un des principaux leviers de la coopération française, n'a pas encore fait l'objet d'orientations spécifiques.
11. La France dispose d'une stratégie sur les États fragiles, qu'elle s'apprête à actualiser. Toutefois, elle n'a pas défini jusqu'à présent comment mieux articuler les programmes humanitaires et les programmes de développement, ni comment gérer les situations de sortie de crise. Dans les pays partenaires, les cadres stratégiques n'abordent pas suffisamment les questions de conflit et de fragilité lorsque nécessaire.

Recommandations

- 2.1 La France doit préciser les critères de sélection des pays prioritaires.
- 2.2 La France doit définir une approche stratégique à long terme du renforcement des capacités et mieux intégrer l'approche genre dans ses politiques, modalités d'intervention et instruments.
- 2.3 La France doit traduire la stratégie actualisée sur les États fragiles en plan d'action et outils concrets et réalistes, et préciser dans ce cadre son approche concernant les situations de sortie de crise.

3

Répartition de l'aide publique au développement de la France



Indicateur : Le volume et la répartition de l'aide sont déterminés en fonction de la déclaration d'intention du pays membre et des engagements qu'il a souscrits au niveau international

12. La France reconnaît qu'elle n'atteindra pas l'objectif d'allouer 0.7 % du revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD) d'ici 2015. La loi de finances 2013 prévoit que l'APD s'élèvera à 10.9 milliards EUR en 2015, soit 0.48 % du RNB. Le gouvernement a annoncé qu'il reprendrait une trajectoire ascendante vers l'atteinte des 0.7 % dès que la France retrouverait la croissance.
13. Selon les estimations préliminaires, l'APD nette de la France s'est élevée à 12.1 milliards USD en 2012. Bien que ce montant soit en recul de 0.8 % par rapport à 2011, la France maintient son rang parmi les membres du CAD en termes de volume (4e) et relativement au RNB (10e), avec un ratio de 0.46 %.
14. Les deux tiers de l'APD française (9.1 milliards USD en 2011) transitent par le canal bilatéral. Toutefois, une faible part de cette aide bilatérale est constituée de dons programmables. En effet, 40 % de l'aide bilatérale est constituée d'éléments non programmables (frais d'écologie, annulations de dette, coût des réfugiés). Par ailleurs, la part des prêts dans l'aide bilatérale a fortement progressé depuis 2008, au point de représenter 40 % des engagements en 2011. Ces prêts financent essentiellement l'appui aux secteurs productifs et la lutte contre le changement climatique dans les pays à revenu intermédiaire. Il s'ensuit qu'en 2011, 67 % de l'APD brute bilatérale de la France ciblait ces pays et qu'un seul pays à faible revenu (la République démocratique du Congo) figurait dans les dix premiers bénéficiaires de l'aide française. Ces prêts vont générer des flux d'APD négatifs croissants au fur et à mesure des remboursements.
15. Cette structure de l'aide française et l'extension géographique du mandat de l'AFD expliquent la dispersion accrue du programme et le fait que moins de 10 % de l'APD bilatérale nette (hors allègements de dette) étaient destinés aux 17 pays pauvres prioritaires en 2011. Ce pourcentage est en baisse constante depuis 2008, même si les dons vont prioritairement à l'Afrique sub-saharienne et, en son sein, aux 17 pays prioritaires, conformément aux directives du Document-cadre. Quant aux pays en crise, ils ont reçu 10 % des subventions de l'État, soit 4 % de l'APD bilatérale nette.
16. La baisse des dons, en valeur absolue et relative, menace sérieusement la capacité d'intervention de la France dans les pays pauvres ou en crise (par exemple les pays du Sahel) et réduit les possibilités d'appui dans les secteurs sociaux et dans les

domaines concourant à la stabilité et à l'État de droit, qui sont pourtant considérés comme des enjeux stratégiques de la coopération. Il est donc inquiétant que la loi de finances 2013 prévoit une baisse de 3.5 % de l'enveloppe des subventions dédiées aux 17 pays pauvres prioritaires (167 millions EUR).

17. La France considère les ONG comme un vecteur important de l'aide au développement et de l'action humanitaire. Cependant, les montants d'APD alloués via les ONG sont restés faibles (moins de 1 % de l'APD totale) en dépit des engagements pris et de la capacité de ces acteurs à intervenir par le biais d'actions complémentaires à l'aide publique. L'augmentation annoncée de l'aide allouée via les ONG de développement devrait être étendue aux ONG humanitaires et de volontariat.
18. La coopération multilatérale française est concentrée mais la part de l'APD destinée aux institutions des Nations Unies est faible et fragmentée, ce qui plaide en faveur d'un ciblage plus stratégique.
19. Alors que la France s'engage en faveur de la transparence financière sur un plan international, elle doit continuer à améliorer sa notification de l'aide, dans le respect des règles statistiques qui visent un traitement égal et transparent des membres du CAD.

Recommandations

- 3.1 La France doit établir une trajectoire réaliste pour atteindre l'objectif de 0.7 % d'APD/RNB dans les meilleurs délais possibles.
- 3.2 La France doit renforcer l'adéquation entre les objectifs de sa coopération et les ressources allouées, en veillant notamment à ce que l'extension géographique de sa coopération ne se fasse pas au détriment de sa capacité d'appui à la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres et fragiles. Ce faisant, elle devrait veiller à un bon équilibre entre dons et prêts.
- 3.3 La France pourrait adopter une approche plus stratégique de sa coopération multilatérale en clarifiant la logique de répartition des ressources entre institutions et en précisant la complémentarité avec l'aide bilatérale.

4

Organisation adaptée à l'exécution d'un programme de coopération pour un développement de qualité



Indicateur : L'organisation et la gestion du programme de coopération au développement du membre sont adaptées et dotées de ressources appropriées pour mettre en œuvre un programme de qualité

20. La France a amélioré le pilotage de la coopération au développement en ciblant ses efforts sur les trois acteurs principaux. Le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie et des Finances coordonnent davantage leurs approches et exercent une tutelle plus étroite sur l'AFD, principal opérateur de la coopération française, dont les compétences ont été élargies et le poids renforcé. Cependant, ce dispositif génère des coûts de transaction élevés du fait des impératifs de coordination. Il rend par ailleurs difficile le pilotage stratégique du budget de l'aide programmable, qui est éclaté entre les deux ministères.
21. Par ailleurs, le système institutionnel d'ensemble de la coopération demeure complexe, avec neuf autres ministères impliqués, huit opérateurs spécialisés et une montée de la coopération décentralisée. Or certaines instances de pilotage clé n'ont pas été fonctionnelles. En effet, le Comité interministériel (CICID) qui a charge de définir les priorités de la coopération ne s'est pas réuni depuis juin 2009. Il n'y a pas non plus de comité pour planifier les allocations budgétaires annuelles. Le CICID qui se réunira durant l'été 2013 devra donc définir un mécanisme de pilotage fonctionnel de la coopération. Par ailleurs, l'annonce de la création d'un Conseil national du développement et de la solidarité internationale est bienvenue. Un tel espace de concertation est nécessaire pour associer formellement les acteurs non gouvernementaux à la réflexion stratégique sur la politique de coopération.
22. Le ministère des Affaires étrangères a connu d'importantes restructurations depuis 2008. Ces réformes avaient pour objet de lui permettre de mieux répondre aux nouveaux enjeux de la coopération et aux défis liés à la mondialisation, en particulier en intégrant davantage les enjeux économiques globaux dans l'approche du développement. De même, le statut de certains opérateurs a été modifié pour leur donner plus d'autonomie et faciliter la recherche de financements extérieurs - sans que leur nombre soit réduit pour autant. Sur le terrain, le réseau de la coopération demeure vaste et complexe, avec une constellation de structures représentées dans les pays partenaires. Il est de plus en plus difficile d'entretenir un tel réseau compte tenu des contraintes budgétaires. L'enjeu pour le ministère et les ambassades sera de conserver les capacités nécessaires à leur rôle de pilotage.
23. Après une période de forte croissance où elle a fait preuve d'une grande capacité d'innovation et d'une gestion maîtrisée des risques, l'AFD consolide son organisation. Le modèle financier de l'AFD est largement basé sur l'expansion des prêts. Un tel modèle est exposé à des incertitudes et confronté à des risques accrus dans un contexte de crise économique et financière internationale. Ceux-ci doivent être analysés et surveillés, en sorte que le modèle puisse être ajusté à l'évolution du contexte international et continuer à soutenir sa mission d'agence de développement.
24. La France dispose d'une expertise technique qui est reconnue et appréciée tant par les gouvernements que par les autres partenaires. La pression sur les dépenses publiques se traduit par des baisses d'effectif et une hausse des contrats à durée déterminée au ministère. Il est important que ces évolutions n'affectent pas la qualité de l'expertise française ni son déploiement sur le terrain. Les effectifs de l'AFD ont cru de 35 % en six ans, un accroissement qui a surtout bénéficié au siège. L'Agence doit optimiser sa gestion des ressources humaines et examiner comment renforcer ses équipes sur le terrain, en tenant compte de la nature du programme dans chaque pays partenaire.

Recommandations

- 4.1 La France doit continuer à améliorer le pilotage de sa politique de développement en restaurant une coordination stratégique fonctionnelle et en créant un espace de concertation avec la société civile.
- 4.2 La France doit poursuivre la réflexion sur les moyens de rationaliser le dispositif central et le réseau de la coopération en vue de diminuer les coûts de transaction, et planifier les ressources humaines de manière à anticiper les besoins en expertise au siège et dans les pays partenaires.
- 4.3 L'AFD doit consolider ses ressources humaines et en optimiser la gestion, et ajuster son modèle financier selon l'évolution du contexte international et de sa mission d'agence de développement.

5 Mise en œuvre et partenariats de la coopération française



Indicateur : Le membre favorise l'acheminement d'une aide de qualité dans les pays partenaires et optimise l'impact de son soutien selon les définitions énoncées dans la Déclaration de Paris, le Programme d'action d'Accra et le Partenariat de Busan

25. L'aide programmable de la France est alignée sur les stratégies nationales des pays partenaires et utilise dans une très large mesure les procédures nationales. L'aide de la France est très largement déliée et les projets financés par l'AFD sont réalisés en maîtrise d'ouvrage locale. L'Agence utilise une palette variée d'instruments, notamment pour l'appui au secteur privé, qui sont modulés selon les besoins et peuvent se combiner avec les outils des autres acteurs français.
26. La France appuie le « *building block* » de Busan sur les résultats et la redevabilité mutuelle. Dans les pays partenaires, elle participe activement au dialogue politique et aux mécanismes de coordination de l'aide, assumant le rôle de chef de file sectoriel lorsque nécessaire. La France harmonise ses procédures avec certains partenaires européens et s'engage davantage dans des travaux analytiques conjoints. Elle a noué des partenariats stratégiques avec de nombreux acteurs du Nord et du Sud qui valorisent la complémentarité des approches bilatérales et multilatérales.
27. La France a amélioré la prévisibilité de sa coopération. Cependant, l'architecture complexe du budget, combinée au fait qu'un tiers de l'APD est d'origine non budgétaire, rend difficile l'appréhension des moyens engagés. Les crédits figurant dans le document budgétaire couvrant le développement sont éclatés en 12 missions et 23 programmes - la mission couvrant l'aide publique au développement ne concernant en réalité que 35 % de l'APD nette de la France. La loi d'orientation et de programmation offre l'opportunité de définir un cadre budgétaire plus cohérent. La France doit par ailleurs assurer une meilleure concordance entre engagements et décaissements. En effet, les crédits de paiement alloués aux ambassades sont parfois inférieurs au niveau des engagements qui ont été autorisés par le ministère. Ceci nuit à la qualité des programmes et entame la crédibilité de la France.
28. Le nombre et la diversité des acteurs, dont certains couvrent pour partie les mêmes secteurs, ne facilitent pas la coordination ni la cohérence de l'action française dans ces pays. La coordination est d'autant plus difficile que certains ministères interviennent directement avec leurs financements et projets.
29. Les documents cadres de partenariat sont un moyen de fédérer ces différents acteurs et d'éviter la dispersion des actions, mais ils ne sont obligatoires que dans les 17 pays pauvres prioritaires. Dans les autres pays, un cadre stratégique global est nécessaire à la clarté et à la cohésion du programme de coopération de la France. Un tel cadre devrait également permettre de mieux cibler les appuis de la coopération sur des secteurs stratégiques, qui pourront être définis dans le cadre de la programmation conjointe européenne.
30. La France n'a jusqu'à présent pas d'approche stratégique des acteurs de la société civile, et elle dédie peu de ressources à leur renforcement. La division des responsabilités institutionnelles au siège et sur le terrain fait obstacle au dialogue avec ces organisations. Pour mettre en œuvre l'intention exprimée à l'issue des Assises de mieux promouvoir la société civile, la France doit clarifier son approche et analyser les implications opérationnelles de celle-ci.
31. Enfin, l'AFD, qui a un statut d'institution financière, est peu équipée pour appuyer les acteurs de faible capacité et les projets de moindre envergure, ainsi que pour intervenir dans les contextes fragiles. L'AFD a certes simplifié et pris en charge certains processus, mais elle doit continuer à adapter ses outils selon la taille des financements octroyés et la nature des partenaires, afin que les contraintes bancaires n'entraînent pas l'éviction de certains acteurs et ne soient pas un obstacle dans les contextes de fragilité.

Recommandations

- 5.1 La France doit s'assurer que les moyens alloués aux ambassades pour les programmes de coopération sont à la hauteur des engagements autorisés.
- 5.2 La France devra cibler un nombre plus limité de secteurs stratégiques d'intervention dans les pays partenaires afin de renforcer l'efficacité et l'impact de ses programmes de coopération.
- 5.3 L'AFD doit continuer d'ajuster ses procédures et moyens pour les adapter à ses mandats, partenaires et contextes d'intervention, en particulier pour ce qui concerne les États fragiles et les organisations de la société civile.

6 Résultats et reddition de comptes de la coopération française



Indicateur : Le membre planifie et gère le programme de coopération d'une manière axée sur les résultats, et favorise l'apprentissage, la transparence et la reddition de comptes

32. La France a poursuivi ses efforts pour gérer le programme de coopération d'une manière axée sur les résultats. Un projet annuel de performance de l'aide publique au développement est annexé à la loi de finances et détaille les objectifs et les indicateurs de performance des deux grands programmes budgétaires d'aide au développement. La France a par ailleurs imposé aux principaux opérateurs de la coopération une gestion axée sur les résultats, en formulant des contrats d'objectifs et de moyens plus précis en termes de résultats à atteindre.
33. De même, la France a poursuivi ses efforts de renforcement de sa politique d'évaluation, et respecte les principes du CAD dans ce domaine. Au-delà des évaluations de projet et de programme, l'AFD conduit des évaluations d'impact et des méta-évaluations, qui concourent à son ambitieuse politique de gestion et de capitalisation des connaissances, qu'elle communique à un large public. Sa collaboration avec les réseaux académiques internationaux et les centres de recherche sur le développement lui permet d'alimenter les réflexions prospectives sur le développement.
34. Par ailleurs, la France agit pour améliorer la transparence et la reddition des comptes, comme en témoigne la présentation au Parlement, depuis 2012, d'un rapport bisannuel sur la mise en œuvre du Document-cadre. De nombreuses institutions, qu'il s'agisse du Parlement, de la Cour des comptes ou des ONG, exercent un rôle croissant de suivi et de questionnement de la politique de coopération. La future loi d'orientation et de programmation de la politique de développement contribuera à répondre à l'exigence de transparence et de suivi des résultats.
35. Toutefois, la France peut encore améliorer l'articulation entre les objectifs de la stratégie de coopération au développement, la programmation budgétaire et la mesure des résultats. Cela suppose de faire converger les matrices d'indicateurs du cadre stratégique et de la loi de finances, et d'y inclure des indicateurs portant sur les résultats attendus (et pas seulement sur les moyens affectés). La France doit par ailleurs développer, ainsi que cela est prévu, un cadre de résultats dans les documents stratégiques de coopération dans les pays partenaires, afin de faire le lien entre les résultats attendus sur le terrain et leur contribution aux objectifs des pays partenaires
- comme aux objectifs de la coopération française. Ces cadres devraient s'appuyer sur les systèmes nationaux existants.
36. En matière d'évaluation, le système reste éclaté entre les trois principales institutions. La France doit donc continuer à veiller à la complémentarité des actions dans ce domaine et s'assurer que les programmes les plus stratégiques sont évalués. Elle gagnerait aussi à renforcer la prise en compte de la contribution au développement dans les évaluations des travaux des instituts de recherche. Les institutions françaises diffusent largement les résultats des évaluations et cherchent à les utiliser pour améliorer le programme de coopération. Toutefois, l'AFD n'a pas mis en place de système de suivi des recommandations, ce qui affaiblit sa capacité à les utiliser comme outil de pilotage stratégique.
37. L'opinion publique française devient plus sceptique quant à l'efficacité de l'aide au développement. Aussi les efforts menés pour sensibiliser le public et communiquer sur les résultats de la coopération au développement doivent-ils être poursuivis et étendus. Par ailleurs, la France doit poursuivre les efforts entrepris pour remplir les engagements souscrits à Busan sur la transparence de l'aide, en réorganisant son système d'information interministériel.

Recommandations

- 6.1 Afin de mieux piloter le programme et rendre compte au public des résultats atteints, la France doit consolider une grille unique d'indicateurs reflétant les objectifs de développement poursuivis et insérer un cadre de résultats dans les documents stratégiques qui guident sa coopération dans les pays partenaires.
- 6.2 La France doit s'assurer que la programmation des évaluations est stratégique et améliorer le système de suivi des recommandations, afin de mieux utiliser les évaluations pour le pilotage de la coopération.

7 Aide humanitaire française



Indicateur : Le membre contribue à minimiser les effets des chocs et crises ; il sauve des vies, atténue les souffrances et préserve la dignité humaine dans des situations de crise et de catastrophe

38. La France est appréciée en tant que donneur humanitaire pour sa pratique de la consultation et du dialogue avec ses partenaires. Elle coordonne son action avec les autres donateurs, sur le terrain comme en Europe. Le détachement de personnel humanitaire auprès des ambassades dans les situations de crise grave est très utile à cet égard.
39. Par ailleurs, la nouvelle stratégie humanitaire de la France est une première étape vers une approche gouvernementale cohérente dans le domaine humanitaire. Toutefois, la France doit relever plusieurs défis pour que la stratégie soit mise en pratique. Il lui faut notamment clarifier les liens stratégiques avec d'autres stratégies humanitaires connexes, comme la sécurité alimentaire, les États fragiles et la protection des civils dans les conflits. La France doit également sensibiliser les différents ministères pour pouvoir élaborer une stratégie cohérente pour le relèvement après les crises et transformer en programmation systématique sa volonté d'intégrer davantage les activités de prévention et de préparation.
40. La France dispose d'un large éventail d'outils pour faire face à des crises prolongées et dispenser une réponse rapide, qui repose sur des instruments et des mécanismes budgétaires divers. Un mécanisme fonctionnel de coordination humanitaire et un pilotage clair sont indispensables dans cette structure fragmentée. Un tel mécanisme existe pour les crises majeures et les réponses d'urgence, coordonné par une équipe dédiée ou par le Centre de crise. Mais il n'y a pas de mécanisme permettant d'assurer une réponse cohérente dans le cas d'autres crises humanitaires. Cela crée de la confusion chez les partenaires, augmente le risque de lacune et les chevauchements dans la réponse, et limite la possibilité de faire la liaison avec d'autres fonds connexes, y compris pour la reprise post-crise. Désigner un point de convergence clair à Paris, pour chaque partenaire, pourrait améliorer la cohérence.
41. Le nouveau Centre de crise offre un excellent service d'alerte précoce, qui pourrait être utilisé pour aider à assurer une réponse plus rapide et proactive à de nouvelles crises s'intensifiant. La mise en place de clauses précises concernant l'utilisation de moyens ou de personnel militaires dans les réponses humanitaires, avec en particulier la définition de critères « de dernier recours » et l'élaboration de critères clairs pour identifier où, quoi et qui financer, seraient utiles et permettraient de s'assurer que les principes humanitaires continuent d'être respectés.
42. La France s'est engagée à évaluer sa performance en tant que donneur. Cette démarche positive nécessitera de disposer d'un ensemble plus précis d'indicateurs mesurables. La France est encouragée à publier les résultats de cet exercice en complément à son rapport financier annuel, afin de renforcer la transparence.
43. Le défi le plus important pour la France porte sur le volume de son aide humanitaire. En effet, comme signataire des Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, la France s'est engagée à « contribuer de façon responsable et sur la base du partage du fardeau » aux appels humanitaires globaux. Or, en 2011, la France était le 4^e donneur du CAD en matière de développement, mais seulement le 17^e donneur humanitaire. L'aide humanitaire représente à peine 0,9 % de l'APD (82,6 millions USD en 2011), et elle est nettement inférieure à celle des bailleurs de fonds ayant des ambitions similaires dans le secteur humanitaire. La France n'a pas de plan pour augmenter substantiellement son budget humanitaire. Elle ne respecte donc pas son engagement de partage responsable de la charge, et, avec un budget humanitaire si limité, ne sera pas en mesure de mettre pleinement en œuvre sa nouvelle stratégie humanitaire.

Recommandations

- 7.1 Afin de remplir son engagement concernant la répartition des charges et de mettre en œuvre sa nouvelle stratégie humanitaire, la France doit augmenter significativement son budget d'aide humanitaire.
- 7.2 La France devrait établir des critères clairs pour identifier où, quoi et qui financer, et préciser les clauses concernant l'utilisation de moyens ou de personnel militaires.

Rapport

Chapitre 1 : Vers un effort global de la France à l'appui du développement

Enjeux du développement dans le monde

Indicateur : Le membre a une conception stratégique de sa contribution à la prise en compte des risques publics mondiaux et favorise la mise en œuvre de politiques publiques mondiales cohérentes dans le domaine du développement

La France s'engage activement pour promouvoir l'agenda du développement dans les enceintes internationales, mettant en avant la nécessité de produire et protéger les biens publics mondiaux. Elle contribue ainsi à la mise en œuvre de politiques publiques favorables au développement durable.

La France a une approche stratégique et cohérente au plan international

La France est un acteur majeur dans de nombreuses instances internationales. D'une façon constante et quel que soit le gouvernement en place, elle y a utilisé sa position pour promouvoir l'agenda du développement, avec des succès reconnus. Ainsi, l'action pour le développement constituait l'une des six priorités de la France lors de sa présidence du G20 en 2011 – ce qui l'a conduite à défendre auprès de l'ONU l'utilité de l'inscription du développement à l'agenda du G20.¹

La France considère en effet que les questions de développement et celles concernant la coopération économique et la gouvernance internationale ne peuvent pas être traitées séparément : au-delà de la coopération au développement, des politiques publiques globales sont nécessaires pour assurer le développement durable de chaque pays (MAE, 2011a). Dans cette optique, la France plaide pour une approche transversale permettant que le développement soit traité dans chacune des thématiques abordées dans les instances internationales, et met en avant l'importance de produire et protéger des biens publics mondiaux par une action coordonnée de tous les pays.² La France a aussi pris des engagements fermes lors des sommets du G8³ et dans les conférences de l'ONU, telles que le Sommet de Copenhague sur le changement climatique.

En juin 2012, au Sommet de Rio, le président de la République a annoncé que la France affecterait une partie du produit de la taxe sur les transactions financières à l'aide au développement. À l'automne 2012, il défendait à l'assemblée générale des Nations Unies l'importance d'un agenda qui concilie la croissance économique, la réduction de la pauvreté, le progrès social et la protection de l'environnement (Hollande, 2012). La France souhaite que les objectifs de lutte contre la pauvreté et ceux du développement durable soient alignés après 2015. Elle plaide enfin pour une meilleure gouvernance mondiale organisée autour d'une ONU rénovée, avec notamment un Conseil de sécurité élargi.

Cohérence des politiques au service du développement

Indicateur : Les politiques conduites sur le plan intérieur ne nuisent pas aux efforts de développement des pays partenaires

La France s'est clairement engagée en faveur de la cohérence des politiques, au niveau national comme sur le plan européen. Le ministre délégué au Développement a mission de veiller à ce que cette dimension soit prise en compte dans les six secteurs prioritaires identifiés, et devrait pour cela mettre en place un mécanisme politique approprié. Les Assises du développement et de la solidarité internationale ont redonné un élan bienvenu à la cohérence des politiques, alors que la crise économique tend à aviver les conflits d'intérêt. Les plates-formes multi-acteurs ont montré leur capacité à mobiliser l'expertise pour prendre des positions informées. La France gagnerait à mettre en place de telles plates-formes pour chaque secteur prioritaire, et à établir son propre système de suivi, afin d'être en mesure d'apprécier les progrès accomplis.

L'engagement politique est clair et doit être maintenu malgré la crise

La France a adopté la déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques (OCDE, 2008a) et inscrit cette dimension dans ses documents stratégiques. Ainsi, le Document-cadre de coopération au développement (ci-après Document-cadre) publié en 2011 appelle à promouvoir des politiques cohérentes dans six secteurs prioritaires, qui coïncident en grande partie avec ceux définis par l'Union européenne : commerce, immigration, investissement et finance, changement climatique, sécurité alimentaire, et protection sociale (MAE, 2011a).

La France s'est fortement engagée au plan international pour promouvoir des politiques favorables au développement durable, en particulier dans les domaines du commerce, du changement climatique et de la sécurité alimentaire. L'indice de l'engagement pour le développement reflète ces efforts, puisque la France est passée entre 2008 et 2012 du 16^e rang au 13^e sur 27 (CGD, 2012). Des tensions persistent néanmoins dans certains domaines entre les intérêts des pays en développement et ceux de la France, le rapport du Centre pour le développement mondial pointant particulièrement les questions de migration et de sécurité.⁴

Dès 2008, la France a cherché à intégrer davantage les questions économiques et de développement au sein du ministère des Affaires étrangères (MAE), ceci afin de mieux faire face aux enjeux de la globalisation (MAE, 2008).⁵ Une telle démarche a utilement soutenu le plaidoyer pour le développement au sein d'instances telles que le G8 et le G20, favorisé une meilleure prise en compte des questions globales dans la politique étrangère et la politique de développement, et a permis des initiatives positives, telle que celle du Cap en 2008 sur le renforcement des petites et moyennes entreprises en Afrique.⁶ Elle a aussi permis de mieux intégrer la différenciation des trajectoires économiques des pays en développement dans la politique de développement.

La crise économique mondiale conduit aujourd'hui la France à renforcer la dimension économique de sa diplomatie. Le ministre des Affaires étrangères

appelle les ambassadeurs à soutenir systématiquement les entreprises françaises à l'international et à développer les investissements étrangers au bénéfice de l'emploi et de l'activité en France (Fabius, 2013). Dans cette même optique, le ministre demande que les bourses universitaires soient réorientées « vers les pays à fort potentiel et les disciplines correspondant à nos intérêts économiques ». Cette inflexion est reflétée au plan institutionnel par la création d'une direction des entreprises et de l'économie internationale au sein de la Direction générale de la Mondialisation. Le ministère du Commerce extérieur appelle quant à lui à une meilleure prise en compte des intérêts économiques français dans l'aide publique au développement (Bricq, 2012).⁷ Si elle est compréhensible, une telle approche ne devrait pas conduire à subordonner la coopération aux seuls intérêts économiques des entreprises françaises. La réaffirmation du principe du déliement de l'aide par la ministre du Commerce extérieur est à cet égard importante. Il reste qu'il sera nécessaire de veiller à l'équilibre entre les intérêts de la France et ceux de ses pays partenaires.

La cohérence des politiques pour le développement est l'un des cinq chantiers des Assises du développement et de la solidarité internationale (ci-après les Assises) qui ont réuni les principaux acteurs de la coopération au développement de novembre 2012 à mars 2013. Les travaux ont permis d'analyser cinq politiques publiques sensibles.⁸ Cette initiative est positive en termes de sensibilisation et de mobilisation de l'opinion publique, et devrait aider à augmenter la vigilance des différents acteurs sur les risques de conflit d'intérêt.

La responsabilité de la cohérence est confiée au ministre délégué au Développement

Le précédent examen de la France recommandait qu'une structure pérenne ait pour mandat la promotion et le suivi de la cohérence des politiques en faveur du développement (OCDE, 2008b). Ce mandat est confié au ministre délégué au Développement, auquel il revient de mettre en place un mécanisme politique approprié.

Comme en 2008, le Secrétariat général des Affaires Européennes, placé auprès du Premier ministre coordonne les ministères concernés pour définir les positions françaises sur les dossiers européens et relatifs à l'OCDE. La France a par ailleurs des mécanismes interministériels qui permettent d'améliorer la cohérence dans des domaines spécifiques.

Ainsi, un groupe interministériel sur la sécurité alimentaire a été institué en 2008 pour répondre à la crise alimentaire dans les pays pauvres. Cette plate-forme regroupe les cinq ministères impliqués, mais aussi le Secrétariat général des Affaires Européennes, l'Agence française de développement (AFD), les instituts de recherche, les organisations non gouvernementales (ONG) et les représentants du monde agricole. Elle mène un travail de veille et de prospective sur la situation alimentaire dans les pays en développement, et prépare les positions françaises dans les enceintes internationales ainsi que les initiatives françaises et européennes pour lutter contre l'insécurité alimentaire. La France promeut par ailleurs le commerce équitable auprès des consommateurs, des collectivités locales et des entreprises, et a créé une commission nationale à cet effet.

Les plates-formes multi-acteurs permettent de prendre des positions informées, mais les mécanismes de suivi restent à développer

Le groupe interministériel sur la sécurité alimentaire mobilise une expertise variée, y compris en tirant parti du réseau de terrain (assistants techniques, ambassades et représentations permanentes). Ce mécanisme permet de prendre des positions informées - par exemple sur les biocarburants et sur le changement climatique (GISA, 2012 a&b). Il a pu appuyer les propositions faites par la France au G20 pour lutter contre la volatilité des prix agricoles et en gérer les impacts négatifs ; augmenter la production agricole des pays en développement ; ou encore promouvoir les principes d'investissement agricole responsable. Il serait utile que de telles plates-formes techniques soient mises en place dans les six secteurs retenus comme prioritaires pour la cohérence des politiques.

La France pourrait par ailleurs faire plus largement appel aux ambassades pour alimenter ses positions dans les secteurs prioritaires identifiés. L'équipe d'examen a pu constater que si de telles requêtes sont faites à Madagascar, elles sont rares au Cameroun. La France pourrait également demander aux ambassadeurs d'introduire plus systématiquement les questions de cohérence des politiques dans leur dialogue politique.

En matière de suivi, la France s'appuie sur le mécanisme mis en place par l'Union européenne pour rapporter les efforts des États membres dans les domaines de la cohérence des politiques en faveur du développement, que la France renseigne tous les deux ans (CE, 2011). La cohérence des politiques fait par ailleurs l'objet d'une section dans le rapport bisannuel sur la politique de coopération présenté par le gouvernement au parlement (MAE/MEF, 2012). Toutefois, cette approche reste partielle, et la France n'a pas de mécanisme institutionnel pour suivre les résultats de ses efforts en matière de cohérence, sur un plan interne comme au niveau international. Par exemple, le Secrétariat général des Affaires Européennes ne peut évaluer l'impact de son plaidoyer auprès de l'Union européenne.

L'ampleur des avancées de la France varie selon les secteurs

La lutte contre le changement climatique est l'une des six priorités de la France en matière de cohérence des politiques. Elle joue dans ce domaine un rôle de premier rang, conjuguant d'une manière efficace les actions qu'elle mène tant au plan international qu'au plan domestique et qu'à travers sa coopération au développement (Encadré 1.1).

La France s'engage par ailleurs très activement dans les domaines de la lutte contre la corruption et des flux illicites de capitaux dans les instances internationales (notamment au G20) comme à travers sa politique de coopération, où elle promeut la bonne gouvernance. Sur un plan interne, elle a fait des efforts pour ajuster sa législation et sa pratique, avec de bons résultats dans la lutte contre le blanchiment d'argent (FATF/GAFI, 2011).

Cependant, les efforts doivent être poursuivis, comme l'a montré le dernier rapport du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (OCDE, Evaluation de la phase 3, 2012a). Ce rapport déplore notamment le faible nombre de condamnations,⁹ certaines lacunes persistantes dans la législation, ainsi que des sanctions trop faibles pour

être réellement dissuasives. Le rapport note également que les fonctionnaires ne connaissent pas assez les obligations concernant le traitement de faits de corruption d'agents publics étrangers. Le Trésor est conscient de la nécessité de sensibiliser davantage les acteurs concernés - ce que le Service économique régional de l'ambassade a entrepris au Cameroun - et l'AFD applique une politique de tolérance zéro. Toutefois, le rapport de l'OCDE constate l'absence, à ce jour, de dénonciation effectuée par l'AFD au parquet, alors même que pas moins de 11 cas de corruption transnationale ont été soupçonnés dans les projets financés par l'agence. Les acteurs institutionnels ont souligné la difficulté d'appliquer l'article 40 du code français de procédure pénale.¹⁰ Comme cela est recommandé dans le rapport de l'OCDE, la France devrait donc réexaminer les modalités d'application de sa loi pour lutter plus efficacement contre la corruption internationale d'agents publics étrangers. Ce faisant, elle devrait dialoguer avec les autres investisseurs internationaux dans les pays en développement et continuer à porter cette question dans les enceintes internationales.

Encadré 1.1 Un engagement multidimensionnel dans la lutte contre le changement climatique

La France est activement engagée dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Au niveau international, elle a coprésidé avec l'Afrique du Sud le groupe de travail du G20 consacré au financement de la lutte contre le changement climatique. Elle a utilisé cette position, tenue jusqu'à octobre 2012, pour défendre la nécessité de mobiliser des financements innovants et préconiser une rationalisation de l'architecture financière internationale autour de la création du « Fonds vert climat ». La France a par ailleurs fait part de sa disponibilité pour accueillir, en 2015, la conférence des Nations Unies sur le changement climatique (Hollande, 2012).

Sur le plan national, le « Grenelle de l'environnement » a, à partir de 2007, renforcé la prise en compte de l'environnement et du changement climatique dans les politiques publiques. Alors que ce processus semblait en perte de vitesse, la France a adopté en septembre 2012 une feuille de route sur la transition énergétique, autour de laquelle elle cherche à mobiliser les investissements privés (Gouv., 2012). La France a par ailleurs considérablement augmenté la part de son aide publique allouée à la lutte contre le changement climatique, et l'AFD est devenue l'un des acteurs majeurs dans ce domaine (Chapitre 2). Elle propose aujourd'hui des pistes pour améliorer la comptabilisation des projets et des financements en matière de changement climatique.

Engagement dans les pays partenaires

Indicateur : Le cadre stratégique, les structures institutionnelles et les mécanismes en place facilitent une action cohérente

L'ambassadeur définit les axes de l'engagement de la France et en assure la cohérence au niveau de chaque pays. Il réalise dans ce cadre les arbitrages nécessaires pour assurer une convergence entre les intérêts de la France et ceux du pays partenaire. Mener à bien cette mission nécessite le maintien d'un niveau d'expertise approprié au sein de l'ambassade. La France gagnerait par ailleurs à mieux communiquer ses priorités à ses partenaires, car celles-ci ne sont pas toujours clairement perçues.

L'ambassadeur joue un rôle clé de définition stratégique et de coordination opérationnelle

L'ambassadeur a pour mission de définir et d'encadrer l'ensemble des aspects diplomatiques, sécuritaires et de développement de la France dans les pays partenaires. Il élabore pour cela un plan d'action, dans lequel il analyse les enjeux de la relation avec le pays partenaire et définit les axes prioritaires et les objectifs stratégiques poursuivis par la France. Ce plan est validé par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères après consultation du ministère de l'Économie et des Finances, et sa mise en œuvre est examinée chaque année lors d'un entretien au Quai d'Orsay.

Si le plan de l'ambassadeur a pour vocation de guider l'ensemble de l'action de la France dans un pays, il reste un document interne. Dans de nombreux pays, il n'y a pas de support permettant de communiquer les priorités de la France, ce qui peut laisser penser que celle-ci manque de vision stratégique à l'échelon national. Les multiples dimensions des liens entre la France et de nombreux pays africains déterminent cependant largement l'attitude de la France dans ces pays. Comme l'équipe d'examen l'a noté au Cameroun et à Madagascar, la France gagnerait à communiquer aux partenaires au développement comment l'ensemble de ses engagements s'articulent autour d'objectifs clés (Annexe C).

Conformément à la diplomatie économique en cours de mise en place, les nouvelles directives données aux ambassadeurs mettent l'accent sur la dimension économique. Il conviendra de veiller à ce que la lutte contre la pauvreté et le développement fassent également l'objet d'une attention soutenue, en particulier dans les pays les plus pauvres.

La coordination est exigeante dans un système complexe

L'ambassadeur coordonne les responsables des questions diplomatiques, sécuritaires et de développement, y compris ceux ne dépendant pas du ministère des Affaires étrangères, tels les services économiques du ministère des Finances. Au sein de l'ambassade, des pôles stratégiques (développement, économie, culture) assurent la coordination interne.¹¹ Dans certains États fragiles (Afghanistan, Haïti), un dispositif interministériel est mis en place à Paris pour coordonner les activités sur le terrain.

La poursuite de la diminution des dotations en personnel au sein du ministère des Affaires étrangères alors qu'un réseau universel est maintenu (163 ambassades et 16 représentations permanentes auprès d'institutions multilatérales) risque d'affecter la capacité de pilotage politique et de dialogue sectoriel des ambassades. Le maintien d'une expertise suffisante auprès des ambassadeurs est pourtant indispensable pour leur permettre de conduire leur rôle de coordination et de représentation de la France dans des environnements complexes (Chapitre 4).

Financement du développement

Indicateur : Le membre apporte des concours au financement du développement venant s'ajouter à l'APD

La France prend en compte la nécessité de compléter l'APD avec des moyens supplémentaires. Elle soutient la mobilisation accrue des ressources domestiques des pays partenaires, cherche à accroître les flux d'investissements privés vers ces pays, et promeut les financements et pratiques innovants.

L'APD sert de catalyseur

Le Document-cadre fait clairement état de la nécessité d'aller au-delà de l'aide publique pour assurer le financement du développement (MAE, 2011a). Pour cela, la France s'engage à : appuyer la mobilisation des ressources locales ; favoriser la mobilisation des investissements privés pour le développement ; mieux orienter les transferts de fonds des migrants ; et développer les financements innovants.

La France mène des efforts conséquents pour mobiliser des ressources pour le développement

En premier lieu, la France cherche à maximiser les ressources domestiques des États partenaires, et notamment leurs ressources fiscales, en renforçant leur capacité à collecter la part d'impôts qui doit leur revenir. Elle le fait d'une part à travers la mise à disposition ponctuelle d'expertise pour améliorer la gestion de la fiscalité au plan national, d'autre part en promouvant une plus grande transparence financière internationale, notamment au niveau du G20 ou à travers le soutien à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives, dont la 5^e conférence s'est tenue à Paris en mars 2011.

En second lieu, la France cherche à développer les synergies entre acteurs publics et privés. L'AFD, notamment à travers sa filiale Proparco (dont elle est actionnaire principal), ainsi que le ministère de l'Économie et des Finances avec UBIFRANCE,¹² soutiennent les investissements privés dans les pays en développement. L'AFD a diversifié ses outils (garanties, prises de participation, prêts) afin d'orienter ces investissements vers les pays éligibles à l'APD. Elle cherche à assurer que ceux-ci répondent aux standards de responsabilité sociale et environnementale ainsi

qu'aux normes de lutte anti-blanchiment (Chapitre 5). Elle soutient également le développement du secteur privé local ainsi que le renforcement du système bancaire et de la meso- et micro-finance dans les pays partenaires. La France a par ailleurs continué à développer des outils pour faciliter les transferts de fonds des migrants et encourager les investissements productifs.

Enfin, la France encourage l'essor de financements innovants pour le développement, qui sont plus stables et prévisibles que les flux d'APD. Elle a porté ce sujet à l'agenda du G20 et assure le secrétariat permanent du Groupe pilote sur les financements innovants.¹³ S'appuyant sur le succès de la taxe sur les billets d'avion, elle promeut la mise en place d'une taxe sur les transactions financières au niveau européen et à l'échelle mondiale, dont le « produit pourra être affecté au développement et à la lutte contre les pandémies » (Hollande, 2012). Afin d'en démontrer la faisabilité, la France a mis en place cette taxe sur un plan national en août 2012. Toutefois, seulement 10 % du produit de cette taxe sera affectée au développement (dans le domaine de la santé et de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique), avec une montée en charge progressive sur la période 2013-2015. Ainsi, en 2013, il était prévu que seulement 3.7 % des crédits de paiement issus de la taxe seraient affectés à l'aide au développement. Ces faibles proportions risquent d'entamer la crédibilité d'une l'initiative promue initialement comme un instrument de financement du développement, et son adoption par d'autres pays.

La France favorise des liens étroits et fructueux entre acteurs publics et privés du développement

Les organisations telles qu'UBIFRANCE et Proparco sont en lien étroit avec le secteur privé. Plus largement, le Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN) siège au conseil d'administration de l'AFD, et la délégation française au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Busan comprenait des représentants du secteur privé.

La France souhaite favoriser les échanges entre une grande variété d'acteurs pour trouver des solutions innovantes au service du développement. « Innovation technologique et sociale, politique de recherche : quels enjeux pour le développement ? » : tel était le cinquième axe des Assises de la coopération qui se sont achevées en mars 2013. Les entreprises, les organisations de l'économie sociale et solidaire, les ONG et les instituts de recherche ont été invités à discuter avec les pouvoirs publics de modes de production et de financements privés au service du développement qui soient complémentaires et cohérents. Cela a permis d'ouvrir de nombreuses pistes, par exemple en explorant comment la recherche peut être davantage en prise avec les sociétés civiles du Sud et comment elle peut favoriser un développement durable, à travers la formation des futures élites, le partage des connaissances, et l'innovation technologique et industrielle.¹⁴

La France a des apports hors APD importants, dont la notification doit être améliorée

Les financements publics pour le développement au-delà de l'APD se font essentiellement à travers l'AFD et Proparco. Ces apports sont constitués de prêts non concessionnels, de prises de participation et de garanties pour le développement. Contrairement à l'AFD, toutes les activités de Proparco sont de nature non concessionnelle et dédiées au développement du secteur privé. Ses opérations cherchent à répondre aux besoins spécifiques des investisseurs privés dans les pays en développement tout en répondant aux critères suivants : engagement de longue durée, additionnalité, rentabilité et innovation. Globalement, on observe que les montants bruts alloués pour ce type d'opération sont en augmentation ces dernières années (après un léger recul en 2010, ces apports s'élèvent en 2011 à 1.3 milliard USD selon les données transmises au CAD).

Les flux privés aux taux de marché ont diminué depuis la crise financière, avec un total net passant de 34.4 à 21.3 milliards USD entre 2007 et 2011 (Tableau B.1). Ils restent cependant supérieurs au montant de l'APD française. Ces apports incluent les investissements directs étrangers vers les pays en développement, qui connaissent de fortes fluctuations. Les autres titres et créances ainsi que les crédits à l'exportation bénéficient d'un soutien public à travers la Coface (qui offre pour le compte de l'État des contrats de garantie et assurance des crédits à l'exportation).

En ce qui concerne la notification des apports non-APD, les revues détaillées menées par le Secrétariat ont révélé que la couverture statistique des activités non-APD de l'AFD et de Proparco était quasiment complète ces dernières années (à l'exception des prises de participation qui représentent 14 % du portefeuille de Proparco), et que la notification des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public a été faite tardivement.

Notes

1. Intervention française à l'Assemblée générale des Nations Unies en mars 2011. La première réunion du Groupe de travail du G20 sur le développement s'est tenue le 21 mars 2011 à Paris.
2. Ainsi, les cinq autres priorités de la présidence française du G20 en 2011 étaient, dans un contexte de crise financière internationale : la réforme du système monétaire international ; le renforcement de la régulation financière ; la lutte contre la volatilité des prix des matières premières ; le soutien à l'emploi et à la dimension sociale de la mondialisation ; et la lutte contre la corruption (Sarkozy, 2011).
3. Dans les domaines de la sécurité alimentaire en 2009 au Sommet de l'Aquila et pour l'amélioration de la santé maternelle et infantile au Sommet de Muskoka en 2010.
4. Le score de la France est particulièrement faible en matière d'immigration - du fait du faible nombre d'immigrants en provenance des pays pauvres - et de sécurité, la France étant l'un des plus importants exportateurs d'armes vers des gouvernements non démocratiques.
5. Ainsi a-t-elle mis en place une Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) couvrant le pilotage de la coopération au développement et les négociations internationales sur l'économie globale et les biens publics mondiaux.
6. L'Initiative présidentielle pour le soutien à la croissance et l'emploi en Afrique a été annoncée au Cap le 28 février 2008 par le président. Cette initiative entend renforcer les outils mis à disposition des entreprises africaines, tels que les prêts, les garanties et les prises de participation. Elle doit permettre un soutien à quelque 1 900 entreprises, avec à terme la création de plus de 300 000 emplois et une mobilisation de financements complémentaires auprès des investisseurs de plus de 8 milliards EUR.
7. Une telle logique a déjà mené à la création en 2011 des instituts français, qui ont pour mission de promouvoir au niveau mondial les idées, la culture, la langue et les savoirs français.
8. Agriculture, finance, commerce, santé et immigration.
9. Seulement quatre procédures depuis 2008 pour des faits de corruption en Libye, au Congo, à Djibouti et au Nigeria.
10. L'article, révisé en mars 2004, stipule que « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »
11. Par ailleurs, à Madagascar et au Cameroun, une réunion de service se tient chaque semaine, élargie une fois par mois aux instituts de recherche.

12. UBIFRANCE, l'Agence française pour le développement international des entreprises, est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre de l'Économie et des Finances, du ministre en charge du Commerce extérieur et de la direction générale du Trésor.
13. Créée en 2006 lors de la Conférence ministérielle de Paris sur les financements innovants du développement, cette plate-forme réunit 63 pays et 9 organisations internationales, ainsi que des fondations et des ONG.
14. Voir par exemple *Une recherche pour le développement durable* (30/12/2012) par Laurent VIDAL, IRD ; et *Pour une recherche citoyenne au Sud* (04/01/2013), Marie-Lise SABRIE, IRD, contributions disponibles sur www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-et/assises-du-developpement-et-de-la/les-cinq-grands-chantiers/innovations-technologiques-et/

Bibliographie

Sources gouvernementales

Bricq, N (2012), *Kenya/Échanges commerciaux - Communiqué du ministère du commerce extérieur* - 13 novembre 2012, Paris.

Fabius, L. (2013), *Diplomatie économique*, intervention lors d'une table ronde au ministère de l'Économie et des finances, 18 janvier 2013, Paris.

GISA (Groupe interministériel pour la sécurité alimentaire) (2012a), *Biocarburants, sécurité alimentaire et nutrition : pour une approche cohérente en faveur des pays en développement*, Paris.

GISA (2012b), *Sécurité alimentaire et changement climatique : pour la prise en compte d'objectifs partagés et le développement des synergies dans les actions menées à tous les niveaux dans la lutte contre le changement climatique et ses effets*, Paris.

Gouvernement (2012), *Feuille de route pour la transition écologique*, Conférence environnementale pour la transition écologique, septembre 2012, www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf.

Hollande, F. (2012), « Discours du président de la République, M. François Hollande », 67e Assemblée générale des Nations Unies, 25 septembre 2012, New York.

MAE (2011a), *Coopération au développement : une vision française, document-cadre de politique de coopération française au développement*, ministère des Affaires étrangères et Européennes, mars 2011.

MAE (2008), *La France et l'Europe dans le monde - Le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020*, Paris.

MAE/MEF (2012), *Mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement – une vision française » (2010-2011), Rapport bisannuel au Parlement*, Paris.

Sarkozy, N. (2011), « Priorités de la présidence française du G20 et du G8 », communiqué du 24 janvier 2011, Paris, www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/diplomatie-economique-901/gouvernance-de-l-economie-mondiale/l-action-de-la-france-au-g8-et-au-colonne-droite-21347/derniers-sommets/article/priorites-de-la-presidence.

Sources non gouvernementales

Center for Global Development (2012), *Commitment to Development Index 2012*, Washington, D.C.

Commission européenne (2011), *Report on Policy Coherence for Development*, SEC(2011) 1627 final, 15 décembre 2011, Bruxelles (en anglais uniquement).

FATF/GAFI (2011), *Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, France, Rapport d'évaluation mutuelle – Synthèse du rapport, Paris.

OCDE (2012a), *Rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, Paris, www.oecd.org/fr/daf/corruptiondanslesmarchesinternationaux/FrancePhase3fr.PDF.

OCDE (2008a), *Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques en faveur du développement*, Paris.

OCDE (2008b), *Examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement*, revue par les pairs, CAD/OCDE, Paris.

Chapitre 2 : Vision et politique de la France en matière de coopération au développement

Politiques, stratégies et engagements

Indicateur : Le programme s'organise autour d'une vision claire et des stratégies solides

Le Document-cadre de coopération au développement, publié en 2011, présente la vision de la politique de développement de la France et constitue le cadre de référence des acteurs de la coopération française. Ce Document intègre les grands engagements internationaux de la France et reflète son ambition d'universalité, en proposant des réponses diversifiées et adaptées à chacun des enjeux du développement. Le processus d'actualisation de la politique de développement qui est en cours offre l'opportunité de préciser davantage les objectifs de cette politique et d'assurer l'adéquation entre ceux-ci et l'allocation des ressources.

La stratégie est conforme aux engagements internationaux

Conformément à la recommandation du CAD en 2008, la France a formulé une vision à moyen terme sur la coopération au développement à l'issue d'un large processus de concertation (MAE, 2011a). Le Document-cadre formalise les grandes orientations stratégiques que le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) avait identifiées en juin 2009 et reflète l'engagement de la France de lutter contre la pauvreté et les inégalités et de poursuivre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Il intègre les principes sur l'efficacité de l'aide et le partenariat de Busan et prône le respect des engagements en matière d'environnement et de changement climatique, ainsi que de droit du travail et d'emploi décent.

Conçu pour faire la synthèse de l'ensemble complexe et morcelé de la coopération française, le Document-cadre constitue une avancée réelle, très largement saluée dans sa tentative de créer une « logique interne » cohérente et partagée de l'action française en matière de coopération. Ce document est devenu le cadre de référence stratégique des acteurs et est reflété dans les documents de pilotage de la coopération française, qu'il s'agisse des documents budgétaires ou des contrats d'objectifs et de moyens signés avec les opérateurs tels que l'AFD.

Le Document-cadre exprime la finalité de la coopération au développement

Le Document-cadre fixe les objectifs de la politique de développement que la France entend poursuivre dans les dix prochaines années pour faire face aux enjeux internationaux. Ces objectifs correspondent aux intérêts mutuels des pays du Nord et du Sud, tout en participant au rayonnement et à l'influence de la France au niveau bilatéral et sur la scène internationale.

Le gouvernement souhaite régulièrement évaluer et confronter cette politique à la réalité. Dès novembre 2012, le ministre délégué au Développement a amorcé un travail de réflexion et de concertation citoyenne en organisant les « Assises du développement et de la solidarité internationale¹ », que le président de la République a clôturées en mars 2013 (Hollande, 2013). Le CICID doit entériner les conclusions des Assises au cours de l'été. À l'issue de la concertation, des décisions importantes pour l'avenir de la coopération française au développement ont été annoncées, dont un projet de loi d'orientation et de programmation (Encadré 2.1).

Ces initiatives sont bienvenues. Tout en les accueillant favorablement, la plateforme française des ONG Coordination Sud a toutefois regretté que la dimension sociale du développement ne fasse pas partie des nouvelles priorités stratégiques annoncées (Coordination Sud, 2013).

Encadré 2.1 Conclusions des Assises du développement et de la solidarité internationale

Les Assises ont permis de préciser les orientations du Président Hollande en matière de développement :

- (i) l'action du gouvernement sera orientée vers le développement économique, la sécurité et l'environnement ; un projet de loi d'orientation et de programmation de la politique française du développement et de la solidarité internationale sera présenté au Parlement à l'automne en vue de son adoption en 2014 ;
- (ii) un Conseil national du développement et de la solidarité internationale sera mis en place pour assurer la concertation continue entre l'État et la société civile française ;
- (iii) la France reprendra une trajectoire ascendante vers les objectifs internationaux qu'elle s'est fixés dès qu'elle renouera avec la croissance, et poursuivra ses efforts dans le domaine des financements innovants ;
- (iv) dans le cadre de la mise en œuvre de la « diplomatie économique », le gouvernement entend promouvoir la transparence pour les industries extractives et lutter contre les flux illicites de capitaux étrangers et les biens mal acquis.

Source : Discours de clôture des Assises (Hollande, 2013)

Le Document-cadre exprime une vision large et différenciée des défis à affronter

La politique de coopération française est structurée autour de quatre enjeux interdépendants : (i) la promotion d'une croissance économique durable et partagée ; (ii) la lutte contre la pauvreté et les inégalités ; (iii) la préservation des biens publics mondiaux ; et (iv) la stabilité et l'État de droit. S'y ajoutent cinq thèmes transversaux.² Le Document-cadre prend acte de l'hétérogénéité de la situation des pays en développement et propose des réponses différenciées selon les catégories de pays et les principaux défis auxquels ils doivent faire face. Cette approche doit notamment permettre de réserver l'essentiel des moyens budgétaires à la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres et fragiles, tout en utilisant d'autres modes d'intervention dans les pays émergents pour promouvoir les biens publics mondiaux tels que la lutte contre le changement climatique.

Prise de décisions

Indicateur : La logique qui préside à la répartition des apports d'aide et autres ressources est précisée et fondée sur des données factuelles

L'affectation des ressources bilatérales repose sur quatre partenariats géographiques différenciés pour lesquels sont définis les objectifs, les moyens et les instruments de la coopération. Deux de ces partenariats ciblent les pays d'Afrique subsaharienne et les pays en crise. Toutefois, la clé de répartition des ressources et la composition de l'aide publique française ne permettent pas d'allouer des volumes de dons bilatéraux importants à ces pays. De même, les critères de répartition entre aide bilatérale et aide multilatérale ne sont pas précisés. Une approche plus stratégique de la coopération multilatérale permettrait de clarifier la logique de répartition des ressources entre les institutions et de favoriser l'articulation avec l'aide bilatérale.

La France adopte une stratégie de partenariats différenciés

La stratégie française de répartition des ressources repose sur une typologie géographique avec l'identification de quatre partenariats, différenciés en fonction des objectifs, des moyens et des instruments de la coopération français.³ Cette stratégie porte essentiellement sur l'aide bilatérale et ne précise pas la clé de répartition entre les canaux bilatéral et multilatéral. Les cibles géographiques sont :

(i) **l'Afrique subsaharienne**, qui demeure au cœur des priorités de la coopération française pour des raisons tant historiques que géographiques. Pour le triennum budgétaire 2011-2013, la France prévoit d'allouer au minimum 60 % de l'effort financier de l'État à l'ensemble de cette zone et de réserver plus de 50 % des subventions à 14 pays pauvres prioritaires, auxquels trois pays ont été ajoutés en 2012⁴ ;

(ii) **les pays du bassin méditerranéen**, qui entretiennent des relations privilégiées avec la France et sont d'un niveau de développement hétérogène, avec des défis démographiques importants. L'État prévoit de consacrer 20 % de l'effort financier à ces pays ;

(iii) **les pays émergents** avec des enjeux globaux ou régionaux (tels que le Brésil, la Chine, et l'Indonésie), qui recueillent au maximum 10 % de l'effort financier de l'État ;

(iv) **les pays en crise** (notamment du Sahel, du Moyen-Orient, Haïti et l'Afghanistan), auxquels la France entend consacrer 10 % des subventions (gestion des crises et post-crise, hors interventions relevant de la prévention).

Deux des quatre partenariats ciblent clairement 17 pays pauvres d'Afrique subsaharienne et les pays fragiles et en crise. Ces pays reçoivent l'essentiel des subventions et les prêts les plus concessionnels. Les prêts moins concessionnels et les autres outils sont en général destinés aux pays émergents et du bassin méditerranéen.

Néanmoins, la répartition des ressources reste imprécise puisque la stratégie ne se réfère qu'à « l'effort financier de l'État », excluant donc l'effet levier des prêts.⁵ Elle ignore également l'aide bilatérale non programmable, qui ne peut être allouée *ex ante*. Même si le Document-cadre concentre de fait l'effort budgétaire sur l'Afrique et les pays pauvres prioritaires, la structure de l'aide de la France rend difficile un pilotage précis de la coopération en termes de volumes alloués (Chapitre 3). Le processus de réflexion inauguré par les Assises devrait permettre de reconsidérer les moyens d'une meilleure adéquation de l'ensemble des ressources de la coopération française avec ses objectifs.

La France est fortement engagée au niveau multilatéral

La France est fortement engagée au niveau multilatéral, recherchant des effets de levier, des synergies thématiques et la possibilité de participer au financement d'actions qu'elle ne pourrait pas mener seule. Les contributions françaises à travers le canal multilatéral et européen lui permettent aussi de participer à l'effort de solidarité internationale dans les régions ou les secteurs sur lesquels elle est moins présente à titre bilatéral.

En dépit de cet engagement, la France ne dispose pas de stratégie d'ensemble de l'aide multilatérale, ce que recommandait l'examen en 2008. Elle a néanmoins développé des stratégies vis-à-vis de l'Union européenne (MAE, 2010) et de la Banque mondiale (MEF, 2010). Une approche stratégique d'ensemble, couvrant également les agences des Nations Unies et les principaux fonds verticaux auxquels la France contribue fortement, faciliterait les arbitrages entre l'aide bilatérale, l'aide communautaire et l'aide multilatérale en tenant compte des différents objectifs poursuivis, et favoriserait l'articulation entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale.

Thèmes prioritaires de la politique

Indicateur : La priorité est donnée à la lutte contre la pauvreté, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA) et les États fragiles

La France a élaboré des stratégies dans des domaines clefs de la lutte contre la pauvreté et des OMD. Pour renforcer son approche, elle devrait clarifier les critères d'identification des pays pauvres prioritaires, et définir une stratégie et des mécanismes afin de mieux assurer le lien entre les programmes humanitaires et de développement dans les situations de sortie de crise. Si la France intègre bien les questions environnementales dans sa coopération au développement, elle peut améliorer son approche de l'égalité homme-femme. Par ailleurs, le nombre d'acteurs et d'activités de renforcement des capacités financés par la France plaide en faveur de l'élaboration d'une stratégie dans ce domaine.

Des stratégies ciblant la réduction de la pauvreté ont été élaborées

Le CICID a défini en 2009 les secteurs de concentration de l'aide liés à la réalisation des OMD : l'éducation et la formation professionnelle, la santé, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement durable et l'appui à la croissance. Plusieurs stratégies sectorielles ont été élaborées depuis le dernier examen par les pairs.⁶ La répartition sectorielle s'effectue « en fonction des besoins des pays bénéficiaires, en veillant à ce que le cumul des priorités nationales contribue également aux engagements internationaux transversaux de la France et donc aux secteurs de concentration choisis dans le cadre des documents cadres de partenariat » (MAE, 2012a). Le choix des secteurs respecte les engagements internationaux que la France a pris, notamment aux sommets de Muskoka (santé maternelle et infantile), de l'Aquila (climat et lutte contre la malnutrition), de Copenhague (changement climatique) et du Cap (développement du secteur privé en Afrique). L'influence des OMD sur la politique de coopération française est perceptible quant à l'importance donnée au secteur de la santé, en particulier dans les contributions multilatérales. La stratégie ne donne pas d'objectifs de dépense sectorielle, ce qui est positif car cela permet d'effectuer la répartition par secteur au niveau des documents cadres de partenariat signés avec les pays prioritaires.⁷

Les critères d'identification des pays prioritaires pourraient être plus explicites

Le Document-cadre indique que les pays pauvres prioritaires ont été identifiés « sur la base de critères économiques et sociaux, mais aussi sur la base de l'intensité des relations avec la France sur le plan culturel, linguistique ou des communautés des migrants » (MAE, 2011a). Les critères présidant au choix des pays prioritaires devraient être plus explicites et toute modification de la liste de ces pays devrait faire l'objet d'une concertation élargie, ce qui n'a pas été le cas lorsque la liste des pays pauvres prioritaires est passée de 14 à 17.

L'approche pour les situations de sortie de crise est insuffisante

La France n'a pas encore adopté d'approche cohérente pour les situations de sortie de crise. Jusqu'à présent, elle n'a pas non plus mis en place de mécanisme efficace de coordination pour faire le lien entre les programmes humanitaires et les programmes de développement. Cependant, un « groupe résilience » vient d'être créé à cet effet au sein de la Direction générale de la mondialisation, et s'est réuni pour la première fois en avril 2013. La nature du dispositif français, qui est éclaté entre diverses institutions, rend plus difficile cette coordination (Chapitre 4). Cette situation se retrouve dans l'absence de lien entre l'action humanitaire, la prévention des crises et la réduction des risques, même si des initiatives ont été prises dans le domaine de la sécurité alimentaire, et plus récemment pour favoriser la résilience dans les pays du Sahel (Chapitre 7).

Il reste à concrétiser la stratégie sur les États fragiles

La France participe activement aux forums internationaux portant sur les situations de fragilité, dont le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité et le Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'État. Elle pilote l'initiative en République centrafricaine. Sur un plan interne, la France a publié en 2007 une stratégie sur les États fragiles, qui est en cours d'actualisation, de même qu'une stratégie sur la réduction de la violence armée sur la base d'un travail interministériel associant le monde de la recherche (MAE, 2012b). Il serait utile qu'elle traduise ces stratégies en plans d'action et outils concrets et réalistes.

Les questions d'environnement sont bien intégrées

L'AFD intègre les questions d'environnement et de climat dans ses programmes et fait preuve de leadership dans ce domaine. Le secteur de l'environnement et des ressources naturelles est devenu, en 2009, le premier secteur d'intervention de l'AFD en volume. Le secteur, qui représentait 2 % de l'activité de l'agence en 2005, a en effet atteint 24 % en 2009 (MAE/MEF, 2012). L'agence a aussi introduit en 2007 un dispositif de contrôle de la maîtrise des risques environnementaux et sociaux dans ses programmes, et plaide avec la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement et la Banque japonaise pour que ce principe soit acté par tous. Au Cameroun, l'équipe des examinateurs a pu constater que les acteurs français avaient une très bonne connaissance des enjeux dans le domaine du changement climatique et de l'environnement et soutenaient des interventions stratégiques et adaptées au contexte national et régional (bassin du Congo).

La France milite à la fois pour des engagements ambitieux et des règles communes en matière de changement climatique, mais aussi pour davantage de solidarité avec les pays pauvres. Elle a pris de nouveaux engagements en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique dans le cadre des accords de Copenhague (420 millions EUR par an en 2010-2012). Comme pour de nombreux donateurs, l'adaptation reste néanmoins le parent pauvre, tant en termes d'engagements financiers que de plaidoyer international. L'AFD a en effet engagé plus de 7.5 milliards EUR dans des activités d'atténuation, et 1.6 milliard dans des activités d'adaptation au cours des cinq dernières années (AFD, 2012a). La France devra veiller à l'avenir à maintenir un

fort investissement non seulement dans les activités d'atténuation, mais également dans l'appui aux mesures d'adaptation. Cela aura d'autant plus d'impact que l'AFD se positionne en tant que financeur majeur de la lutte contre le changement climatique au niveau international, avec un objectif d'engagement financier pérenne de 50 % des octrois de l'agence dans les pays étrangers, et 30 % des octrois de Proparco (MAE, 2012a).

Il reste à mieux intégrer les aspects liés à l'égalité homme-femme et au renforcement des capacités

La France soutient des projets en faveur des femmes en partenariat avec les Nations Unies⁸ et des ONG françaises. Au G8 de Muskoka en 2010, elle s'est engagée à investir 500 millions EUR supplémentaires en faveur de la lutte contre la mortalité maternelle et infantile. La mise en œuvre de son Document d'orientation stratégique sur le genre, publié en 2007 et décliné dans le « Plan d'action pour l'autonomisation des femmes » (2009-2011), a néanmoins fait l'objet d'une évaluation critique en 2012 (Commission nationale, 2012). Le gouvernement s'est engagé à intégrer l'approche genre dans toutes les politiques et instruments de développement, notamment par la systématisation des analyses d'impact et le recours plus fréquent aux outils d'analyse des politiques en fonction du genre.⁹

Les visites de terrain ont permis de constater que ce thème n'était effectivement pas inclus dans les cadres stratégiques ni décliné dans les documents de projet, ce qui se traduit en opportunités manquées. Les services sur le terrain reçoivent peu d'orientations et d'incitations pour intégrer l'égalité homme-femme dans les interventions. Pour sérieusement intégrer ce thème dans la coopération au développement, la France doit s'assurer que les acteurs sont engagés à tous les niveaux et sur le long terme, que des outils pratiques sont développés et que les procédures et les pratiques sont modifiées en conséquence. L'intégration de l'égalité homme-femme implique aussi la mise à disposition de ressources financières et humaines dédiées et des incitations pour les agents. Les capacités individuelles doivent être renforcées et des mesures de résultats identifiées et utilisées. L'engagement de la hiérarchie sur la durée est enfin une condition indispensable à la prise en compte de l'égalité homme-femme dans une organisation. Il est important que tous ses aspects soient pris en compte dans la vaste concertation sur le thème « genre et développement » qui a été lancée par le ministre délégué au Développement à la suite de l'évaluation.

Enfin, la France n'a pas encore d'orientations relatives au renforcement des capacités, qui est pourtant l'un des principaux leviers de sa coopération, que ce soit au niveau bilatéral, au niveau des organisations régionales ou au niveau multilatéral - à travers des partenariats avec des agences spécialisées des Nations Unies. La France a largement recours à l'expertise et à la formation pour renforcer les capacités de ses pays partenaires. La recherche pour le développement, au travers d'établissements dédiés comme l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et les Instituts Pasteur, représente une composante importante de la coopération technique française. La diversité des objectifs et des

acteurs, dont certains ont leur logique propre, plaide pour une approche stratégique à long terme qui distingue les différents niveaux du renforcement des capacités (institutionnel, organisationnel et individuel), de façon à cibler chaque dimension avec les modes de coopération adaptés. Un projet de cadre d'intervention transversale de l'AFD en matière de renforcement des capacités sera présenté prochainement au Conseil d'administration de l'agence. Cette initiative pourrait être élargie aux autres acteurs de la coopération française.

Notes

1. Ces assises ont fédéré les administrations, les parlementaires, les ONG, les syndicats, les instituts de recherche, les collectivités, les fondations et le secteur privé autour des thèmes suivants : (i) la vision du développement après 2015 ; (ii) la transparence et l'efficacité de l'aide ; (iii) la cohérence des politiques publiques en faveur du développement ; (iv) les partenariats avec les acteurs non gouvernementaux ; et (v) les innovations technologiques et sociales et les politiques de recherche en faveur du développement.
2. Les « leviers d'action » du Document-cadre sont : (i) l'appui à la gouvernance démocratique et la promotion du droit et des normes, (ii) la production et l'échange des savoirs à travers la coopération culturelle, universitaire et scientifique, (iii) une approche globale du financement du développement, (iv) la cohérence des politiques, et (v) le renforcement de la complémentarité des actions bilatérales, européennes et multilatérales.
3. Dans les autres pays, la France agit principalement à travers les instruments européens et multilatéraux.
4. Les 17 pays pauvres prioritaires sont : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, Djibouti, le Ghana, la Guinée-Conakry, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, le Rwanda, le Sénégal, le Tchad et le Togo.
5. L'effort financier de l'État comprend : (i) les crédits budgétaires des subventions de la mission « Aide publique au développement » (programme 110 du MEFI et 209 du MAE) (subventions-projets de l'AFD, Fonds de solidarité prioritaire, Fonds social de développement, aide alimentaire et aide d'urgence, assistance technique, crédits de bourses, invitations et missions, aide-projets, Fonds d'étude et d'aide au secteur privé, aides budgétaires globales, Programme de renforcement des capacités commerciales et Fonds français pour l'environnement mondial ; (ii) le coût-État des prêts de l'AFD (coût de l'adossement de ces prêts, réalisé via les autorisations d'engagement de bonification du programme 110 et la ressource à conditions spéciale du programme 853) et de la Réserve pays émergents dans le cadre du programme 851 ; et (iii) le montant des annulations de créances de la France sur les États étrangers (programmes 110, 209 et 852).

6. Des stratégies existent notamment dans les domaines de l'éducation, la formation et l'insertion (2010), de la santé (2012), de l'eau et l'assainissement (2011), de l'agriculture et la sécurité alimentaire (2010), de la nutrition (2010), de l'égalité homme-femme (2010), de la gouvernance (2006), des infrastructures en Afrique subsaharienne (2005), du tourisme responsable (2009) et des ressources minérales et du développement en Afrique (2008).
7. Les trois secteurs de concentration identifiés lors de l'élaboration des documents cadres de partenariat doivent concentrer au moins 80 % des crédits d'intervention.
8. ONU Femmes, l'UNICEF et le Fonds des Nations Unies pour la population essentiellement.
9. Cet engagement a eu lieu dans le cadre des conclusions du Comité interministériel aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes réuni le 30 novembre 2012 par le Premier ministre.

Bibliographie

Sources gouvernementales

AFD (2012a), *Climate finance accounting - AFDs views and practices*, présentation Powerpoint, Forum mondial Convergences 2015, sept. 2012, Paris.

Commission nationale consultative des droits de l'homme et Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (2012), *Évaluation de la politique française en genre et développement*, rapport du Groupe de travail, Paris.

Hollande, F. (2013), *Discours de clôture des Assises de la coopération au développement*, 1^{er} mars 2013, Paris, www.elysee.fr/declarations/article/intervention-de-m-le-president-de-la-republique-a-la-seance-de-cloture-des-assises-du-developpement-et-de-la-solidarite-internationale/.

MAE (Ministère des Affaires étrangères) (2012a), *Mémorandum de la France sur les politiques de coopération*, document présenté à l'occasion de l'examen de l'aide française par les pairs du CAD de l'OCDE, 2012, Paris.

MAE (2012b), *Approche française pour une réduction de la violence armée*, Paris.

MAE (2011a), *Coopération au développement : une vision française*, document-cadre de politique de coopération française au développement, ministère des Affaires étrangères et Européennes, mars 2011.

MAE (2010), *Quelle politique européenne pour le développement ? - Propositions françaises*, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Paris.

MAE/MEF (2012), *Mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement – une vision française » (2010-2011), Rapport bisannuel au Parlement*, Paris.

MEF (Ministère de l'Économie et des finances) (2010), *Banque mondiale : Stratégie de la France*, Paris.

Sources non gouvernementales

Coordination Sud (2013), *Communiqué de presse*, 1^{er} mars 2013, Paris, www.coordinationsud.org/communiquede-presse/cloture-des-assises-du-developpementdes-avancees-politiques-mais-francois-hollande-oublie-la-dimension-sociale-du-developpement/.

Chapitre 3 : Répartition de l'aide publique au développement de la France

Volume global de l'APD

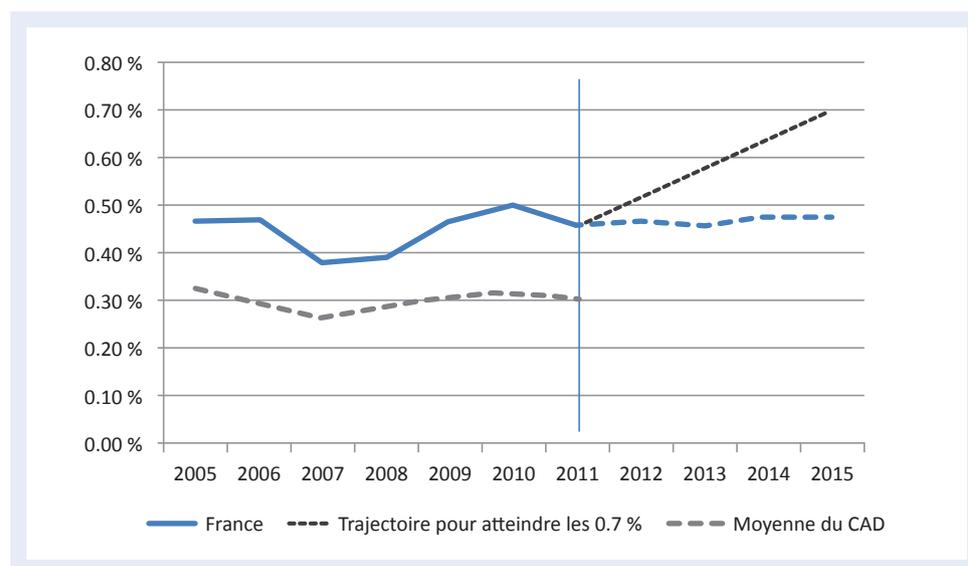
Indicateur : Le pays membre met tout en œuvre pour atteindre les objectifs d'APD fixés aux niveaux national et international

Si la France a mis en œuvre certains de ses engagements internationaux concernant l'aide publique au développement (APD), elle reconnaît qu'elle n'atteindra pas l'objectif d'allouer 0.7 % du revenu national brut (RNB) sous forme d'APD d'ici 2015. Une trajectoire plus réaliste est donc nécessaire. Par ailleurs, l'aide française comprend une part croissante de prêts. La baisse des dons réduit les possibilités d'engagement de la coopération bilatérale dans certains secteurs (services sociaux de base, gouvernance) et contextes (États fragiles et certains pays les moins avancés), qui correspondent pourtant à des orientations stratégiques.

La France lie l'atteinte de l'objectif des 0.7 % à la croissance

La loi de finances 2013 intègre le fait que la France n'atteindra pas l'objectif d'allouer 0.7 % du RNB sous forme d'APD d'ici 2015. La loi planifie une stabilisation de l'effort d'APD, qui se situerait à 0.48 % du RNB à cette date (France, 2012)¹ (Graphique 3.1). Le Président a annoncé lors des Assises que dès que la France retrouvera la croissance, elle reprendra la trajectoire ascendante vers l'accomplissement de ses engagements internationaux (Hollande, 2013).

Graphique 3.1 Prévisions de l'APD française à moyen terme*



* Les données postérieures à 2011 correspondent aux estimations figurant dans la loi de finances 2013. Source : OCDE et Document de politique transversale (France, 2012).

La France n'a pas encore de calendrier pour atteindre les 0.7 %

L'APD nette française s'élevait à 12.99 milliards USD en 2011, soit 0.46 % du RNB, en recul par rapport à 2010, où, avec 0.50 %, la France s'approchait de l'objectif intermédiaire de 0.51 % fixé dans le cadre européen.² La France est en 2011 le quatrième contributeur mondial d'APD nette, et se situe au dixième rang des pays du CAD si l'on considère le ratio APD/RNB (Graphique B.1). Selon les estimations préliminaires transmises à l'OCDE, le volume d'APD nette de la France était de 12.11 milliards USD en 2012, en recul de 0.8 % par rapport à 2011. Ce montant représente néanmoins toujours 0.46 % du RNB.

Selon la loi de finances 2013, l'aide totale de la France sera de 10.9 milliards EUR en 2015. Cette prévision inclut l'affectation d'une fraction de la taxe sur les transactions financières pour des actions concernant la santé et l'environnement.³ Les chiffres annoncés sont à prendre avec précaution car ils sont soumis à une forte volatilité due notamment aux remises et annulations de dette, opérations qui, même si elles sont en recul, restent importantes dans le cas français : elles représentaient encore 15 % de l'aide bilatérale sur la période 2010-2011 (Tableau B.5). Au-delà, le gouvernement souhaite développer une trajectoire réaliste pour atteindre les 0.7 %, mais estime que ses engagements doivent être jugés « en fonction d'objectifs d'efficacité conjointement déterminés avec les partenaires publics et privés du monde du développement » (MAE, 2012a).

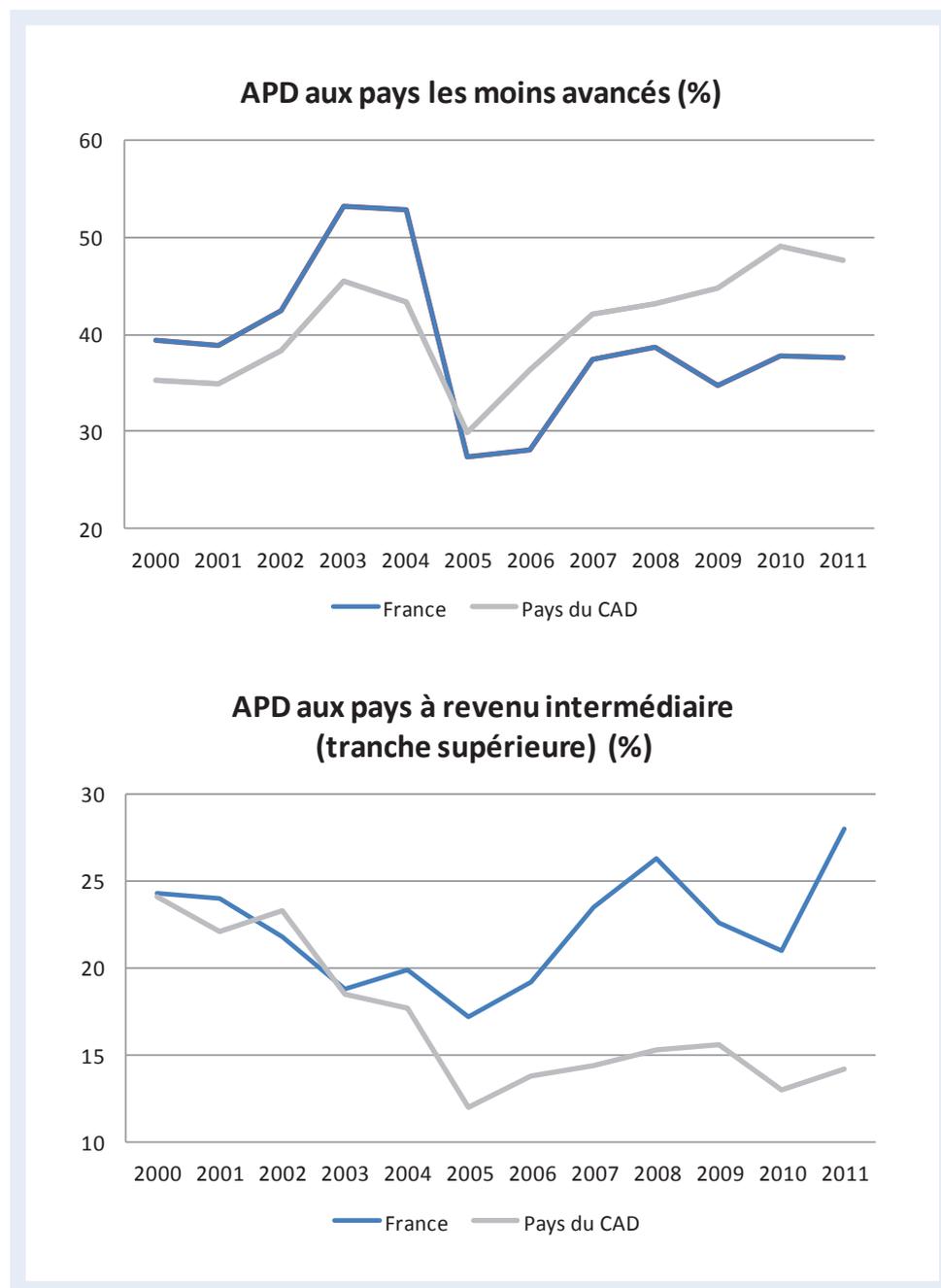
De nombreux autres engagements internationaux guident la programmation de la coopération. Ainsi, la France s'était engagée en 2001 à allouer 0.15 % de son RNB aux PMA à l'horizon 2010, un objectif presque atteint puisque le pourcentage a été porté à 0.14 % en 2011 (MAE/MEF, 2012). La France a également atteint dès 2009 l'engagement pris à Gleneagles en 2005 de doubler l'APD destinée à l'Afrique par rapport à 2000.

La part des prêts augmente fortement depuis 2008, ce qui affecte l'orientation géographique et sectorielle de l'aide

La part des prêts dans l'aide de la France a très fortement augmenté à partir de 2008, au point que la France n'a pas respecté en 2010 la recommandation de l'OCDE sur les termes et conditions de l'aide.⁴ Les prêts, qui représentaient 14 % des engagements bilatéraux annuels en 2005, en constituent désormais 40 % (MAE/MEF, 2012). Ces prêts sont mis en œuvre dans les secteurs des infrastructures, du développement urbain, de l'environnement et de l'appui au secteur productif. Ils permettent d'assurer la présence de la France au-delà des zones traditionnelles de sa coopération. S'il est efficace pour soutenir la croissance économique et promouvoir l'efficacité énergétique, le recours aux prêts est limité dans les États pauvres non solvables et reste peu approprié dans certains secteurs stratégiques tels que l'accès aux services de base et la gouvernance.

De fait, la part de l'aide française allant aux PMA a diminué fortement en 2004 et remonte graduellement depuis,⁵ alors que celle allant aux pays à revenu intermédiaire (tranche supérieure) a fortement augmenté entre 2005 et 2010 (Graphique 3.2). En 2011, 67 % de l'APD brute bilatérale de la France ciblaient les pays à revenu intermédiaire, comparé à 34 % en moyenne pour le CAD (Tableau B.3). En corollaire, un seul pays à faible revenu figure dans les dix premiers bénéficiaires de l'aide française (Tableau B.4).

**Graphique 3.2 Distribution de l'APD par groupe de revenu*
(déboursements nets en pourcentage de l'APD totale)**



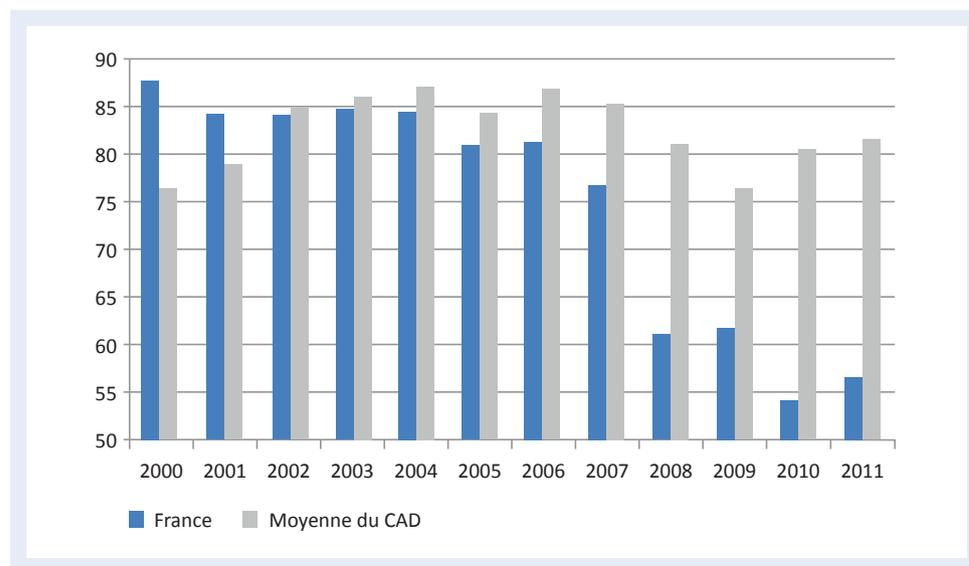
* Le total de référence inclut l'aide multilatérale imputée, mais exclut les pays les plus avancés ainsi que l'aide non allouée par pays.

Source: OCDE.

En parallèle, la part des dons dans les interventions bilatérales de la France a considérablement diminué (Graphique 3.3). En 2008, le CAD avait pourtant recommandé à la France de veiller à assurer un équilibre approprié de dons et de prêts. Plus récemment, dans son rapport de juin 2012, la Cour des comptes constatait que le poids des prêts pesait sur les orientations géographiques de l'aide française (CC, 2012).

La baisse des dons, en valeur absolue et relative, menace sérieusement la capacité d'intervention de la France dans les pays pauvres ou en crise (par exemple les pays du Sahel) et la met en marge des efforts de la communauté internationale qui ciblent la lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, il est inquiétant de noter que la loi de finances 2013 prévoit une sensible orientation à la baisse des subventions, qui devraient passer de 577 millions EUR en 2012 à 500 millions en 2015 - alors que les prêts nets bilatéraux augmenteront de 1 818 millions EUR à 2 668 millions sur la même période (AN, 2012).⁶ Ceci inclut une baisse de 3.5 % des subventions bilatérales dédiées aux 17 pays prioritaires (167 millions EUR) par rapport à 2012 (Coordination Sud, 2012). Redonner à la France les moyens d'intervenir de façon substantielle sous forme de dons dans les pays les plus pauvres ou en crise nécessitera, soit d'augmenter sensiblement le volume de dons alloués via le canal bilatéral, soit de revoir l'équilibre entre les dons bilatéraux et les dons alloués à travers le canal multilatéral, soit enfin de modifier l'équilibre des allocations entre le coût-Etat des prêts et les dons.

Graphique 3.3 Évolution de la part des dons dans les engagements bilatéraux* (%)



* Les réaménagements de dettes étant exclus.

Source: OCDE.

La France peut améliorer la notification de l'aide publique au développement

Le précédent examen du CAD ainsi que la revue à mi-parcours évoquait plusieurs problèmes concernant la déclaration en APD de certaines composantes de l'aide française, en particulier les frais d'écolage et le caractère peu concessionnel de certains prêts. Suite aux recommandations de l'examen, la France ne déclare plus comme APD les frais relatifs aux étudiants de nationalité étrangère ayant un bac français, soit 25 % de l'effectif total antérieur. Par ailleurs, elle inclut ses contributions à UNITAID dans les statistiques qu'elle notifie au CAD, ainsi qu'elle y avait été invitée.

En ce qui concerne les prêts, la crise financière de 2008 s'est traduite par une baisse des taux d'intérêt, ce qui a permis à la France de financer et notifier comme APD des prêts à des taux relativement bas, avec un coût budgétaire très faible.⁷ Le Directeur général de l'AFD a ainsi indiqué que, depuis 2012, l'AFD n'octroie plus à l'Inde que des prêts aux conditions du marché et que son activité dans ce pays se fait désormais sans coût pour l'État français (AFD, 2013). Outre qu'elle change drastiquement la liste des bénéficiaires, cette pratique risque de mettre la France en situation de non respect de la règle des 86 % d'élément don, comme ce fut le cas en 2010. Si, du fait des règles de notification, les prêts permettent de gonfler l'APD au moment de leur octroi, ils vont se traduire par des flux d'APD négatifs croissants au fur et à mesure des remboursements. Le CAD est en train de préciser les règles de concessionnalité permettant de notifier un prêt en APD (Annexe A).

Enfin, la notification des activités d'aide de la France au CAD est tardive et parfois incomplète.⁸ La France ne dispose pas jusqu'à présent d'une base de données centralisée regroupant les informations en provenance des différents contributeurs institutionnels. Elle a cependant initié un projet visant à la doter d'une telle application informatique à l'été 2013.

Aide bilatérale

Indicateur : Les apports de l'aide sont répartis conformément à la déclaration d'intention et aux engagements internationaux

La France progresse dans la mise en œuvre des partenariats différenciés. Cependant, ses objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités sont fragilisés par la faiblesse des ressources bilatérales dédiées aux pays prioritaires, et l'aide française reste dispersée du point de vue géographique et sectoriel. La gouvernance, les organisations non gouvernementales et l'aide humanitaire sont les parents pauvres de la coopération française.

La part de l'aide allouée aux pays pauvres prioritaires est faible et l'aide est dispersée

La part de l'APD bilatérale brute dans l'aide de la France a augmenté depuis 2009. Elle s'élevait à 67 % en 2011, soit 9.08 milliards USD (Tableau B.2). Ce montant inclut des éléments non programmables (annulations de dette, frais d'écolage, aide aux réfugiés, et recherche pour le développement), qui représentaient 27 % de l'APD totale en 2011.

La France progresse dans la mise en œuvre des quatre partenariats déclinés dans le Document-cadre (Chapitre 2). Ainsi, la part de l'effort financier de l'État consacrée à l'Afrique subsaharienne s'est élevée à 60 % en 2010 et 77 % en 2011, en nette hausse par rapport à 2009 (57 %) et 2008 (54 %). La France a donc largement atteint l'objectif de 60 % cité dans le Document-cadre. De même, la part des subventions allouées aux 14 pays prioritaires d'Afrique subsaharienne a atteint 47 % en 2011, légèrement en deçà de l'objectif cible de 50 %, mais en augmentation par rapport aux 31 % enregistrés en 2010. Il n'en demeure pas moins que la part de l'APD bilatérale nette destinée aux pays pauvres prioritaires est faible et en diminution : 15 % en 2008, 11.5 % en 2009, 11 % en 2010 (MAE/MEF, 2012) et moins de 10 % en 2011 (hors allègement de dettes).

La France n'a pas atteint l'objectif d'allouer les deux tiers de son aide à l'Afrique (MAE, 2012a). Elle est présente dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne considérés comme orphelins de l'aide,⁹ mais seuls 7 pays africains comptent parmi les 20 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française (Tableau B.4). Quant aux pays en crise et en sortie de crise, ils ont reçu 17 % des subventions en 2010 et 10 % en 2011 (soit le taux convenu dans le Document-cadre), mais seulement 4 % de l'APD nette bilatérale en 2010.

Il faut enfin noter une dispersion géographique accrue de la coopération bilatérale, du fait notamment de l'extension géographique du mandat de l'AFD. La part de l'aide destinée aux 20 premiers bénéficiaires a diminué, passant de 61 % entre 2005 et 2009 à 57 % en 2010-2011 (Tableau B.4). La France doit veiller à ce que l'extension géographique de sa coopération ne se fasse pas au détriment de sa capacité d'engagement pour appuyer la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres prioritaires.

Les allocations sectorielles reflètent dans une large mesure les priorités sectorielles

Le CICID a fixé cinq secteurs de concentration : l'éducation et la formation professionnelle, la santé, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement durable et l'appui à la croissance. L'éducation reçoit la part la plus importante de l'APD bilatérale : 17 % en moyenne pour 2010-2011, soit 1 600 millions USD par an (Tableau B.5). Cette aide est pour une très large part consacrée à l'enseignement supérieur, et notamment aux frais d'écolage - 918 millions USD en 2011 (Tableau B.2). Seulement 10 % des fonds alloués à l'éducation (166 millions USD) financent l'éducation de base en 2010-2011.

L'aide bilatérale française affectée à la santé est faible (2 %) car l'appui de la France à ce secteur (1 milliard USD par an) transite pour l'essentiel par le canal multilatéral, essentiellement à travers le Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose (Fonds mondial), l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI), la Facilité internationale de financement pour la vaccination et UNITAID. La France est aussi partie prenante de « l'Initiative Muskoka » sur la santé maternelle et infantile.

La France intervient relativement peu dans le secteur agricole (4 % des engagements bilatéraux en 2010-2011). Elle a cependant pris des engagements importants dans le domaine de la sécurité alimentaire au sommet du G8 à Aquila, qui l'ont conduite à engager 1.5 milliard EUR dans ce domaine.¹⁰ Par ailleurs, suite à la présidence française du G20 en 2011, une enveloppe d'aide alimentaire de 35 millions EUR par an est destinée aux PMA de l'Afrique subsaharienne.

L'appui au développement durable est en forte progression depuis l'extension du périmètre géographique d'action de l'AFD aux pays émergents au titre du mandat de « promotion d'une croissance verte et solidaire ». Il s'est traduit entre autres par l'accroissement des engagements pour le secteur énergétique, qui sont passés de 1 % à 4 % de l'APD bilatérale.

En matière économique, les engagements concernant les infrastructures économiques et les secteurs de production se sont stabilisés autour de 16 % de l'APD bilatérale depuis 2005. L'initiative en faveur du développement du secteur privé en Afrique, lancée au Cap en 2008, prévoyait que la France mobilise 2.5 milliards EUR en cinq ans. Avec 1.85 milliard EUR mobilisés fin 2011, la France est en voie d'atteindre son objectif (MAE/MEF, 2012).

Promouvoir la stabilité et l'État de droit constitue un des quatre enjeux stratégiques pour la coopération française. Il est surprenant que la France n'y consacre que peu de moyens : 2 % de l'APD bilatérale est alloué à la gouvernance en 2010-2011. Ce taux est certes plus élevé dans les pays en crise (9 %). Mais le total rapporté par la France est de 206 millions USD, un montant dérisoire au regard des enjeux et du nombre de pays où la France intervient. De même les crédits alloués par la France à l'action humanitaire sont très faibles : 0.9 % de l'APD, soit 82.6 millions USD en 2011 (Chapitre 7).

Enfin, les coûts liés aux réfugiés ont augmenté depuis 2008 pour atteindre 512 millions USD en 2011. Ces dépenses devraient se stabiliser au cours des trois prochaines années.¹¹ Les dépenses de recherche en faveur du développement ont quant à elles reculé, représentant 350 millions EUR en 2010 (MAE/MEF, 2012).

Une faible part de l'aide bilatérale transite par les ONG

Les ONG françaises sont présentées comme des vecteurs importants de l'aide au développement et de l'action humanitaire, et la France s'était engagée en 2008 à augmenter les volumes d'aide transitant par ces acteurs. Pourtant, les montants d'APD alloués via les ONG, tels que rapportés au CAD, s'élevaient à seulement 94.5 millions EUR par an, plaçant la France au dernier rang parmi les membres du comité en termes de pourcentage de l'APD.¹² Les financements alloués aux organisations de la société civile dans les pays partenaires sont également faibles.

Le gouvernement a annoncé son intention de doubler sur cinq ans la part de l'APD transitant par les ONG. Cette annonce est bienvenue, et il serait important que ce doublement s'applique non pas uniquement aux financements alloués par l'AFD aux ONG de développement, mais également aux financements alloués aux ONG humanitaires et de volontariat.¹³

Près de 5 000 collectivités territoriales françaises participent à la mise en œuvre de projets avec les partenaires des pays du Sud. Les activités de coopération décentralisée contribuent à l'effort d'APD à hauteur de 60 millions EUR environ et concernent des domaines très variés, y compris l'aide d'urgence. Les relations de partenariat avec les collectivités du Sud vont du simple jumelage à la mise en œuvre de projets d'envergure régionale en lien avec la coopération bilatérale et des organisations internationales. Un accent particulier est mis sur l'eau et l'assainissement, la loi Oudin-Santini incitant en effet les collectivités françaises à prélever 1 % de leur budget pour mener des actions de coopération décentralisée dans ce domaine. Même s'ils sont soutenus et encouragés par la France, ces programmes posent un défi en termes de coordination sur le terrain, comme observé à Madagascar (Chapitre 5).

Aide multilatérale

Indicateur : Le pays membre utilise l'aide multilatérale de manière efficace

La coopération multilatérale française est concentrée, bien qu'elle se répartisse entre 68 institutions. La part de l'APD destinée aux institutions des Nations Unies est faible et fragmentée, ce qui plaide en faveur d'un ciblage plus stratégique. La France pourrait renforcer son approche de l'évaluation des organisations internationales, y compris dans le cadre du MOPAN. Elle devra continuer à œuvrer pour réduire la prolifération de canaux multilatéraux.

La France gagnerait à adopter une approche stratégique globale de l'aide multilatérale

La part de l'aide multilatérale de la France a fortement progressé jusqu'en 2009, année où elle a atteint un pic de 5.29 milliards USD (39 % de l'APD totale), suite aux engagements pris dans le cadre du G8, de l'Union européenne et aux processus de reconstitution des fonds multilatéraux. La part de l'APD multilatérale a ensuite diminué (Tableau B.2), pour atteindre 4.47 milliards USD (33 %) en 2011.

La coopération multilatérale française est très concentrée (Tableau B.2) bien qu'elle se répartisse entre 68 organisations, programmes et fonds spécialisés. En effet, plus de 80 % de cette coopération concernent les institutions européennes, le Groupe de la Banque mondiale, le Fonds mondial et la Banque africaine de développement. La France tient un rôle important dans toutes ces institutions et peut ainsi relayer ses priorités et points de vue au niveau de leurs instances de direction.¹⁴ Elle s'inscrit dans une recherche de complémentarité géographique et sectorielle. Ainsi, la stratégie de la France pour la Banque mondiale fait des PMA une préoccupation majeure (MEF, 2010).

En revanche, la faible contribution de la France aux agences des Nations Unies ne reflète pas son poids économique et limite son influence dans ces enceintes. Elle a versé 883 millions EUR à 42 institutions des Nations Unies en 2011 (près de 89 % étaient des contributions obligatoires). La baisse des ressources non affectées depuis 2007 s'est faite au profit de l'Initiative Muskoka et du Fonds mondial, qui sont plus visibles et traduisent la préférence française pour le développement d'une expertise spécifique. La France pourrait renforcer la coopération « multi-bi » dans les domaines de l'appui à la démocratie et au renforcement des capacités de l'État, ainsi que dans les secteurs couverts par l'AFD. Cela permettrait à l'expertise française d'être mieux exploitée dans le cadre d'activités multilatérales.

La France évalue chaque année l'activité des institutions financières internationales ainsi que son action en leur sein, afin de préparer le débat parlementaire sur le budget. Elle prépare par ailleurs des rapports avant la reconstitution des fonds de ces institutions. La France a également conduit une évaluation de l'efficacité des principales organisations internationales qu'elle finance. Elle gagnerait à construire un socle commun d'indicateurs d'évaluation des agences multilatérales, qui pourrait lui permettre de mieux capitaliser les informations émanant du terrain et

d'alimenter ses choix stratégiques. A travers le MOPAN (« Multilateral Organisations Performance Assessment Network »), dont elle est un membre actif, la France pourrait tirer davantage parti des évaluations conjointes réalisées dans ce cadre.

La France défend la rationalisation du système multilatéral

La France a défendu la rationalisation du système multilatéral de l'aide dans le cadre de la préparation du Forum de Busan, de même que la définition du « *building block* » consacré à ce sujet. Elle a réduit la fragmentation de ses contributions aux organisations des Nations Unies - 21 organisations recevaient moins de 2 millions EUR en 2010, contre 31 en 2007 (MAE, 2012a) - un effort qu'elle doit poursuivre. De même, la France souhaite que le Fonds vert climat s'accompagne d'une absorption progressive de certains fonds multilatéraux préexistants, et elle a soutenu la création d'une plateforme commune Banque mondiale/GAVI pour le financement des systèmes de santé.

Notes

1. Selon la Cour des comptes, l'atteinte de l'objectif des 0.7 % d'ici 2015 aurait nécessité une hausse du budget de l'APD de 20 % par an entre 2012 et 2015, « en se fondant sur l'hypothèse d'un RNB français à 2 489 milliards EUR en 2015 », une condition jugée peu réalisable dans le contexte actuel des finances publiques (CC, 2012a).
2. Cette diminution s'explique en partie par la sortie de Mayotte du périmètre de l'APD française en 2011.
3. Cette fraction est fixée à terme à 10 %. Ainsi que le précise le PLF 2013 : « Dans le cadre du budget pluriannuel 2013-2015, cette affectation sera progressive, dans la limite d'un plafond fixé dans l'article transversal de loi de finances relatif à l'encadrement des affectations de recettes. Ce plafond sera établi pour 2013 à 60 M€, au sein de l'article 46 de la loi de finances initiale pour 2012. Il sera accru en 2014 (environ 100 M€) pour atteindre 160 M€ en 2015. » (France, 2012)
4. L'article 2 de cette recommandation stipule que l'élément don dans le total de l'aide publique doit être d'au moins 86 %. Or la part de l'élément don dans l'APD française était de 83.7 % en 2010 (OCDE, 1978, et www.oecd.org/investment/aidstatistics/31426776.pdf, paragraphe 2).
5. L'aide allouée aux pays les moins avancés a cependant augmenté en volume sur la période 2005-2011.
6. L'instrument prêt reste donc privilégié, y compris dans ces pays. Ainsi, en 2010, sur les 433 millions EUR d'engagements de l'AFD dans les pays pauvres prioritaires, 62 millions l'ont été sous forme de dons-projets et 136 millions sous forme de prêts concessionnels, soit respectivement 14 % et 33 % des engagements. En 2012, le plan d'activités prévu indique 25 % de dons et 66 % de prêts concessionnels, soit 148 millions EUR de dons et 392 millions EUR de prêts sur un total engagés de 597 millions EUR (AN, 2012).

7. Certains prêts notifiés par la France en APD ont cependant des taux d'intérêts plus élevés que ceux octroyés par les autres membres du CAD. Voir DCD/DAC(2013)2 pour de plus amples détails. La France a soumis en avril 2013 un rationnel précisant les principes d'utilisation de certains prêts concessionnels, dont le CAD a pris note.
8. Depuis quelques années la France notifie ses données détaillées en novembre/décembre, malgré une date butoir fixée au 15 juillet. De plus, concernant le questionnaire avancé du CAD, le 25 mars elle n'avait pas notifié ses données préliminaires d'APD pour 2012, en dépit d'une date butoir fixée au 7 mars 2013.
9. Ces pays sont : le Burkina Faso, la République centrafricaine, les Comores, la République démocratique du Congo, la Guinée-Bissau, Madagascar, le Tchad et le Togo.
10. Ces interventions concernent : l'AFD (1 milliard EUR), la recherche (290 millions EUR), les programmes d'aide alimentaire (105 millions EUR), le soutien aux organisations internationales (100 millions EUR), l'assistance technique (30 millions EUR) et le soutien aux projets des ONG (10 millions EUR).
11. Le PLF 2013 estime ces coûts cumulés (écolage et réfugiés) à un montant variant entre 1 175 millions EUR en 2012 et 1 158 millions EUR en 2015.
12. La France estime que ce montant est sous-estimé, une enquête l'évaluant à 169 millions EUR en 2010.
13. L'enveloppe destinée à l'AFD pour les ONG s'est élevée à 42 millions EUR en 2011, un montant modeste au regard des capacités des ONG à intervenir dans des secteurs et contextes où l'aide publique est moins adaptée. De même, au sein du Fonds d'urgence humanitaire (FUH), la part de l'aide réservée aux projets des ONG est très faible (6.2 millions EUR en 2011, soit 18 % du FUH) (Coordination Sud, 2012).
14. Ainsi, dans le cadre de sa contribution 2011-2013 au Fonds mondial, la France a lancé « l'Initiative 5 % » permettant de financer de l'expertise technique francophone à hauteur de 5 % de sa contribution.

Bibliographie

Sources gouvernementales

AFD (Agence française de développement) (2013), *La Lettre de la Direction Générale*, Numéro 99, 22.02.2013, Paris, www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/ELEMENTS_COMMUNS/Newsletters/Lettre_DG/20130222/lettre-DG-99.html.

France (2012), *Politique française en faveur du développement*, Document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2013, Paris.

Hollande, F. (2013), *Discours de clôture des Assises de la coopération au développement*, 1^{er} mars 2013, Paris, www.elysee.fr/declarations/article/intervention-de-m-le-president-de-la-republique-a-la-seance-de-cloture-des-assises-du-developpement-et-de-la-solidarite-internationale/.

MAE (Ministère des Affaires étrangères) (2012a), *Mémorandum de la France sur les politiques de coopération*, document présenté à l'occasion de l'examen de l'aide française par les pairs du CAD de l'OCDE, 2012, Paris.

MAE/MEF (2012), *Mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement – une vision française » (2010-2011), Rapport bisannuel au Parlement*, Paris.

MEF (Ministère de l'Économie et des finances) (2010), *Banque mondiale : Stratégie de la France*, Paris.

Sources non gouvernementales

AN (Assemblée nationale) (2012), *Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) – Tome 3 Aide publique au développement*, par M. Gaymard, Paris.

Coordination Sud (2012), *Projet de Loi de Finances 2013 : de la traduction budgétaire des engagements français*, 17 octobre 2012, Paris.

Cour des comptes, (2012), *La politique française d'aide au développement*, juin 2012, Paris.

OCDE (1978), *Recommandation du CAD sur les termes et conditions de l'aide*, Paris.

Chapitre 4 : Gestion de la coopération au développement de la France

Système institutionnel

Indicateur : La structure institutionnelle est propice au déploiement d'une coopération pour le développement cohérente et de qualité

La France a amélioré le pilotage de la coopération en ciblant ses efforts sur les trois acteurs principaux. Cependant, le dispositif institutionnel demeure complexe et génère des coûts de transaction élevés. Les efforts en termes de pilotage et de rationalisation devront donc être poursuivis et élargis aux autres acteurs. Cela nécessite que les mécanismes de coordination interministériels soient redynamisés et qu'un espace de concertation avec la société civile soit restauré. L'AFD, qui a gardé un statut d'institution financière, devra continuer d'adapter ses procédures et instruments à son mandat élargi et à ses contextes d'intervention.

Le système institutionnel est complexe et la France doit continuer à en améliorer le pilotage stratégique

Le président de la République, le Premier ministre, le ministre délégué au Développement, le ministre des Affaires étrangères et le ministre de l'Economie et des Finances partagent la responsabilité de définir la politique de développement. Au plan administratif, le dispositif est copiloté par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM/MAE), chef de file en matière de définition stratégique, et la direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Ces deux institutions exercent une co-tutelle sur l'AFD, opérateur qui met en œuvre deux tiers de l'APD bilatérale.

En application des recommandations faites en 2008, la France a pris des mesures pour rationaliser le dispositif institutionnel de sa coopération. En particulier, elle a :

- > Renforcé la capacité de pilotage du MAE avec la création en 2009 de la DGM et la nomination en juin 2012 d'un ministre délégué au Développement. Le ministre assure la coordination entre MAE et MEF, en sorte que les tutelles aient une position commune dans les instances de direction de l'AFD ;
- > Exercé une tutelle plus étroite sur l'AFD avec la mise en place en 2010 d'un Conseil d'orientation stratégique présidé par le ministre délégué au Développement, et, en 2011, la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM) unique. Le ministre rencontre par ailleurs le directeur général de l'AFD tous les 15 jours.

Ces ajustements ont amélioré le cadrage stratégique de l'AFD. Ainsi, les indicateurs inclus dans le COM 2011-2013 nécessitent que l'AFD ajuste sa programmation et affecte davantage de dons au secteur de l'éducation (AFD, 2011a).¹ De même le gouvernement a-t-il imposé en octobre 2012 une modification du cadre sectoriel « Énergie » de l'AFD, afin de donner la priorité aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique (AFD, 2012c).

En dépit de ces efforts, le pilotage de la coopération dans son ensemble doit encore être amélioré, ainsi que de nombreux observateurs l'ont relevé.² D'une part, les coûts de transaction résultant de la nécessaire coordination entre les deux ministères pilotes sont élevés ; et, d'autre part, le système demeure complexe et fragmenté : outre le MAE et le MEF, neuf autres ministères interviennent dans la coopération, certains pour des montants très significatifs (notamment le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche), ainsi que huit opérateurs spécialisés - peu d'entre eux étant dédiés exclusivement à cette mission (Graphique 0.1). À ceux-ci s'ajoutent les actions de la coopération décentralisée qui sont en forte progression depuis cinq ans et dont la cohérence gagnerait à être renforcée. Or les instances de pilotage, essentielles pour gérer cette complexité, n'apparaissent pas opérationnelles. Le CICID, qui réunit sous la présidence du Premier ministre les ministres impliqués par la coopération au développement pour définir les orientations et priorités de cette politique, ne s'est pas réuni depuis juin 2009.³ En conséquence les ministères autres que le MAE et le MEF ne sont pas associés aux décisions stratégiques, telles que le ciblage géographique de la coopération. L'annonce de la convocation d'un CICID à l'été 2013 est donc bienvenue.

Par ailleurs, le modèle d'un gouvernement stratège doté d'une agence d'exécution n'est pas complètement achevé : d'une part, en dépit de la poursuite du transfert de compétences vers l'AFD, les tutelles gardent un rôle d'opérateur dans certains secteurs⁴ ; d'autre part, l'AFD joue un rôle croissant dans l'élaboration des stratégies, du fait de son fort investissement intellectuel à un moment où les effectifs des tutelles diminuent.⁵ L'agence est ainsi en mesure de faire évoluer les cadres stratégiques définis par les tutelles en se positionnant comme une force de proposition et d'influence.

Enfin, depuis la suppression en mars 2008 du Haut Conseil de la coopération internationale et plus récemment de la Commission Coopération Développement, il n'y a plus d'instance de dialogue avec la société civile. (Un Conseil stratégique pour la coopération non gouvernementale a certes été créé en 2009, mais il ne s'est réuni que trois fois et n'est pas imposé comme une instance de dialogue.) Il n'y a pas non plus de vision globale du travail avec les ONG, celui-ci relevant d'entités différentes selon qu'il s'agisse d'ONG de développement, humanitaires ou de volontariat. Alors que le gouvernement annonce sa volonté d'augmenter les financements passant par les ONG, il est nécessaire d'établir un espace de concertation permanent avec les représentants de la société civile. À cet égard l'annonce faite le 1^{er} mars 2013 lors de la clôture des Assises de la création d'un Conseil national du développement et de la solidarité internationale est bienvenue.

La France a une approche pragmatique de la coordination

La France a amélioré la coordination opérationnelle entre le MAE, la DG Trésor et l'AFD. De nombreuses rencontres permettent d'harmoniser les approches. Les aides budgétaires globales sont instruites et suivies par les trois instances, avec le Trésor comme chef de file. La France a également mis en place des mécanismes interministériels pour coordonner son approche sur certains sujets, tels que la sécurité alimentaire.

Dans les pays partenaires, où le système comprend également de nombreux acteurs, l'ambassadeur pilote la coopération et favorise pour cela la mutualisation des compétences. Ainsi invite-t-il les chefs des services économiques qui dépendent du Trésor à donner des avis sur les aides budgétaires sectorielles. L'équipe a observé au Cameroun et à Madagascar que les différents acteurs français s'efforcent avec pragmatisme de coordonner leurs efforts et de développer des complémentarités, même s'il y a des opportunités manquées (Chapitre 5).

Les institutions ont des modes opératoires variés et flexibles

Les acteurs de la coopération opèrent de manière différente dans les pays partenaires, le ministère étant plus décentralisé que l'AFD. En conséquence, 70 % des titulaires du MAE sont postés à l'étranger, contre seulement 15 % des personnes du cadre général de l'AFD.⁶

La France dispose d'un réseau diplomatique très étendu, avec 163 ambassades et 16 représentations permanentes auprès d'institutions multilatérales. Au sein des ambassades, les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) disposent d'une réelle autonomie une fois les projets approuvés, ce qui permet une grande flexibilité. Le MAE fait appel à de nombreux opérateurs spécialisés, et les SCAC contrôlent plus ou moins directement ceux qui sont représentés dans les pays partenaires : instituts français, Campus France, Esther, centres de recherche, alliances françaises et France Volontaires. Au sein des ambassades, la mission économique et les services de coopération spécialisés (police et défense à Madagascar) participent également aux activités de coopération.

L'AFD a vu son champ d'intervention élargi par décision du CICID de 2009 et a poursuivi l'extension de son réseau (71 agences et représentations en 2012), tout en gardant un fonctionnement centralisé. La poursuite du transfert des compétences ne s'est pas accompagnée d'une modification du statut juridique de l'agence. L'AFD demeure un établissement public industriel et commercial doté du statut d'institution financière spécialisée. La réglementation bancaire s'impose et prévaut, en cas de contradiction, sur les statuts et sur le contrat d'objectifs et de moyens (AFD, 2011a). Aussi, il convient d'examiner la mesure dans laquelle les efforts de simplification réalisés par l'AFD depuis 2008 au sein de ce cadre réglementaire lui permettent de remplir toutes ses fonctions d'agence de développement. Ceci se pose notamment dans les contextes fragiles, et vis-à-vis des organisations de la société civile, qui font maintenant partie de son mandat. La combinaison des outils du ministère et de l'AFD, qui peuvent être complétés par des crédits de sortie de crise, offre certes une certaine flexibilité dans les situations fragiles, comme l'équipe d'examen a pu le constater à Madagascar (Annexe C). Dans le même temps, elle a noté que, dans un tel contexte, une analyse des risques trop restrictive peut exclure certains acteurs économiques locaux (Chapitre 5). L'AFD devrait faire preuve de la capacité d'innovation qu'elle a démontrée dans le domaine de l'ingénierie financière pour ajuster son modèle institutionnel ou développer des modalités d'intervention spécifiques adaptées aux contextes fragiles ou à des acteurs nécessitant des appuis de petite échelle.

Le dispositif génère des coûts de transaction élevés du fait de son ampleur et de la multiplicité des structures

Comme indiqué ci-dessus, la France entretient un vaste et complexe réseau de coopération au développement. La Cour des comptes relève que celui-ci génère des coûts de transaction élevés, notamment dans les pays partenaires.⁷ La Cour les estimait à plus de 700 millions EUR en 2010, soit près de 9 % des dépenses budgétaires de l'État affectées à la coopération et des engagements de l'AFD.⁸ La Cour a donc recommandé une réduction du coût du réseau de mise en œuvre de la coopération (CC, 2012).

Le MAE a engagé une politique de réduction des coûts, qui se traduit notamment par des diminutions de personnel. Les ressources nécessaires aux fonctions stratégiques doivent cependant être préservées, ce qui suppose des ajustements. Ainsi le MAE et le MEF ministère devront veiller à exercer leur co-tutelle de l'AFD à un niveau stratégique, en évitant le micro-management fortement consommateur de temps – à ce jour, de nombreuses réunions mobilisent plusieurs personnes représentant chacune des tutelles et l'AFD, sans être à un niveau stratégique. Sur le terrain, dans un contexte où les crédits de coopération gérés par les SCAC diminuent fortement,⁹ la question se pose d'une rationalisation du réseau afin de diminuer les frais de structure, ainsi que le recommande la Cour des comptes. Il sera par ailleurs utile d'examiner l'impact sur les frais de fonctionnement de la création des instituts français.

L'AFD doit également améliorer sa rentabilité et optimiser le fonctionnement de son réseau. L'objectif cinq du contrat d'objectifs et de moyens prévoit une baisse sensible du ratio « charges d'exploitation non bancaire » / « encours » et une stabilisation en termes réels des frais généraux (hors personnel et amortissement), qui devront être inférieurs à 82.8 millions EUR en 2013 - ils se montaient à 80.8 millions EUR en 2009 (AFD, 2011a).

Innovation et changement de comportement

Indicateur : Le système favorise l'innovation en même temps que la gestion des risques

Le ministère des Affaires étrangères a connu de fortes restructurations depuis 2008. Certaines réformes restent à finaliser, en allant dans le sens d'une rationalisation des outils et systèmes. Après une période de forte croissance où elle a fait preuve d'une forte capacité d'innovation et d'une gestion maîtrisée des risques, l'AFD consolide son organisation et devra ajuster son modèle financier au nouveau contexte international.

La France a réformé son système pour mieux répondre aux enjeux de la coopération

La coopération au développement a connu de nombreuses réformes.¹⁰ Il y eut en 2008 la création du Centre de crise couvrant les interventions humanitaires ; en 2009 la création de la DGM visant à mieux intégrer le traitement des enjeux économiques globaux dans les questions de développement ; en 2010, la création de trois établissements publics à caractère industriel et commercial¹¹ habilités à signer des conventions avec des partenaires et participer à des appels d'offres internationaux ; et à partir de 2011, la création des Instituts français qui couvrent la coopération culturelle (Graphique 4.1).

La DGM a été à nouveau restructurée en 2012-2013, avec la fusion dans une même direction du pôle développement et des biens publics mondiaux, et la création d'une direction des entreprises et de l'économie internationale, à l'appui du renforcement de la diplomatie économique (Annexe D). La réforme de la coopération culturelle doit quant à elle être parachevée. En effet, le statut des instituts français dans les pays partenaires n'est pas encore clarifié,¹² et le transfert des compétences et des instruments de l'enseignement supérieur et de la culture du SCAC vers les instituts reste partiel. Adapter le statut juridique des instituts pour qu'ils puissent gérer les bourses d'enseignement supérieur permettrait d'achever la rationalisation de la gestion des outils culturels. Cette succession de changements a parfois généré de la confusion, plus ou moins fortement ressentie par le personnel selon les pays, comme observé au Cameroun et à Madagascar. Un plus grand effort de consultation et de communication interne aiderait à lever les incertitudes.

Graphique 4.1 Coopération au développement : réformes institutionnelles



Quant à l'AFD, elle a connu au cours de la dernière décennie une période de forte croissance et une transformation profonde et rapide, avec la multiplication par cinq de ses activités, l'extension de son champ géographique et sectoriel, la diversification de ses contreparties et de son offre de produits financiers, et le développement de la production de connaissances. L'agence consolide maintenant son modèle et prépare l'avenir. Elle a entrepris de le faire au niveau organisationnel avec la création, en 2011, de deux nouvelles directions exécutives (gestion des risques, et relations extérieures et partenariats) et la réorganisation de la direction des opérations, en charge de la cohérence et de la coordination des activités (Annexe D). Un contrat annuel d'objectifs et de moyens est signé par chaque directeur exécutif et fait l'objet de rencontres de suivi semestrielles.

L'AFD doit également consolider son modèle financier. En effet, le modèle de croissance générée par une expansion continue des prêts risque de s'essouffler – ce même si l'AFD a étendu en 2012 son activité à six nouveaux pays.¹³ La Cour des comptes relève d'autre part que le ratio de solvabilité de l'AFD a diminué – tout en restant à un niveau supérieur à celui de beaucoup de banques de développement (CC, 2012). Dans un contexte de crise économique et financière internationale où les contraintes réglementaires se renforcent, l'AFD souhaite poursuivre sa stratégie relative au financement de partenaires non souverains en veillant à prendre des risques maîtrisés (AFD, 2012b). Il reste qu'une croissance basée sur les prêts est exposée à un certain nombre d'incertitudes, telles que la difficulté à identifier des projets fiables d'investissement, notamment en Afrique subsaharienne. Le maintien et la crédibilité du modèle financier de l'AFD à moyen terme est donc un enjeu majeur, face auquel différents scénarios doivent être élaborés et étroitement surveillés.

L'AFD a une forte capacité d'innovation et une bonne réactivité

La France a développé de nombreux instruments innovants, allant des contrats de désendettement et de développement aux outils de financement et aux modalités d'engagement avec le secteur privé. La France dispose ainsi d'un large éventail d'instruments qui lui permet de s'ajuster aux priorités nationales et à l'évolution du contexte économique et social dans les pays partenaires. L'AFD a une approche pro-active des acteurs du secteur privé, facilitée par sa filiale Proparco. Elle fait également preuve d'une bonne réactivité, comme l'illustre le prêt budgétaire de 350 millions EUR qu'elle a pu consentir à la Côte d'Ivoire dès la fin de la crise (avril 2011) et qui a contribué au redressement des finances publiques et à la relance de son économie.

Les incertitudes liées à la crise économique et financière ont conduit l'AFD à mettre en place une importante direction exécutive des risques, dotée d'une centaine de personnes. Celle-ci a développé un système élaboré de suivi et de gestion des risques. Si l'attention accrue portée aux risques permet de renforcer la qualité des programmes soutenus, il est essentiel que le niveau d'exigence soit proportionné au pays, à l'institution (secteur public, secteur privé, organisation de la société civile) et au volume financier en jeu (Chapitre 5).

Ressources humaines

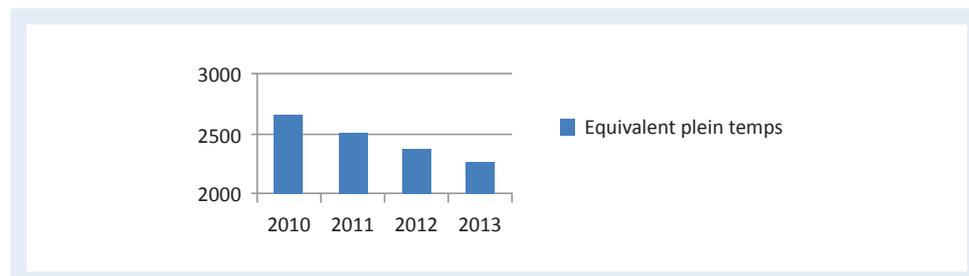
Indicateur : Le membre gère ses ressources humaines efficacement afin de répondre aux contraintes du terrain

La France dispose d'une expertise technique qui est reconnue et appréciée tant par les gouvernements que par les autres donneurs dans les pays partenaires. Il est important que la pression sur les dépenses publiques n'affecte pas la qualité de cette expertise ni son déploiement sur le terrain et que les ambassades gardent les capacités nécessaires au pilotage du programme de coopération. L'AFD doit accompagner sa forte croissance en modernisant sa gestion des ressources humaines et en examinant comment renforcer les équipes sur le terrain en tenant compte de la nature et du volume du programme géré par chaque agence.

MAE et AFD ont connu des évolutions contrastées

Entre 2010 et 2013, les effectifs du ministère travaillant dans la coopération au développement auront diminué de 15 % (Graphique 4.2). Il s'agit d'un mouvement entamé en 2008 et qui va se poursuivre, puisqu'une baisse de 7 % du nombre d'agents travaillant dans la coopération est prévue dans le programme budgétaire 2013-2015. Cette baisse des effectifs s'accompagne d'une diminution drastique de l'assistance technique résidente, réduite de 2850 experts en 2006 à 984 en 2011. Celle-ci est pour partie compensée par d'autres formes de coopération technique de courte durée ; un fonds d'expertise doté de 20 millions EUR a été créé récemment pour financer ce type de coopération.

Graphique 4.2 Effectifs du MAE travaillant dans la coopération au développement



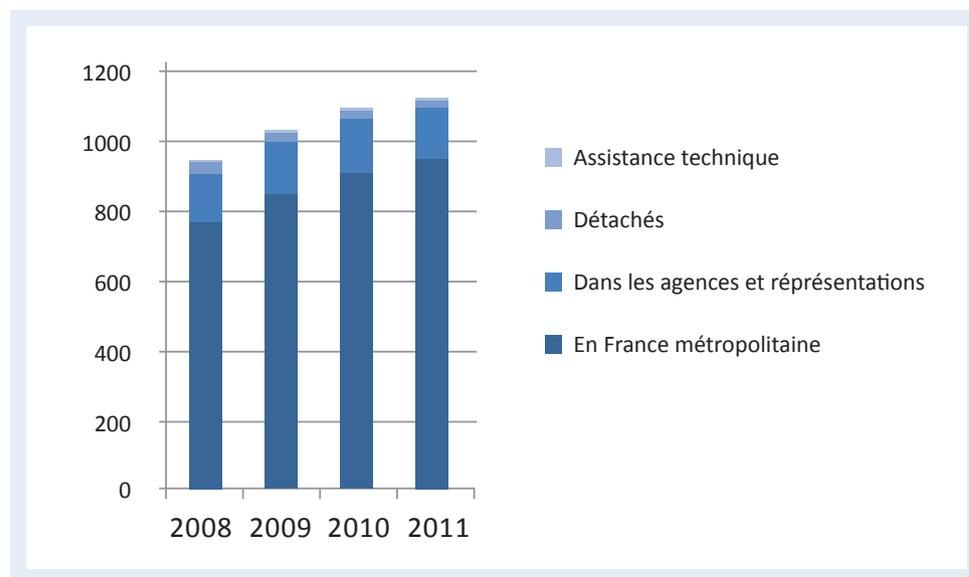
Source : PLF/PAP de 2011, 2012 et 2013 (France, 2010, 2011 & 2012).

Le recours aux contractuels a permis de maintenir un vivier d'expertise au ministère et dans les ambassades. Toutefois l'ampleur du nombre de contractuels au sein de la DGM (144 contractuels pour 214 agents titulaires de la fonction publique en 2011) crée de la précarité du fait de la très forte rotation de ce personnel. En effet, la plupart des contractuels ne peuvent rester au-delà de six ans, ce qui pose des problèmes de continuité et entrave la capitalisation d'expertise. La diminution programmée du nombre de contractuels et d'agents détachés d'autres ministères risque cependant d'entraver la capacité de la DGM et des ambassades à piloter stratégiquement le programme de coopération.¹⁴ Cela conduit par ailleurs à un renforcement du nombre de diplomates au détriment des techniciens de la coopération. Ces évolutions doivent être gérées avec une programmation en amont des ressources humaines, qui anticipe les besoins nécessaires à moyen terme pour piloter efficacement le programme.

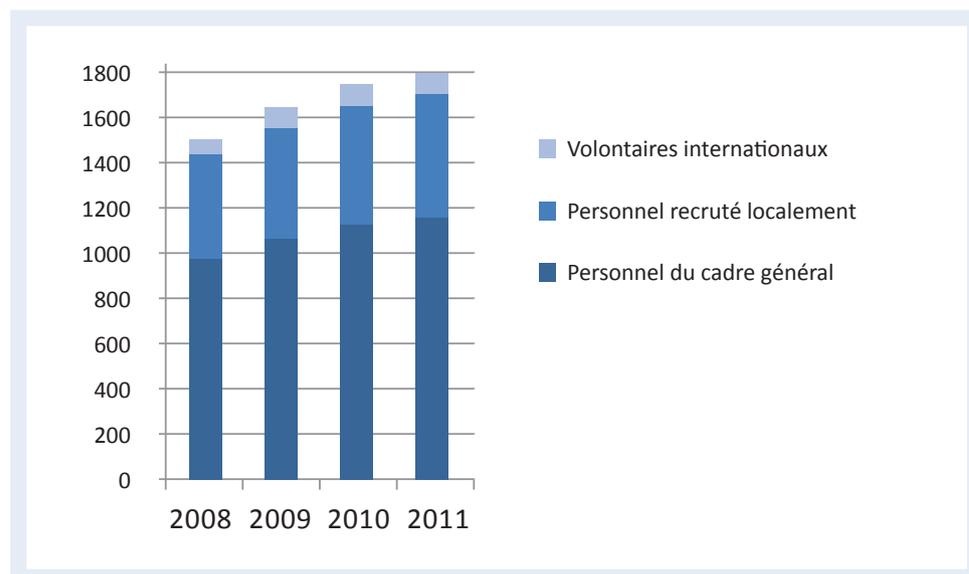
À la différence du ministère, l'AFD a connu une hausse de 35 % de ses effectifs en six ans, du fait de l'élargissement de ses compétences et de la forte augmentation de son activité de prêts. Ce fort accroissement (258 recrutements depuis 2010) s'est accompagné d'un renouvellement de 20 % du personnel et se traduit par un niveau moyen de qualification plus élevé, un rajeunissement et une féminisation des effectifs – même si la part des femmes reste faible au niveau de l'encadrement, ce à quoi l'AFD souhaite remédier.¹⁵

Pour autant, le personnel au sein des représentations est resté limité (en moyenne onze personnes, dont deux du cadre général), en dépit d'une charge de travail accrue. Cela résulte du fait que la hausse du personnel du cadre général de l'AFD a surtout bénéficié au siège, alors que le nombre de cadres locaux a peu progressé (Figures 4.2 et 4.3).¹⁶ Le siège dédie certes davantage de ressources pour épauler les agences par l'envoi de missions d'expertise technique. Il reste que le recours à des agents moins expérimentés tels que les volontaires internationaux ou à du personnel local pour des tâches à forte responsabilité, s'il présente des opportunités, doit être accompagné pour ne pas nuire à la qualité du programme. Aussi l'AFD pourrait-elle, en cherchant à optimiser le fonctionnement du réseau, reconsidérer sa politique d'affectation du personnel pour être en mesure d'allouer davantage de ressources aux agences selon la nature de leur portefeuille.

Graphique 4.3 Évolution de la répartition des effectifs du cadre général de l'AFD*



Graphique 4.4 Évolution de la composition des effectifs totaux de l'AFD



* Les chiffres relatifs à l'assistance technique portent uniquement sur le personnel de l'AFD en situation d'assistant technique.

Source : Rapports annuels de l'AFD, 2008 à 2011 (AFD, 2008, 2009, 2010a et 2011b).

L'AFD est consciente du défi que représentent ces évolutions, dans un groupe longtemps marqué par une forte stabilité. Elle vise une gestion plus dynamique, qui favorise la mobilité du personnel. Cela suppose de renforcer l'évaluation annuelle des performances et de mettre en place une gestion prévisionnelle des carrières, avec une classification des postes et des métiers plus précise.

L'agence met en place une politique de responsabilité sociale d'employeur, qui porte sur les conditions de travail (dont le salaire et la couverture sociale), le dialogue social et les parcours professionnels (AFD, 2011b). Cela devrait permettre de mieux valoriser et transmettre les compétences, et d'optimiser le déploiement dans le réseau. Cet ensemble de mesures permet également à l'AFD d'attirer des candidatures de qualité.

Dans les contextes fragiles, la France cherche à adapter le profil du personnel aux besoins et contraintes du terrain. Elle reconnaît la nécessité d'avoir davantage d'experts en sciences sociales et renforce ses compétences dans ce domaine. Le personnel volontaire reçoit des avantages (prime, temps de repos) l'incitant à rester en poste pour une durée appropriée. L'AFD s'appuie davantage sur les cadres locaux dans les contextes de crise, et fait parfois appel à des volontaires placés en binôme avec un cadre expérimenté pour compenser des manques temporaires de personnel.

L'AFD a un système de formation performant

L'AFD a mis en place un système de formation performant en y dédiant des moyens importants. Le budget annuel pour la formation était de 3 millions EUR en 2011, représentant 4 % de la masse salariale, soit trois fois plus que l'obligation légale de 1.6 %. L'AFD a mis en place un plan de formation et de développement personnel pour tous les agents, y inclus les agents recrutés localement, et une large gamme de formations est disponible. Le Centre d'études financières, économiques et bancaires (CEFEB) participe à la formation des agents de l'AFD, même si l'agence a également recours à des formateurs externes.

Les budgets de formation au ministère semblent plus contraints, notamment en ce qui concerne les métiers de la coopération au développement. Des modules de formation sont cependant proposés aux agents, dont six sont spécifiques à la coopération (évaluation de projet, genre et développement, gouvernance, etc.). Des formations sont également dispensées à différentes étapes de la carrière, notamment lors de la prise de poste et avant un départ sur le terrain. Certains agents du ministère participent au cycle de formation « coopération et développement » du CEFEB. Enfin, la formation initiale des diplomates a été élargie pour inclure les enjeux globaux et l'aide au développement, ce qui est bienvenu et devra être renforcé compte tenu du nombre croissant de diplomates travaillant dans la coopération et le développement.

Notes

1. La part des dons affectés à l'éducation et la formation professionnelle en Afrique subsaharienne doit passer de 12 % atteints en 2009 à plus de 30 % en 2013, et celle des dons affectés à l'éducation de base en Afrique subsaharienne de 8 % atteints en 2009 à plus de 20 % en 2013. Par ailleurs, le Plan d'orientation stratégique de l'AFD 2012-2016 s'inscrit clairement dans le Document-cadre (AFD, 2012b).
2. Notamment la Cour des comptes dans son rapport de juin 2012 sur la politique française d'aide au développement (CC, 2012) et le bilan évaluatif de la coopération publié en 2013 (MAE/ MEF/AFD, 2013).
3. Une autre instance de pilotage, la Conférence stratégique d'orientation et de programmation, créée en 2004 par le CICID, ne s'est pas réunie depuis décembre 2007.
4. Enseignement supérieur, gouvernance et assistance humanitaire pour le MAE ; coopération financière et monétaire, allègement de dette et mise en œuvre des instruments de coopération spécialisés en direction des pays émergents pour la DG Trésor.
5. L'agence a ainsi participé avec le MAE aux travaux préparatoires du G20, pilotés par la DG Trésor, sur les infrastructures, la volatilité des prix agricoles et le climat, et elle réalise des analyses économiques pour la DG Trésor.
6. La DG Trésor dispose dans les ambassades de services économiques qui gèrent des instruments de coopération économique, à côté de leur mission de veille économique et d'appui aux entreprises.
7. L'AFD, mais aussi les instituts français et les instituts de recherche ont leur propre représentation.
8. Dont plus de 300 millions pour les services de coopération des ambassades et 246 millions pour les charges d'exploitation de l'AFD. Ces montants n'incluent pas les coûts de fonctionnement de la DG Trésor.
9. Une baisse de 11 % des crédits de paiement des Fonds de solidarité prioritaires (FSP) est prévue entre 2012 et 2013. Les FSP passeront de 62 à 55 millions EUR (AN, 2012).
10. Ces changements s'inscrivaient notamment dans le cadre de la revue générale des politiques publiques, qui portait au MAE sur six enjeux principaux : i) restructurer le réseau diplomatique pour l'adapter aux priorités géographiques de la politique étrangère ; ii) renforcer le rayonnement culturel et scientifique à l'étranger ; iii) simplifier les procédures consulaires ; iv) adapter l'APD aux questions globales de développement ; v) adapter les dispositifs de gestion de crise pour accroître leur performance ; et vi) améliorer l'efficacité des contributions internationales.
11. i) France Expertise Internationale pour l'assistance technique; ii) l'Institut français pour l'action culturelle extérieure ; et iii) Campus France pour la promotion de l'enseignement supérieur, créés par la Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.
12. Douze postes du réseau culturel français sont rattachés à titre expérimental à l'Institut français depuis le 1^{er} janvier 2012 et jusqu'en juillet 2013, période à l'issue de laquelle devrait être décidé le rattachement ou non de tout le réseau de coopération et d'action culturelle français à l'Institut français.
13. Bangladesh, Kazakhstan, Ouzbékistan, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie.

14. Les agents contractuels et les volontaires internationaux passent de 1817 en 2011 à 1693 en 2013, soit une baisse de 7 %. Les agents de droit local diminuent de 40 %, passant de 364 en 2011 à 217 en 2013 (AN, 2012).
15. Ses objectifs sont d'atteindre, d'ici fin 2013, 50 % de femmes cadres (contre 43.4 % en 2011), un taux d'encadrement féminin (hors responsable de pôle) de 33 % (25.4 % en 2011), 28 % de femmes présentes dans le réseau (22.4 % en 2011), et un avancement des femmes et des hommes proportionnel au taux de répartition pour chaque niveau d'emploi (AFD, 2011b).
16. En 2011, les agences comptaient en moyenne 2.1 personnes du cadre général, contre dont 2.2 en 2008.

Bibliographie

Sources gouvernementales

AFD (2012a), *Climate finance accounting - AFDs views and practices*, présentation Powerpoint, Forum mondial Convergences 2015, sept. 2012, Paris.

AFD (2012b), *Plan d'orientations stratégiques 2012-2016*, Paris.

AFD (2012c), *Cadre d'intervention sectoriel « Énergie » 2012-2016*, Paris.

AFD (2011a), *Contrat d'objectifs et de moyens 2011-2013 entre l'État d'une part et l'Agence Française de Développement (AFD) d'autre part*, Paris.

AFD (2011b), *Rapport annuel*, Paris.

AFD (2010a), *Rapport annuel*, Paris.

AFD (2009), *Rapport annuel*, Paris.

AFD (2008), *Rapport annuel*, Paris.

France (2012), *Politique française en faveur du développement*, Document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2013, Paris.

France (2011), *Politique française en faveur du développement*, Document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2012, Paris.

France (2010), *Politique française en faveur du développement*, Document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2011, Paris.

MAE/MEF/AFD (2013), *Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010 – Synthèse*, Paris.

Sources non gouvernementales

AN (Assemblée nationale) (2012), *Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) – Tome 3 Aide publique au développement*, par M. Gaymard, Paris.

Cour des comptes, (2012), *La politique française d'aide au développement*, juin 2012, Paris.

Chapitre 5 : Mise en œuvre et partenariats de la coopération française

Procédures de budgétisation et de programmation

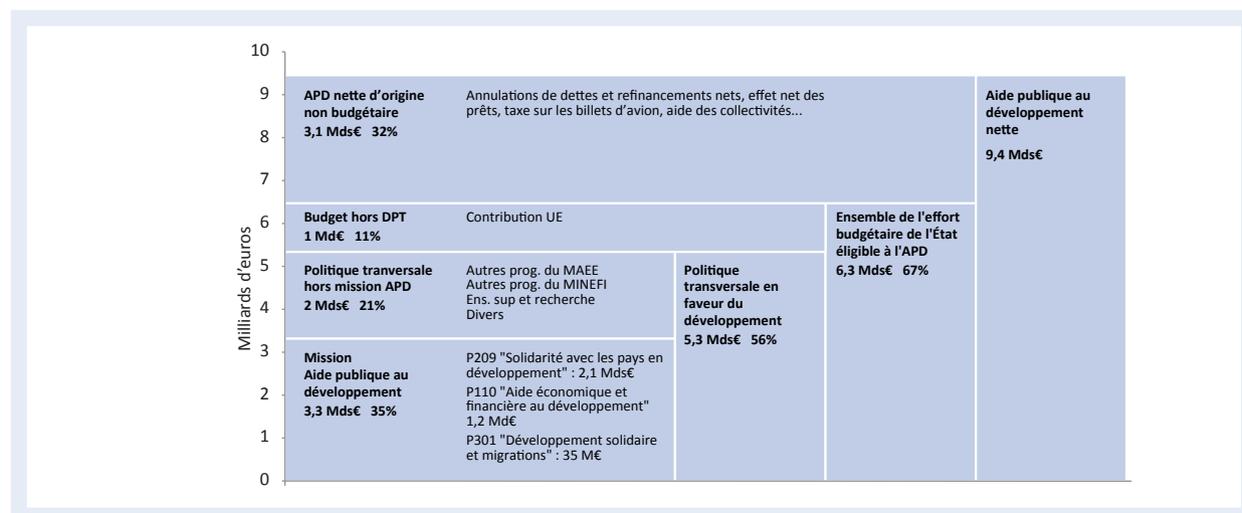
Indicateur : Ces procédures concourent à la distribution d'une aide de qualité telle que définie à Busan

L'aide de la France est presque entièrement déliée et largement alignée sur les priorités et systèmes nationaux. En dépit des efforts entrepris, la présentation budgétaire de la coopération reste complexe et gagnerait à être simplifiée. Les ressources allouées aux ambassades sont parfois inférieures aux engagements pris, ce qui nuit à la qualité des programmes et risque d'entamer la crédibilité de la France. Une meilleure concordance entre engagements et décaissements est donc nécessaire. Les documents cadres de partenariat ne sont plus obligatoires que dans les pays prioritaires. Dans les autres pays, il serait utile de développer un cadre global pour assurer la clarté et à la cohésion de l'engagement de la France.

La France peut encore améliorer la lisibilité et la cohérence de la présentation du budget d'APD

La France continue d'améliorer la présentation budgétaire mais des progrès restent à faire. En effet, l'architecture éclatée du budget, combinée au fait que certaines sommes déclarées en APD correspondent à des dépenses qui ne sont pas inscrites au budget de l'État, rendent difficiles l'appréhension de l'ensemble des moyens engagés. En premier lieu, 32 % de l'APD nette de la France échappe à la programmation budgétaire - de même que la contribution française à l'Union européenne (Graphique 5.1). Aussi, s'il offre une certaine prévisibilité, le document de politique transversale en faveur du développement annexé au projet de loi de finances ne couvre en réalité que 56 % de l'APD. Par ailleurs, les crédits correspondants sont éclatés en 11 ministères, 12 missions et 23 programmes (France, 2012). Cet éclatement se traduit par le fait que la mission « Aide publique au développement » ne représentait que 35 % de l'APD nette de la France en 2012.

Graphique 5.1 Architecture de l'aide publique au développement (2011)



Source : Document de politique transversale, 2012 (France, 2011).

Par ailleurs, la flexibilité de l'aide est limitée par le fait qu'elle ne peut être redéployée qu'au sein d'un même programme de la mission « Aide publique au développement ».

Les visites de terrain au Cameroun et à Madagascar ont permis de constater que les crédits de paiement de certains fonds gérés par les ambassades, en particulier le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) qui couvre des domaines clés de la lutte contre la pauvreté, comme la bonne gouvernance, sont inférieurs aux autorisations d'engagement. Cette situation nuit à la prévisibilité du budget et à la continuité des programmes sur lesquels la France s'est engagée auprès de ses partenaires.

Le processus de programmation conduit à un bon alignement mais la diversité des acteurs ne facilite pas la cohérence du programme

L'ambassadeur est responsable du processus d'élaboration et de révision des documents-cadre de partenariat, qui fixent les priorités de l'aide bilatérale française dans les 17 pays pauvres prioritaires. Trois secteurs sont censés concentrer 80 % des crédits d'intervention. La mise en place de cette stratégie est progressive et semble ne concerner pour l'instant que l'AFD, notamment dans le cadre des C2D. Les DCP consultés ne contiennent pas moins de sept priorités, ce qui traduit la difficulté de concentrer l'aide française.

Le processus de programmation des DCP est de nature partenariale et conduit à un bon alignement sur les stratégies nationales des pays partenaires et à la prise en compte des réalités de ces pays.¹ Une fois adopté, le service de coopération de l'ambassade (SCAC) programme les activités dans les domaines de la gouvernance et de la coopération universitaire, scientifique et culturelle. Les représentations de l'AFD, sous l'autorité du siège, mènent le processus concernant les autres compétences, et élaborent un Cadre d'intervention pays (CIP), qui doit correspondre aux priorités du DCP ainsi qu'aux cadres stratégiques de l'agence.² D'autres acteurs interviennent, qui sont parfois autonomes (coopération décentralisée, ONG) ou qui ont des logiques institutionnelles propres (instituts de recherche notamment). Le nombre et la diversité des acteurs, combinés au fait que certains ministères interviennent directement avec leurs financements et programmes, ne facilitent pas la coordination et la cohérence de la coopération dans les pays partenaires.³

Depuis 2011, les DCP ne sont obligatoires que pour les 17 pays pauvres prioritaires de la coopération française. Dans les autres pays, leur élaboration ou actualisation est laissée à l'appréciation des services de coopération en fonction de leur dialogue avec le pays bénéficiaire. L'équipe d'examen a noté que l'absence de DCP au Cameroun et à Madagascar nuit à la clarté et à la cohésion de l'engagement de la France.

Les interventions de l'AFD sont alignées sur les systèmes nationaux

La France se situe au-dessus de la moyenne des membres du CAD pour l'alignement sur les systèmes nationaux des pays partenaires.⁴ Elle a beaucoup progressé quant à l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés. Les projets financés par l'AFD sont réalisés en maîtrise d'ouvrage locale et selon les procédures du pays bénéficiaire (Encadré 5.1). Cette approche permet de renforcer les capacités locales, tout particulièrement pour les entreprises publiques et les collectivités peu habituées à ce type de démarche. Les autres institutions du dispositif français, n'utilisent pas ou peu les procédures et systèmes nationaux - par exemple les Fonds de solidarité prioritaire restent gérés par les ambassades.

Encadré 5.1 Utilisation des systèmes nationaux dans le cadre du Contrat de désendettement et de développement du Cameroun

Les contrats de désendettement et de développement (C2D), qui concernent 22 pays, constituent le volet bilatéral français d'allègement de la dette contractée au titre de l'aide publique au développement. Ce volet est un mécanisme additionnel au traitement de la dette dans le cadre de l'Initiative multilatérale des « pays pauvres très endettés » (PPTE). Le C2D correspond à une modalité d'annulation des créances d'APD via une conversion en don : les pays continuent d'honorer leur dette, mais aussitôt le remboursement constaté, la France leur reverse la somme correspondante pour l'affecter à des programmes de lutte contre la pauvreté.

Représentant à ce jour un engagement contractuel d'un montant total de 863.6 millions EUR, le C2D est le dispositif central de la coopération franco-camerounaise. Il permet d'instaurer un dialogue ouvert sur le partenariat et d'appuyer des politiques sectorielles autour des problématiques liées à la croissance économique et la réduction de la pauvreté et des inégalités. Le premier C2D (2006-2010) ciblait sept secteurs du Document de stratégie sur la réduction de la pauvreté. Le C2D de deuxième génération (2011-2016), arrimé aux priorités du Document stratégique pour la croissance et l'emploi, ne cible plus que trois secteurs. Un comité de pilotage mixte réunit le ministre des Finances camerounais, l'ambassadeur de France et des représentants du secteur privé et de la société civile ainsi que d'autres partenaires, dont les élus. Les fonds destinés au C2D transitent par le budget camerounais à travers la Caisse autonome d'amortissement après ordonnancement de la dépense par le ministère des Finances camerounais. La maîtrise d'ouvrage des différents projets et programmes est assurée par les ministères sectoriels, les bureaux d'ingénierie et/ou les cellules d'appui au C2D. Elle permet d'inclure d'autres partenaires techniques et financiers, notamment au niveau de l'instruction des programmes et projets. Cette démarche favorise la pleine participation des entreprises locales aux marchés publics ainsi financés.

Source : Equipe d'examen sur la base des documents transmis par les autorités françaises au Cameroun.

L'AFD a un système performant de gestion des risques

Le groupe AFD s'est doté d'un ensemble de diligences en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, de traitement des personnes politiquement exposées et de lutte contre la corruption, la fraude et les pratiques anticoncurrentielles. Une politique générale, déclinée sous forme de procédures opérationnelles et de points de contrôle qui doivent être vérifiés ou effectués par les agents du siège et du réseau, existe depuis octobre 2012. Elle comprend un programme de sensibilisation et de formation des personnels du groupe. Cette approche de la gestion des risques peut être utilement partagée avec d'autres acteurs de la coopération (Encadré 5.2). Sa mise en œuvre pourrait être modulée en fonction du contexte pour ne pas exclure d'emblée certains acteurs économiques locaux susceptibles de contribuer à la lutte contre la pauvreté.

L'AFD a également adopté, en 2007, un dispositif de contrôle de la maîtrise des risques environnementaux et sociaux qui couvre le cycle de vie des projets, de leur identification à leur évaluation rétrospective.

Encadré 5.2 L'AFD et la gestion des risques

L'AFD a mis en place un dispositif de mesure, de surveillance et de maîtrise des différentes natures de risque encouru. En ce qui concerne le risque de crédit, l'agence évalue la capacité des emprunteurs à rester solvables à long terme à l'aide de méthodologies de cotation adaptées aux différents secteurs d'intervention et aux caractéristiques propres des emprunteurs. L'agence revoit la qualité de son portefeuille de prêts tous les trois mois.

En ce qui concerne l'attention portée à la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la corruption, l'AFD utilise des procédures rigoureuses permettant de contrôler l'usage des fonds (AFD, 2012d). Plus généralement, elle veille à maîtriser ses risques juridiques aussi bien dans ses opérations de financement que dans ses relations avec d'autres institutions ou dans son fonctionnement interne.

Par ailleurs, l'AFD a un dispositif de contrôle interne qui comporte, d'une part, un contrôle permanent avec une cartographie des risques qui vise à prévenir les erreurs comptables, les fraudes et les dysfonctionnements des systèmes ; et, d'autre part, un contrôle périodique mené par l'Inspection générale, qui s'assure a posteriori de la conformité des opérations, du niveau de risques effectivement encourus, du respect des procédures, de l'efficacité et du caractère approprié des dispositifs. Les activités d'audit de l'Inspection générale sont conformes aux normes internationales. Ces activités de contrôle font l'objet de comptes-rendus réguliers auprès du Comité du contrôle interne.

Source : Rapport 2011 de l'AFD (AFD, 2011b) et entretiens à Paris, novembre 2012.

L'aide française est presque entièrement déliée

La France a atteint les engagements pris à Accra en matière de déliement de l'aide : 95 % de l'APD française était déliée en 2010, contre 85 % en 2008 (OCDE, 2012b). Elle se situe au-dessus de la moyenne du CAD dans ce domaine. Par ailleurs, en 2009 et 2010 l'APD française aux PMA et aux pays pauvres très endettés était déliée à presque 100 %. Il est important que la France continue de maintenir cette politique de déliement de l'aide.

Les conditions sont d'ordre technique et économique

L'AFD impose des conditions d'ordre technique et économique, et liées à ses diligences bancaires et à la responsabilité sociale et environnementale. La mise en œuvre des projets se traduit par l'émission d'avis de non-objection à divers stades des procédures pour s'assurer que celles-ci sont conformes aux standards convenus. Si elle n'impose pas de délai trop long, cette approche permet de responsabiliser le partenaire, tout en l'accompagnant par un dialogue technique et une assistance à la maîtrise d'ouvrage.

Partenariats

Indicateur : Le pays membre utilise convenablement les mécanismes de coordination, encourage les partenariats stratégiques afin de multiplier les synergies et œuvre au renforcement de la responsabilité mutuelle

La France participe activement aux mécanismes de coordination de l'aide. Elle met en place des partenariats stratégiques avec de nombreux acteurs du Nord et du Sud pour augmenter l'impact de son aide. La France devrait saisir la programmation conjointe européenne comme une occasion de mieux cibler son programme. Les moyens en faveur de la gouvernance et de l'État de droit sont insuffisants au vu des ambitions de la France et des enjeux dans les pays partenaires, et devraient être augmentés. La France gagnerait aussi à renforcer son dialogue avec les organisations de la société civile (OSC), y compris locales.

La France doit continuer à s'engager dans la division du travail

Comme l'équipe d'examen l'a relevé au Cameroun et à Madagascar, la France est activement impliquée dans les mécanismes de dialogue politique et de coordination de l'aide de même que dans les groupes sectoriels et thématiques. Elle est souvent chef de file dans ses secteurs de concentration et s'investit progressivement dans la programmation conjointe avec ses partenaires européens. Cela s'est traduit au Rwanda et au Ghana par l'élaboration d'un diagnostic commun et d'un document européen unique aligné sur le calendrier et le document de stratégie de réduction de la pauvreté du pays. Dans le cadre de l'Initiative « fast track », la France coordonne l'action des partenaires européens dans un certain nombre de pays avec lesquels elle a une relation privilégiée et intervient aussi en tant que facilitateur.

L'AFD a développé une politique de cofinancement, notamment avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. La collaboration de la France avec ces instances et avec les agences des Nations Unies est particulièrement

appréciée, tant du point de vue stratégique qu'opérationnel, comme cela a été relevé au Cameroun et à Madagascar. L'AFD est par ailleurs engagée dans un processus de reconnaissance mutuelle des procédures avec la KfW et la Banque européenne d'investissement (BEI) qui donne lieu à une instruction unique par l'institution chef de file. Enfin, l'AFD et la Commission européenne se délèguent mutuellement des crédits dans un nombre croissant de pays.

La coopération française a progressé sur les indicateurs de la Déclaration de Paris relatifs à l'utilisation de procédures harmonisées entre partenaires, à la mise en œuvre de missions conjointes et aux travaux analytiques conjoints. La programmation au niveau européen lui offre l'occasion de mieux concentrer son aide dans le cadre de la division du travail.

La France doit poursuivre les efforts de redevabilité

La France soutient le « *building block* » sur les résultats et la redevabilité mutuelle mis en place à Busan.⁵ Lors de sa présidence du G8, elle a promu un rapport de redevabilité conjoint entre les membres du G8 et les partenaires africains. Au Cameroun, la France a œuvré pour que la société civile camerounaise participe aux instances de gouvernance des C2D et pour qu'un mécanisme indépendant de suivi de cet instrument soit mis en place. Elle doit poursuivre ces efforts dans tous les pays partenaires en veillant à ce que toutes les composantes de la société civile soient bien représentées.

La France noue des partenariats avec un large éventail d'acteurs publics et privés

La France collabore avec un ensemble très diversifié d'acteurs du Nord et du Sud, parmi lesquels des fondations partenaires, des centres de recherche et des universités, des collectivités locales, des entreprises publiques et privées, des organismes bilatéraux et multilatéraux ainsi que des organisations de solidarité internationale et leur plateforme. Cette diversité de partenariats valorise la complémentarité des approches bi et multilatérales et permet de réaliser des économies d'échelle grâce aux cofinancements.

La France soutient des programmes concertés pluri-acteurs qui rassemblent les pouvoirs publics et sociétés civiles du Nord et du Sud autour de thématiques spécifiques. Des pôles régionaux d'expertise avec les agences des Nations Unies comptent parmi les nombreux exemples d'efforts entrepris ces dernières années dans ce domaine. Les partenariats prennent plusieurs formes (cofinancements, apport de savoir-faire, études et recherche, évaluations) mais ne font pas toujours l'objet d'accords spécifiques avec des objectifs et résultats de développement clairement identifiés. L'AFD a décidé de renforcer la gestion de cette activité en mettant en place un « cycle du partenariat » visant à formaliser les objectifs, les moyens et les résultats attendus de tout nouveau partenariat, sous la supervision d'un comité *ad hoc*. La France n'a par contre pas beaucoup avancé dans la voie de la coopération triangulaire.⁶

D'autres partenariats se sont formés entre le ministère des Affaires étrangères, l'AFD et quelque 250 collectivités territoriales françaises. Cette coopération décentralisée permet des approches différenciées pour des actions en appui aux collectivités des pays partenaires. L'AFD a décidé d'accompagner ces initiatives par la création d'une cellule d'appui destinée à favoriser la construction d'une offre technique, financière et institutionnelle rassemblant des acteurs français aux compétences complémentaires (AFD, 2012a). Les actions engagées en partenariat avec les collectivités françaises s'inscrivent dans le cadre des orientations définies par la Commission nationale de la coopération décentralisée, qui rassemble à parité trois associations nationales d'élus (communes, départements, régions), deux associations spécialisées dans l'international, et l'AFD.

Les appuis à la bonne gouvernance et à l'État de droit restent dispersés et limités

La France œuvre aux niveaux international, national et local pour la promotion de la bonne gouvernance et de l'État de droit par un soutien au secteur de la justice, par l'appui aux politiques foncières et aux processus de décentralisation et de démocratisation ainsi que par l'appui à la gouvernance financière des pays partenaires. Les dossiers sur ces thèmes sont partagés entre le ministère des Affaires étrangères, l'AFD et le ministère de l'Économie et des Finances et menés au travers d'assistance technique, des ONG et de la coopération décentralisée. En dépit de la priorité affichée pour ces thèmes, les visites de terrain illustrent que les appuis dans ce domaine demeurent dispersés et limités.

Pour ce qui est de la corruption, la France soutient le Groupe d'action financière et l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives. Elle soutient également les actions menées par l'OCDE en la matière. Les plans d'action des ambassadeurs en poste dans les pays partenaires peuvent contenir une section sur ce thème. L'AFD a édicté des règles de conduite et de comportements prudents et circonstanciés face à des risques de blanchiment et de corruption pour ses agents. La visite au Cameroun a cependant montré la difficulté d'appliquer l'article 40 du code français de procédure pénale qui concerne la corruption (Chapitre 1).

La France a intensifié son dialogue avec les ONG et gagnerait à clarifier sa politique à leur égard

La France n'a pas élaboré de politique claire vis-à-vis des organisations de la société civile (OSC), et le renforcement de la société civile dans les pays du Sud n'est pas présenté comme un objectif majeur de la coopération. L'absence de structure formelle de dialogue entre les OSC et les autorités françaises n'a cependant pas empêché la concertation, entre autres lors de l'élaboration du Document-cadre, de la préparation et la représentation des OSC aux grandes réunions internationales et du processus des Assises. La France soutient la structuration, la professionnalisation et l'innovation des ONG françaises,⁷ et s'est engagée à doubler les fonds alloués aux ONG de développement (Chapitre 3).

Le cofinancement des projets des ONG françaises de solidarité internationale a été confié à l'AFD en 2009. Celle-ci a créé une division pour les partenariats avec les ONG qui instruit et suit les projets cofinancés de ces organisations. Certains financements concernent des projets d'éducation au développement.⁸ Il serait utile que le MAE, en tant que tutelle, participe à un niveau stratégique au

dialogue impliquant l'AFD et Coordination Sud, la plateforme des ONG françaises de solidarité internationale, sur les questions de financement, d'éducation au développement et d'appui aux ONG des pays partenaires.

L'AFD a développé un guide méthodologique et des critères d'éligibilité des OSC, qui intègre certaines diligences dans l'instruction des projets. Comme souligné plus haut, il importe d'adapter le niveau d'exigence à la taille des financements octroyés et à la nature des partenaires pour que l'application de contraintes bancaires n'entraîne pas l'éviction de certaines organisations et ne se traduise par d'importants retards de mise en œuvre. Une partie de cette adaptation a été réalisée, l'AFD ayant simplifié le processus d'approbation des projets et assurant désormais une partie des diligences elle-même plutôt que d'en laisser la responsabilité aux OSC. Ces efforts sont bienvenus et doivent être poursuivis.

Les ambassades (SCAC) gèrent le Fonds social de développement qui s'adresse directement aux OSC du Sud mais disposent de moyens très limités. Comme cela a été noté au Cameroun et à Madagascar, la limitation des moyens explique que l'information sur ce dispositif de financement est peu diffusée auprès des organisations locales. Par ailleurs, l'absence de personnel dédié de l'AFD sur le terrain ne favorise pas les relations entre les ONG et les institutions françaises, qui pourraient être mutuellement bénéfiques. Plus généralement, la division des responsabilités institutionnelles entre l'AFD, qui est chargée des organisations françaises, et les ambassades, qui sont responsables des OSC des pays partenaires, fait qu'il est difficile de mettre en œuvre une approche coordonnée.

États fragiles

Indicateur : Les modalités d'acheminement et les partenariats contribuent à assurer une aide de qualité

Les documents cadres de partenariat n'abordent pas suffisamment les questions de conflit et de fragilité lorsque nécessaire. Les instruments de l'aide française, qui sont riches et variés, peuvent être utilement adaptés aux réalités de ces États, mais certaines procédures de l'AFD gagneraient à être simplifiées.

Les DCP ne reflètent pas les questions de conflit et de fragilité

Le Document-cadre aborde les situations de fragilité, d'instabilité et de conflit en mettant l'accent sur la prévention qui s'appuie sur le renforcement de l'État et, lorsque des interventions sont nécessaires, sur la coordination des interventions relevant de l'assistance humanitaire et des programmes de reconstruction (MAE, 2011a). Cette approche vis-à-vis des États fragiles ne trouve pas son expression dans les documents cadres de partenariat signés avec les autorités des pays partenaires, même si des outils ont été élaborés pour guider l'action de la France. Les orientations stratégiques destinées aux contextes de fragilité, qui sont en cours d'élaboration, seront donc bienvenues.

La France coordonne et adapte son action

La France partage les informations et les analyses avec les autres partenaires dans des contextes de fragilité et a recours à des fonds fiduciaires multi-partenaires pour renforcer la cohérence des interventions, comme par exemple en Afghanistan, à Haïti et dans les Territoires palestiniens. En République centrafricaine, elle appuie activement le gouvernement dans la mise en application pilote du « New Deal ». A Madagascar, dans le contexte particulier de la transition, la France a su adapter ses modes d'intervention : tout en maintenant un appui substantiel afin de répondre aux besoins de la population et d'éviter un effondrement du système administratif, elle a notamment stoppé l'octroi d'appui budgétaire et réaffecté les sommes correspondantes à des activités ciblées sur la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement (Annexe C).

L'AFD peut ajuster ses modalités

La panoplie d'instruments que la France a développés pour acheminer son aide peut être utilement adaptée aux contextes de fragilité,⁹ mais certaines procédures de l'AFD méritent d'être simplifiées. L'analyse des risques de l'agence paraît en effet trop restrictive dans certains contextes et peut exclure des acteurs économiques locaux susceptibles de contribuer à la lutte contre la pauvreté.

Notes

1. L'environnement et le changement climatique y sont bien intégrés, contrairement à l'égalité homme-femme.
2. Ces cadres sont : le cadre d'intervention régional, les cadres d'intervention sectoriels et les cadres d'intervention transversaux.
3. Ce fut le cas du ministère du Travail intervenant dans un programme multi-pays avec le Bureau International du travail (BIT) au Cameroun, et d'un financement pour un programme d'assainissement alloué par Paris à la Banque africaine de développement (BAD) à Madagascar.
4. Ces informations sont tirées de l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris (OCDE, 2011b).
5. Dans ce cadre, la France a notamment organisé, en novembre 2012 à Cotonou, un séminaire régional avec la participation de 11 délégations des pays d'Afrique subsaharienne francophone, dont le Cameroun.
6. «La France a financé une étude des Nations Unies sur ce thème, présentée au Forum pour la coopération en matière de développement du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) en juillet 2012.

7. Notamment à travers un financement de 1.2 million EUR alloué en 2013 à Coordination sud, la plate-forme française des ONG (contre 4 millions EUR pour 2010-2012), et un autre de 2 millions EUR alloué en 2012-2014 au F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations), un dispositif qui renforce les capacités méthodologiques d'évaluation et d'analyse des ONG françaises.
8. Les financements concernent : (i) les projets qui fonctionnent sur le principe d'un partenariat entre une ONG française et un ou plusieurs acteurs du Sud, (ii) les conventions-programmes et conventions multi-pays qui impliquent un ensemble cohérent d'actions mis en œuvre par une ONG, et (iii) les interventions dites d'intérêt général, qui peuvent concerner des projets d'éducation au développement, de plaidoyer ou des processus pédagogiques d'accompagnement des porteurs de projet.
9. La panoplie d'instruments inclut : des crédits de sortie de crise ; le Fonds social de développement ; l'aide-projet et les contrats de désendettement et de développement.

Bibliographie

Sources gouvernementales

AFD (2012a), *Climate finance accounting - AFDs views and practices*, présentation Powerpoint, Forum mondial Convergences 2015, sept. 2012, Paris.

AFD (2012d), *Politique générale de l'AFD en matière de lutte contre la corruption, la fraude, les pratiques anticoncurrentielles, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*, Paris.

AFD (2011a), *Contrat d'objectifs et de moyens 2011-2013 entre l'État d'une part et l'Agence Française de Développement (AFD) d'autre part*, Paris.

AFD (2011b), *Rapport annuel*, Paris.

France (2012), *Politique française en faveur du développement*, Document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2013, Paris.

France (2011), *Politique française en faveur du développement*, Document de politique transversale, Projet de loi de finances pour 2012, Paris.

MAE (2011a), *Coopération au développement : une vision française*, document-cadre de politique de coopération française au développement, ministère des Affaires étrangères et Européennes, mars 2011.

Sources non gouvernementales

OCDE (2012b), *Déliement de l'aide – Rapport 2012*, DCD/DAC(2012)39/FINAL, Paris.

OCDE (2011b), *Enquête de suivi de la Déclaration de Paris (2011)*, Paris.

Chapitre 6 : Résultats et reddition de comptes de la coopération française

Politiques, stratégies, plans, suivi et notification

Indicateur : Un système de gestion axé sur les résultats est mis en place pour évaluer les performances au regard des priorités, objectifs de développement et systèmes des pays partenaires

La France a poursuivi les efforts de mise en place d'un système de gestion axée sur les résultats, mais l'articulation entre objectifs, programmation budgétaire et mesure des résultats, au siège et dans les pays partenaires, peut encore être améliorée. Le vote et la mise en œuvre d'une loi d'orientation et de programmation de la politique de développement devrait faciliter le pilotage et la programmation de la coopération tout en répondant à l'exigence de transparence et de suivi des résultats.

La France doit améliorer l'articulation entre objectifs, programmation budgétaire et résultats

Depuis 2008, la France a amélioré la programmation de sa coopération. Elle a d'une part précisé les objectifs poursuivis (CICID de 2009 et Document-cadre de 2011) et les stratégies sectorielles. Elle a d'autre part mieux utilisé les mécanismes de programmation budgétaire liés à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) entrée en vigueur en 2006. Enfin, elle a renforcé les contrats qui lient les principaux opérateurs à l'État, promouvant à leur niveau une gestion axée sur les résultats. En dépit de ces améliorations, le mécanisme de programmation souffre de trois carences.

D'une part, même si le Document de politique transversale fait maintenant explicitement référence au Document-cadre, il reste dans une large mesure une compilation de programmes, sans que soit explicitée la façon dont ceux-ci contribuent aux quatre enjeux stratégiques de la coopération.¹ Il s'ensuit une disparité entre les objectifs poursuivis et les moyens alloués. Ainsi, des financements très faibles vont au pôle stabilité et État de droit, qui est pourtant l'un des quatre enjeux stratégiques du Document-cadre. Il est clair qu'une meilleure hiérarchisation et une déclinaison opérationnelle plus précise des objectifs de la coopération française faciliteraient leur transposition au niveau de la programmation budgétaire. Tel pourrait être un enjeu de la future loi d'orientation et de programmation.

D'autre part, les résultats attendus ne sont pas explicites ni quantifiés. Aussi la future loi devrait-elle être accompagnée d'indicateurs permettant de mesurer les moyens, mais aussi les résultats obtenus dans les pays et les secteurs prioritaires de la coopération.

Enfin, il y a jusqu'à présent une rupture dans la chaîne puisque les documents stratégiques de la coopération française dans les pays partenaires ne comportent pas de cadre de résultats. De ce fait, il est difficile d'évaluer la contribution de chaque activité à la réalisation des objectifs par pays et, ensuite, aux objectifs globaux de la coopération. L'annonce que les nouveaux documents devront intégrer

un cadre de résultats précis, aligné dans la mesure du possible sur le système du pays partenaire, est donc bienvenue.

**Des améliorations
mais la batterie
d'indicateurs doit
être revue**

Si les grandes orientations de la coopération sont fixées au niveau interministériel (CICID), la programmation et la budgétisation de cette politique s'inscrivent dans le processus annuel de préparation de la loi de finances. En plus du Document de politique transversale qui spécifie les objectifs assortis d'indicateurs et de volumes alloués à chaque programme, la loi de finances comporte en annexe un projet annuel de performance de l'aide publique au développement. Ce document détaille les objectifs et les indicateurs de performance des deux grands programmes concernés (110 et 209). Par ailleurs, un rapport annuel de performance sur la politique de coopération et, depuis 2012, un rapport bisannuel sur la mise en œuvre du Document-cadre sont établis et présentés au Parlement.

Ces documents ont été améliorés d'année en année, mais ils restent insuffisamment orientés vers l'obtention de résultats. En effet, les indicateurs budgétaires portent essentiellement sur les moyens affectés (et pour certains, les réalisations), sans être des indicateurs de résultats ou d'impact. Par ailleurs, ils ne coïncident pas totalement avec la grille de 19 indicateurs de l'aide bilatérale adoptée par le CICID de 2009 et ne permettent pas un suivi de l'ensemble des objectifs stratégiques de la coopération. De même, les indicateurs inscrits dans les contrats d'objectifs et de moyens signés avec les opérateurs sont pour la plupart centrés sur les moyens.²

L'AFD utilise néanmoins depuis la fin des années 1990 le cadre logique permettant de piloter les projets par les résultats selon la chaîne moyens – réalisations – résultats – impacts. Ce dispositif s'avère efficace pour le suivi des réalisations. L'AFD l'améliore à travers la sélection d'indicateurs agrégables par secteur, qui permettent de consolider de manière synthétique les résultats de ses opérations.

Le gouvernement souhaite mieux cerner les résultats de la politique de développement, et une table ronde des Assises a porté sur les indicateurs. La réflexion entamée devrait permettre d'identifier à la fois des indicateurs de réalisation permettant d'informer le public et, au-delà, des indicateurs de résultat aidant à piloter le programme de coopération. Le choix des indicateurs est crucial. En effet, les résultats recherchés doivent être d'abord conformes aux objectifs de développement poursuivis. Ils ne doivent pas conduire à une politique tendant à privilégier les résultats de court terme au détriment des impacts à long terme, souvent plus difficiles à mesurer.³

Un effort particulier pourra porter sur deux domaines : en premier lieu, celui de la recherche pour le développement, qui fait l'objet d'un objectif spécifique dans le Document de politique transversale 2013, avec pour indicateur la part des co-publications réalisées avec des partenaires du Sud. Cet indicateur illustre une volonté de construire des partenariats équilibrés, cherchant à concilier l'agenda et la dynamique de recherche d'excellence française avec le renforcement des

capacités des pays partenaires. Pour autant, l'équipe d'examen a constaté que le cadre de résultats de l'IRD ne permettait pas de rendre pleinement compte de l'impact de ses programmes sur la capacité scientifique et le développement du Cameroun (voir ci-dessous).

En second lieu, la France devrait ré-évaluer l'opportunité d'avoir l'effet de levier des prêts⁴ comme indicateur d'une « gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement » dans la Loi de finance (France, 2012, objectif n°7). La priorité qui doit être accordée aux pays africains - et auxquels un niveau plus élevé de bonification doit être consenti - est certes rappelée. Mais cet indicateur, qui cible un effet de levier compris entre 9.1 et 9.4 sur la période 2012-2015, conduit à renforcer la politique de prêts à taux très peu concessionnels de l'AFD, dont on a vu qu'elle conduit à augmenter la part relative de l'aide allant aux pays émergents.⁵ (Chapitre 3).

La France pourrait mieux utiliser les données des partenaires et devrait continuer à renforcer les statistiques

La France participe aux travaux en cours au plan international sur les résultats et est consciente de la nécessité de construire des indicateurs communs à tous les partenaires (Chapitre 5). Le MAE, la DG Trésor et l'AFD cherchent à élaborer une méthodologie consensuelle et à identifier une grille d'indicateurs pertinents pour l'aide bilatérale, permettant d'améliorer la redevabilité tout en utilisant au maximum les données des pays partenaires.

La France a longtemps eu une coopération technique importante dans le domaine du renforcement des statistiques nationales, un appui qui a considérablement diminué, bien que les besoins restent élevés dans nombre de ses pays prioritaires. Le MAE concentre maintenant ses appuis au niveau régional en Afrique (appui financier et technique à AFRISTAT et formation d'enseignants dans les trois écoles de statistique africaines). L'INSEE et les écoles françaises de statistique apportent par ailleurs une assistance technique à de nombreux pays du Maghreb et d'Afrique subsaharienne.

Le suivi des programmes et difficile dans les environnements fragiles

La France a développé une grille d'analyse des fragilités qui permet de comprendre les contextes de fragilité et de vulnérabilité, mais qui s'avère peu opérationnelle pour la programmation et le suivi des programmes et projets – dont l'instruction comprend un examen des risques. Comme l'équipe d'examen l'a noté au Cameroun et à Madagascar, la France adopte une approche pragmatique, reconnaissant la difficulté d'une démarche axée sur les résultats lorsque l'environnement est incertain. Ainsi, dans un contexte fragile comme Madagascar, elle attend le retour de la stabilité politique pour lancer le processus d'élaboration du document cadre de partenariat. La France pourrait néanmoins renforcer son approche stratégique en construisant différents scénarios lui permettant de mieux anticiper les changements et d'adapter sa réponse aux évolutions du contexte local.

Système d'évaluation

Indicateur : Le système est conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation

En dépit de son système éclaté, la France a poursuivi ses efforts de renforcement et de cohérence de sa politique d'évaluation, tout en respectant les principes du CAD. Il reste à homogénéiser les pratiques d'évaluation et à en améliorer la couverture.

La France renforce sa politique d'évaluation

La France a cherché à renforcer la cohérence de sa politique d'évaluation, en dépit d'un système qui reste éclaté entre les trois principales institutions. Les trois unités d'évaluation⁶ répondent aux principes et critères du CAD sur l'évaluation et se concertent régulièrement sur la programmation des évaluations, dont certaines sont conjointes.

Les ressources allouées à l'évaluation restent modestes, tant en termes de ressources humaines (six agents à la DGM, cinq à la DG Trésor - correspondant à deux équivalent temps pleins, et dix à l'AFD) que budgétaires (de l'ordre de 3 millions EUR par an au total).

L'AFD a mené de gros efforts de renforcement de l'évaluation, en développant notamment des évaluations d'impact et des méta-évaluations. Le rôle de stratège des tutelles s'exerce à travers la mise en œuvre des évaluations des documents cadres de partenariat et la conduite d'évaluations stratégiques de grande ampleur - en particulier l'évaluation sur les dix ans de coopération menée en 2012 (MAE/MEF/AFD, 2013). Ces structures dépensent également une partie de leurs ressources pour les évaluations des projets et activités de développement de l'institution à laquelle elles sont rattachées.

L'indépendance des évaluations est renforcée

Des garanties d'indépendance des évaluations existent en termes de mise en œuvre et de positionnement institutionnel. Les évaluations sont presque exclusivement confiées à des évaluateurs externes, sélectionnés par appel d'offres. Elles sont suivies par un comité de pilotage qui inclut des experts indépendants (représentant la société civile, le secteur de la recherche et le secteur privé dans le cas des évaluations menées par la DG Trésor).

Le pôle évaluation de la DGM travaille en lien avec l'unité d'audit et le contrôle de gestion et rapporte au directeur général via un comité d'évaluation. L'unité d'évaluation de la DG Trésor rapporte au chef du service des Affaires multilatérales et du développement. À l'AFD, la division évaluation et capitalisation est située dans le département de la recherche, au sein de la direction de la stratégie. Elle rapporte au directeur général de l'AFD et rend compte de ses travaux au Comité des évaluations mis en place en 2010 pour aider l'AFD à guider sa politique d'évaluation. Ce comité est présidé par une personnalité indépendante et rend compte au conseil d'administration.

Les modalités de planification ne sont pas homogènes et certaines actions échappent pour partie à l'évaluation

La planification fait l'objet d'une concertation entre les trois institutions, mais suit des modalités et des calendriers différents. À la DGM, le programme d'évaluation traduit les priorités du ministère, en concertation avec les services concernés. Il est validé par un comité d'évaluation présidé par le directeur général.

La DG Trésor dispose d'un plan d'évaluation de trois ans, décidé en consultation avec les unités opérationnelles, et en concertation avec ses homologues français pour les évaluations conjointes, puis validé par le directeur général.⁷

L'unité d'évaluation de l'AFD travaille sur la base d'orientations stratégiques sur trois ans, avec des programmes approuvés annuellement par le directeur général. Le plan stratégique spécifie les différents types d'activité (évaluations décentralisées, stratégiques, et d'impact, méta-évaluations, renforcement des capacités, et diffusion).

La plupart des projets de coopération doivent être évalués au moins une fois. Ainsi, 90 % des projets financés par l'AFD doivent faire l'objet d'une évaluation à l'achèvement en 2013 (AFD, 2011a). Certaines catégories d'aide échappent toutefois à ces évaluations.⁸ La France est consciente de la nécessité d'évaluer les programmes les plus stratégiques et prend actuellement des mesures en ce sens. Par ailleurs, certains projets restent difficiles à évaluer du fait du manque d'indicateurs définis lors de leur instruction. Ainsi les évaluations des projets FSP du MAE seront-elles renforcées lorsqu'une grille unique d'indicateurs sera définie et intégrée dans tous les projets.

Les équipes des instituts de recherche pour le développement sont évaluées tous les quatre ans par l'Agence d'évaluation de la recherche scientifique (AERS). Ces évaluations valorisent les publications scientifiques. Elles gagneraient à prendre davantage en compte la contribution au développement, qui constitue le mandat des instituts de recherche pour le développement. Ces derniers réalisent également des évaluations en interne, avec des grilles d'analyse qui mettent l'accent non seulement sur le nombre de publications scientifiques, mais également sur les activités menées en partenariat avec le Sud. Ces grilles cherchent ainsi à mesurer la contribution au développement social, économique et culturel des pays du Sud. Elles pourraient aller au-delà, en appréciant également des aspects essentiels moins quantifiables, tels que la formation, la structuration des laboratoires de recherche et l'appropriation des résultats par les pays partenaires.

Les évaluations sont participatives et utilisent l'expertise locale

Les évaluations de la coopération française sont réalisées le plus souvent avec les partenaires, qui sont représentés aux comités de pilotage. L'implication des autorités locales est valorisée car perçue comme nécessaire à l'appropriation des résultats.

La France réalise régulièrement des évaluations conjointes avec d'autres donateurs.⁹ Le processus en cours de reconnaissance mutuelle des procédures entre la BEI, la KfW et l'AFD devrait inclure les méthodologies d'évaluation, et donc faciliter l'apprentissage mutuel et une division du travail en matière d'évaluation de projet à l'avenir. Des évaluations d'impact ont déjà été menées de manière conjointe.¹⁰

De même, la France a utilisé les 5 % de sa contribution au Fonds mondial qui lui reviennent pour réaliser une enquête sur l'impact sur le paludisme de l'action du Fonds, utilisant une approche *ex post*, novatrice pour le Fonds mondial. Une réflexion est en cours avec un groupe de cinq pays pour définir la méthodologie d'évaluation de l'efficacité *ex post* d'un programme.

Les trois unités d'évaluation encouragent le recours à des experts locaux. La DGM a pour cela organisé des formations pour les consultants en Guinée, au Kenya et au Togo. L'AFD recourt à des évaluations décentralisées pour ses projets courants, faisant appel à des bureaux locaux, une démarche susceptible de renforcer les capacités nationales. La pratique de la tenue d'ateliers de restitution dans les pays semble également bien établie.

Apprentissage institutionnel

Indicateur : Les évaluations et des systèmes de gestion des connaissances adéquats sont utilisés comme outils de gestion

Des actions de restitution, de capitalisation et de diffusion des résultats des évaluations sont menées pour améliorer les programmes. Toutefois, l'AFD n'a pas mis en place de système de suivi des recommandations, ce qui affaiblit sa capacité à les utiliser comme outil de pilotage stratégique.

Une diffusion large, mais l'AFD devrait renforcer le suivi de la mise en œuvre des recommandations

Les trois unités d'évaluation partagent systématiquement les conclusions des évaluations avec les parties prenantes et publient les conclusions et recommandations sur leur site web, les rendant accessibles aux médias et à la société civile. Un rapport sur les évaluations est transmis régulièrement au Parlement.

La DGM et la DG Trésor ont mis en place un système de suivi de la mise en œuvre des recommandations. Bien que l'AFD organise beaucoup d'ateliers et de séminaires tirant les leçons des évaluations, elle n'a pas de système de suivi des recommandations, ce qui affaiblit sa capacité à les utiliser pleinement comme outils de pilotage.

La France utilise les évaluations pour améliorer le programme

Les institutions françaises souhaitent utiliser les évaluations pour améliorer les politiques futures sur la base des expériences passées. Pour cela, le pôle évaluation de la DGM participe aux revues des projets en cours d'instruction. À l'AFD, l'unité d'évaluation réalise des synthèses des évaluations par secteur. Celles-ci permettent de dégager des enseignements, qui sont intégrés dans les cadres d'intervention sectoriels actualisés tous les trois à quatre ans. Il est également courant que les bureaux de terrain procèdent à des évaluations dans le but de préparer un nouveau programme. Ainsi, à Madagascar, l'ambassade a décidé de mener une évaluation externe du Fonds social de développement avant d'en lancer un nouveau.

L'AFD mène une ambitieuse politique de capitalisation et gestion des connaissances

L'AFD a développé une politique ambitieuse de capitalisation, de production et d'échange de connaissances sur le développement. Elle a développé pour cela de nombreux supports (ateliers de restitution, séminaires, réseaux thématiques) et s'impose comme une référence dans ce domaine. Sa collaboration avec les réseaux académiques français et internationaux, ainsi qu'avec les instituts de recherche sur le développement, lui permet d'alimenter les débats et réflexions prospectives sur le développement.¹¹ La production des connaissances à l'AFD a : i) une visée opérationnelle, de court terme, dont les résultats sont partagés ; ii) une visée plus académique, concernant les travaux du département de la recherche (80 % des sujets sont économiques et 20 % techniques).

La DGM, la DG Trésor et l'AFD font appel à des personnalités qualifiées pour participer aux comités de pilotage des évaluations. Cela favorise un enrichissement mutuel en matière de développement et permet d'assurer une certaine capitalisation des compétences, entravée à la DGM par la rotation du personnel liée au fort taux de contractuels à durée déterminée.

Communication, reddition de comptes et sensibilisation au développement

Indicateur : Le membre communique les résultats obtenus en matière de développement d'une manière transparente et franche

En dépit des efforts entrepris, la France a encore du chemin à parcourir pour remplir les engagements souscrits à Busan sur la transparence de l'aide. Elle doit pour cela réorganiser son système d'information interministériel. Les activités menées pour sensibiliser le public sur l'aide au développement et pour donner de la visibilité aux acteurs seraient renforcées par une meilleure communication sur les résultats de la coopération au développement.

La France prend action pour améliorer la transparence et la reddition des comptes

Le premier rapport bisannuel sur la mise en œuvre du Document-cadre de coopération au développement, publié en 2012, est un pas encourageant vers une plus grande communication sur l'avancement et les résultats de la coopération au développement (MAE/MEF, 2012). Ce rapport améliore la communication avec les élus ainsi qu'avec les organisations multilatérales et la société civile. La plateforme web www.data.gouv.fr, qui doit regrouper l'ensemble des données concernant les politiques publiques françaises, et la mise à niveau des sites web des ambassades, à l'image de ce qui a été fait à Madagascar, pour assurer un meilleur accès du public à l'information sur les réalisations dans les pays partenaires, doivent s'envisager dans le cadre d'une stratégie globale visant à améliorer la transparence de la coopération au développement.

La politique de coopération française est soumise au regard de nombreux acteurs et observateurs, qu'il s'agisse de la Cour des comptes, des parlementaires, ou de la société civile.¹² Juridiction indépendante, la Cour des comptes prend l'initiative de ses audits, qui sont rendus publics. Elle a ainsi fait un rapport sur l'utilisation des fonds du tsunami (y inclus les fonds privés reçus par les ONG), et contrôle à échéance régulière l'AFD tant sur les aspects de gouvernance que de comptabilité. Elle vient de publier un premier rapport global sur la politique française d'APD (CC, 2012). D'autres instances telles que l'Inspection générale des finances et le Conseil d'analyse économique mènent également un travail d'analyse et de contrôle.¹³

Le Parlement joue un rôle croissant en matière de redevabilité, produisant des rapports informés sur la politique de coopération,¹⁴ adressant moult questions chaque année aux ministères sur cette politique, et auditionnant régulièrement les acteurs de la coopération. Une meilleure régulation de la communication est nécessaire pour que le Parlement soit pleinement informé des enjeux et orientations stratégiques de la politique de développement, sans que cela se traduise par une surcharge de travail pour les ministères. Cela suppose que le gouvernement remette les rapports dûs au Parlement suffisamment tôt, notamment en ce qui concerne le document de politique transversale.

La France a encore du chemin à parcourir pour remplir les engagements souscrits à Busan concernant le standard commun sur la publication des données. Elle a publié un calendrier de mise en œuvre en 2012, comme cela était requis, et elle souhaite enrichir le degré de détail de l'enquête définitive d'APD. Toutefois, selon l'indice sur la transparence de l'aide 2012 – élaboré avant la publication du calendrier français - ses résultats sont faibles.¹⁵ Des efforts restent à faire pour publier des informations complètes, accessibles et comparables sur les budgets dédiés par pays et par activité, les accords-cadres avec les pays partenaires et les résultats. Ceci nécessite que la France réorganise son système d'information interministériel.

La France cherche à sensibiliser davantage aux résultats

La France cherche à mieux sensibiliser l'opinion publique aux enjeux du développement et à mieux communiquer sur sa politique de coopération. Cela est nécessaire puisque le sondage annuel organisé par l'AFD et le MAE montre un recul de la part des Français qui estiment que l'aide de la France aux pays en développement est efficace (51 % en 2012 contre 55 % en 2011). Ils restent cependant 72 % à estimer que l'aide publique est utile, et souhaitent qu'elle se concentre en priorité sur l'Afrique subsaharienne et sur la lutte contre la pauvreté. Parmi les acteurs de l'aide au développement, les ONG sont perçues comme les plus crédibles, efficaces et impartiales (IFOP, 2012 et IPSOS, 2011).

Les semaines de la solidarité internationale, appuyées depuis 15 ans par les pouvoirs publics, constituent l'un des projets phares de l'éducation au développement. L'AFD a par ailleurs monté à l'occasion de son 70^e anniversaire une exposition itinérante « Objectif développement – Nouveaux regards sur le Sud », qui a permis de sensibiliser au développement de nombreuses personnes.¹⁶ Ces importantes initiatives pourraient avoir plus d'impact si elles s'accompagnaient

d'une meilleure communication sur les résultats dans ce domaine, en accordant une place aux succès comme aux échecs. Les indicateurs agrégés de l'AFD, en permettant de consolider les résultats de ses opérations, seront utiles à cet égard, de même que le travail d'analyse que l'agence a mené sur le défi de la redevabilité (AFD, 2010b). Le vote d'une loi d'orientation et de programmation, prévu en 2014, en induisant un travail d'explication, de transparence et d'accessibilité de l'information sur les stratégies et les moyens de la coopération, devrait également permettre une meilleure communication et appropriation de la politique française de développement. L'effort de communication doit aussi se poursuivre dans les pays partenaires, où il est parfois particulièrement difficile pour la France de gérer son image.¹⁷

Notes

1. Le Document de politique transversale 2013 fait référence à neuf objectifs qui ne sont pas articulés selon les quatre enjeux qui, selon le Document-cadre, sont ceux auxquels la coopération française doit répondre.
2. À titre d'exemple, l'indicateur neuf du contrat d'objectifs et de moyens 2011-2013 de l'AFD mesure la part des dons affectés aux pays en crise.
3. Il faut noter que certains indicateurs impliquent des acteurs autres que la France (Union européenne, et banques et fonds multilatéraux), pour lesquels il sera difficile d'imputer le succès ou l'échec à la seule action de la France, mais qui témoignent de la volonté d'influence de la France dans ces institutions.
4. C'est-à-dire le rapport entre le volume total des prêts concessionnels octroyés par l'AFD et l'effort budgétaire correspondant (principalement sous forme de bonification des taux d'intérêt).
5. L'effet de levier varie selon les secteurs, entre un maximum de 20.9 pour l'environnement et un minimum de 4.7 pour l'éducation (MAE/MEF, 2012). Cet indicateur tend donc à orienter l'AFD vers les secteurs où l'effet est le plus élevé. Voir aussi les commentaires du rapport Peyronnet-Cabon (Sénat, 2012).
6. Le Pôle de l'évaluation à la DGM, l'unité d'évaluation des activités de développement à la DG Trésor, et la division évaluation et capitalisation à l'AFD.
7. Les thèmes d'évaluation spécifiques sont confirmés annuellement, en tenant compte du fait que la loi impose que certains programmes soient évalués (par exemple l'aide au commerce).
8. La Cour des comptes a évalué qu'en 2010, 15 projets de l'AFD représentant un montant total de 642 millions EUR n'ont pas été évalués, et qu'une part significative des projets de la Réserve pays émergents et des aides budgétaires globales gérés par la DG Trésor n'avaient pas été évalués entre 2007 et 2010. Il en est de même pour les contributions multilatérales gérées par le MAE (CC, 2012).
9. Ainsi l'AFD mène-t-elle trois évaluations conjointes chaque année.

10. Évaluation ex post conjointe du barrage de Manantali menée en 2008 par la KfW, la BEI et l'AFD, en coopération avec l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal.
11. La collaboration de l'AFD avec les instituts de recherche est requise dans le COM, qui demande que les projets de recherche de l'AFD soient partagés avec l'IRD et le CIRAD. Les liens sont nombreux, comme l'illustre le fait que le directeur général de l'AFD est membre du conseil d'administration de l'IRD.
12. En particulier à travers les activités de plaidoyer menées par la plateforme des ONG Coordination Sud.
13. Voir le rapport de l'Inspection générale des finances sur les indicateurs de performance de l'aide publique au développement transitant par les organisations multilatérales (IGF, 2010), et le rapport du Conseil d'analyse économique de 2006 sur la France et l'aide publique au développement (CAE, 2006).
14. Ces rapports traitent de sujets aussi différents que l'APD dans le projet de loi de finances (AN, 2012 et Sénat, 2012), l'équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme dans l'APD (AN, 2010 et 2009a), ou les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays ACP (AN, 2009b).
15. L'AFD est classée 44 sur 72 pays et organisations considérées, avec un score global de 35 % d'informations publiées. Quant au MAE et au MEF, ils sont classés respectivement en 62^e et 68^e position sur 72. (PWYF, 2012). Une évaluation confirmée par l'analyse comparative des plans de mise en œuvre réalisée par Publish What You Fund (<http://tracker.publishwhatyoufund.org/organisations/>).
16. Près de 270 000 visiteurs (plus de 24 000 visiteurs en Afrique), 300 000 supports diffusés, 80 événements annexes (conférences, débats), 500 articles de presse et 3000 participants sensibilisés sur les objectifs de développement lors de la tournée 2011-2012. Le Forum de l'eau à Marseille (2012), diffusé sur France 2 à une heure de grande écoute, a permis lui aussi de sensibiliser un large public.
17. Un rapport parlementaire évoquait en 2008 une relation singulière avec l'Afrique menacée d'essoufflement (AN, 2008).

Bibliographie

Sources gouvernementales

AFD (2011a), *Contrat d'objectifs et de moyens 2011-2013 entre l'État d'une part et l'Agence Française de Développement (AFD) d'autre part*, Paris.

AFD (2010b), *Le défi de la redevabilité des agences de développement dans leur pays et face à leurs pairs - Étude comparative*, Série Notes méthodologiques n° 04, Paris.

France (2012), *Politique française en faveur du développement*, Document de politique transversale, *Projet de loi de finances pour 2013*, Paris.

IGF (Inspection générale des finances) (2010), *Mission sur les indicateurs de performance de l'aide publique au développement transitant par les organisations multilatérales*, Paris.

MAE/MEF (2012), *Mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement – une vision française » (2010-2011)*, Rapport bisannuel au Parlement, Paris.

MAE/MEF/AFD (2013), *Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010 – Synthèse*, Paris.

Sources non gouvernementales

AN (Assemblée nationale) (2012), *Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) – Tome 3 Aide publique au développement*, par M. Gaymard, Paris.

AN (2010), *Aide au développement : quel équilibre entre multilatéralisme et bilatéralisme ?*, par M. Bacquet et Mme Ameline, 22 décembre 2010, Paris.

AN (2009a), *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*, par Mme Martinez, juillet 2009, Paris.

AN (2009b), *Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires européennes sur les accords de partenariat économique entre l'Union Européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, présenté par MM. Gaymard et Fruteau, Paris, 2 décembre 2009, Paris.

AN (2008), *Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires étrangères sur « la politique de la France en Afrique*, par MM. Christ et Remiller, 17 décembre 2008, Paris.

Conseil d'analyse économique (CAE, 2006), *La France et l'aide publique au développement*, Rapport de Daniel Cohen, Sylviane Guillaumont-Jeanneney et Pierre Jacquet, Paris.

Cour des comptes, (2012), *La politique française d'aide au développement*, juin 2012, Paris.

IFOP (2011), *Les Français et l'aide au développement*, Paris.

IPSOS (2012), *Les Français et l'aide au développement*, Paris.

Publish What You Fund (2012), *Aid Transparency Index 2012*,

www.publishwhatyoufund.org/files/2012-Aid-Transparency-Index_web-singles.pdf.

Sénat (2012), *Avis n° 150 (2012-2013) de MM. Peyronnet et Cambon présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2013 : aide publique au développement*, 22 novembre 2012, Paris.

Chapitre 7 : Aid humanitaire de la France

Cadre stratégique

Indicateur : Des stratégies et des directives politiques claires concernant la résilience, la réaction et le redressement

La France a finalisé sa première stratégie d'aide humanitaire et travaille actuellement à l'élaboration d'un plan d'action. Cependant, elle n'a pas encore les outils nécessaires à l'étape de relèvement après une crise. Pour traduire la nouvelle stratégie humanitaire dans la pratique, la France devrait :

- > élaborer un plan d'action réaliste ;
- > s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des acteurs compétents de l'administration ;
- > clarifier les liens entre la stratégie humanitaire et les autres stratégies concernant notamment la sécurité alimentaire, les États fragiles et la protection des populations civiles dans les conflits ;
- > apporter un appui financier cohérent dans les situations de transition et de relèvement post-crise ;
- > programmer systématiquement le financement de la prévention et de la préparation aux catastrophes.

Pour honorer l'engagement pris à l'échelle mondiale concernant le partage de l'effort, la France devrait également accroître considérablement son budget d'aide humanitaire.

Une nouvelle stratégie humanitaire qui doit être mieux communiquée pour assurer une réponse cohérente aux crises

La France a élaboré une première stratégie (MAE, 2012c) qui présente les grands principes directeurs de son action humanitaire. Cette stratégie a été mise au point à l'issue de consultations approfondies,¹ notamment avec les principales ONG partenaires.² Elle est conforme au Consensus européen sur l'aide humanitaire de 2007, s'appuie sur les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD, 2003) et affirme être en conformité avec les politiques de la France dans le domaine du développement, de la sécurité alimentaire et des États fragiles, bien que les liens avec ces politiques n'apparaissent pas clairement. La stratégie fait suite à une nouvelle législation,³ qui charge le MAE d'assurer l'aide humanitaire – en séparant l'intervention humanitaire du portefeuille d'aide au développement, ce qui affaiblit les possibilités d'apporter une réponse globale pour prévenir, réagir et assurer le relèvement après une crise. De fait, malgré l'effort de diffusion de la stratégie en direction des autres directions du MAE, l'équipe chargée de l'examen par les pairs a constaté que la stratégie humanitaire était très peu connue des autres secteurs de l'administration, ce qui amène à se demander dans quelle mesure cette stratégie peut servir de référence et guider les actions associant l'ensemble des instances compétentes. Un nouveau Groupe de consultation a été chargé d'élaborer un plan d'action réaliste.⁴

La France n'a pas encore arrêté d'approche cohérente du relèvement après une crise

Dans le dernier examen par les pairs, la France était invitée à mettre au point les outils appropriés pour lier son programme d'aide humanitaire et son programme d'aide au développement. Cette recommandation reste d'actualité. L'AFD et le MAE affirment l'un et l'autre être responsables du relèvement après une crise, mais il n'existe pas de mécanisme global pour garantir que les programmes de relèvement après une crise s'appuient ou complètent les mesures d'urgence déjà prises par la France. Les partenaires de la France confirment qu'ils ne savent pas à quels services de l'État s'adresser pour solliciter des fonds en vue d'une intervention après une crise. L'AFD met en œuvre des programmes visant à résoudre les problèmes qui se posent à la périphérie d'un conflit, par exemple l'acheminement d'une aide supplémentaire aux communautés accueillant des personnes déplacées afin de réduire les tensions entre les deux groupes en présence. L'AFD aide aussi ceux qui rentrent chez eux. Il existe maintenant au sein du MAE un groupe spécial chargé de la gestion des crises. Ces différentes structures gagneraient à travailler plus étroitement ensemble afin d'assurer la cohérence des opérations de redressement après une crise.

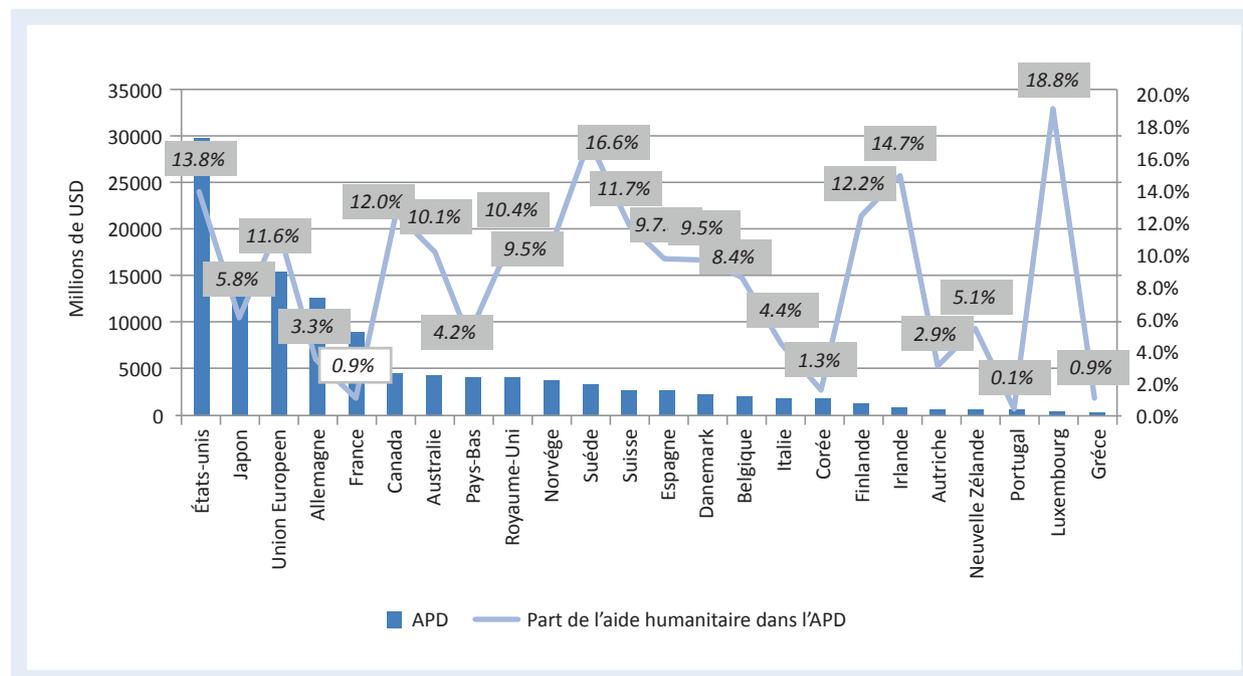
Prévention et préparation : mettre en pratique les intentions

Selon la nouvelle stratégie humanitaire, la France a l'intention de financer la prévention et la préparation aux situations d'urgence. Jusqu'à présent cette activité était en majeure partie déployée dans le secteur de la sécurité alimentaire, tant par le biais de l'AFD que par celui de la Direction générale de la mondialisation, notamment en ce qui concerne les contributions à l'initiative européenne visant à renforcer la résilience de la population dans la région du Sahel.⁵ Un groupe de travail a également été mis en place à la DGM sur la notion de résilience.

Le budget actuel de l'aide humanitaire ne témoigne pas d'un esprit de partage de l'effort

La France a souscrit aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et s'est engagée à « répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux ». ⁶ Pourtant en 2011, elle se classait au 5^e rang des donateurs du CAD, mais au 17^e seulement pour ce qui est de l'aide humanitaire. En 2011, la France indiquait au CAD avoir versé au titre de l'aide humanitaire 82.6 millions USD (soit 0.9 % de son APD totale), somme qui inclut à la fois les fonds destinés aux organismes d'aide humanitaire et la fourniture directe de biens en nature. Il n'y a eu aucune augmentation importante du budget de l'aide humanitaire depuis cette date, et la France n'a annoncé qu'une modeste mesure⁷ visant à renforcer son programme humanitaire. En moyenne, les donateurs du CAD ont alloué 8.2 % de leur APD à l'aide humanitaire en 2011 (Graphique 7.1). Pour que la France prenne à sa charge la part qui lui revient de l'effort humanitaire mondial, elle devrait allouer des fonds correspondant à peu près à ce niveau – ce qui implique une hausse importante du budget de l'aide humanitaire.⁸

Graphique 7.1 Part de l'APD allouée à l'aide humanitaire en 2011



Légendes : APD en millions USD.
 Source : Système de notification des pays créanciers OCDE/CAD.

Efficacité de la conception des programmes

Indicateur : Les programmes ciblent les risques qui menacent le plus la vie humaine et les moyens de subsistance

Si la France veut être en adéquation avec les principes de l'aide humanitaire, en particulier à celui selon lequel l'aide humanitaire est allouée uniquement en fonction des besoins, elle doit définir clairement les critères concernant les bénéficiaires, de même que la finalité et la destination de ses financements. Elle doit aussi expliquer comment son service d'alerte précoce permettra de garantir une réaction rapide en cas de crise latente ou s'aggravant, et comment les populations touchées se verront donner les moyens de participer à l'ensemble du cycle du programme.

La France est peu transparente en ce qui concerne les critères de qui, quoi et où financer

Selon la nouvelle stratégie humanitaire, la France va solliciter l'avis d'un certain nombre d'acteurs au moment de l'évaluation des besoins – notamment le personnel des ambassades, les points de contact interministériels, l'UE et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, les ONG, les universités et les laboratoires d'idées français. Cependant, la France n'a pas défini de critères cohérents et transparents pour évaluer la gravité de chaque crise – et donc déterminer la destination et le montant des sommes à allouer, les

besoins les plus urgents dans chaque crise ainsi que l'organe le mieux placé pour agir. L'examen des dotations de la France pour 2011 (MAE, 2012d) ne permet pas de dégager de tendances claires. Cette absence de transparence est un obstacle majeur à la prévisibilité de l'aide humanitaire française. Elle expose aussi la France à l'idée erronée que les dotations obéissent à des critères autres que ceux liés aux principes de l'aide humanitaire. En outre, les partenaires passent du temps à préparer et soumettre des projets peu susceptibles d'être financés.

La France n'a pas encore établi de liens systématiques entre l'alerte précoce et la réaction rapide

De création récente, le Centre de crise (Section ci-dessous) est, de par ses fonctions consulaires, chargé d'une mission d'observation des points chauds de la planète. En temps de crise, les ambassadeurs doivent lui communiquer une analyse de la situation et des bilans actualisés qui serviront de base à un diagnostic d'alerte précoce rigoureux. Dans certains cas, ces alertes précoces conduisent à une action rapide – par exemple, la France affirme que les résultats de son analyse de la crise au Sahel ont permis une intervention précoce destinée à renforcer la résilience des populations dans cette région. Cependant, et comme c'est le cas pour d'autres donateurs, les liens opérationnels entre l'alerte précoce et la réaction humanitaire rapide gagneraient à être plus systématiques.

La participation des bénéficiaires doit être clarifiée

La nouvelle stratégie humanitaire réaffirme l'adhésion de la France au principe de la « responsabilité de protéger »,⁹ mais elle n'indique pas comment les populations concernées se verront donner les moyens de participer à l'ensemble du cycle du programme, ni comment la France utilisera le retour d'information des bénéficiaires pour améliorer les mesures prises.

Efficacité de l'acheminement, des partenariats et des instruments

Indicateur : Les modalités d'acheminement de l'aide et les partenariats aident à fournir une aide de qualité

La France doit faire face au défi de la fragmentation aussi bien en termes de nombre et de variété des instruments utilisés qu'en termes de processus décisionnels, et elle n'a pas de stratégie d'ensemble pouvant regrouper ses efforts. Les partenaires apprécient son attachement à la concertation et au dialogue mais ne savent pas à qui s'adresser en ce qui concerne le financement. La France coordonne son action avec les autres partenaires techniques et financiers, que ce soit sur le terrain ou au niveau européen.

Un ensemble d'outils pour faire face aux crises prolongées, mais la prise de décision est fragmentée

La France a recours à plusieurs instruments pour faire face aux crises prolongées, et les financements proviennent de différents secteurs du MAE. La Direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'Homme et de la francophonie gère les contributions volontaires allouées aux agences de l'ONU¹⁰ et au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La Direction générale de la mondialisation finance des programmes destinés à la prévention et à la gestion des crises alimentaires et alloue des enveloppes de crédits de faible montant aux ambassades – celles-ci étant utilisées dans les cas de crise locale de faible ampleur et pouvant aussi servir à financer des ONG locales. L'ensemble des fonds de l'aide humanitaire va à des projets car des dispositions légales empêchent la France de financer le budget central des organisations. Les décisions concernant quand et où utiliser ces instruments sont prises par chacune des directions, ce qui entraîne un risque de fragmentation.

La France a des outils de réponse rapide

La France dispose de plusieurs outils de réaction rapide qui sont coordonnés par le Centre de crise avec l'aide des principaux acteurs de l'État et des ONG françaises. En temps de crise, le Fonds d'urgence humanitaire du Centre de crise assure un financement rapide aux ONG et aux gouvernements touchés. Les partenaires confirment qu'il s'agit d'un mécanisme rapide : les propositions sont examinées et le financement, s'il est approuvé, arrive vite. Pour les crises majeures, le centre peut demander au ministère des Finances de fournir des fonds supplémentaires tirés de ses réserves,¹¹ et il peut également utiliser des fonds collectés par les collectivités territoriales.¹² La France met aussi à disposition des équipes de la protection civile (recherche et secours, par exemple) dans le cadre du mécanisme de coordination de l'UE¹³ ou des dispositifs des Nations Unies.¹⁴ Certains fonds et stocks sont mis en place de façon préalable, y compris les contributions mineures au Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF) des Nations Unies¹⁵ et aux stocks des entrepôts du Programme alimentaire mondial¹⁶ et de la Croix-Rouge française. La France entretient aussi, notamment dans la banlieue de Paris, ses propres stocks et fournitures médicales d'urgence qui sont gérés par la sécurité civile, à laquelle

elle apporte un appui avec ses propres moyens logistiques, entre autres le transport aérien, que les ONG partenaires peuvent également utiliser.

La France devrait désigner un seul point de contact pour les financements

Les partenaires apprécient l'attachement de la France à la concertation et au dialogue. La conférence nationale humanitaire tenue en 2011 a rassemblé des acteurs, des autorités territoriales, des journalistes et des chercheurs français et internationaux afin de jeter les bases de la nouvelle stratégie humanitaire. Une autre conférence devrait être organisée en 2013. Les ONG partenaires font partie du Groupe de consultation chargé d'élaborer un plan d'action pour la nouvelle stratégie humanitaire et de piloter les activités de sensibilisation de la France. Par ailleurs, les ONG jugent particulièrement utiles les conseils sécuritaires fournis par les services consulaires du Centre de crise. Cependant, quelques points sont moins positifs. Les différents outils de réponse et d'aide humanitaires étant répartis entre différents services et organismes, il est difficile pour les partenaires de savoir à quel interlocuteur s'adresser pour demander des financements, sauf pour des crises soudaines, où le Centre de Crise est le point de contact unique. Par ailleurs, les contribuables français obtiennent des réductions d'impôt pour les dons faits à des organismes bénévoles, mais il n'est pas certain que cette possibilité puisse continuer à s'appliquer aux dons utilisés en dehors du territoire français – la France n'a pas encore pris de décision à cet égard.

Une bonne coordination au niveau européen

En tant que donneur européen, la France consulte la DG-ECHO sur les situations qui évoluent et les besoins de financement. Elle participe également au mécanisme de coordination européen, le Groupe de travail « Aide humanitaire et aide alimentaire ». Le correspondant humanitaire en poste dans la plupart des ambassades coopère aussi avec les autres donneurs présents sur le terrain.

Adéquation de l'organisation au but recherché

Indicateur : Les systèmes, les structures, les processus et les individus conjuguent leur action avec efficacité et efficience

Le dispositif français est fragmenté entre différents outils, mécanismes de gouvernance et budgets. Pour assurer une réponse cohérente, la France doit préciser des orientations pour ses réponses humanitaires et de post-crise en faisant appel à l'ensemble des services compétents de l'État. Si le Centre de crise constitue une avancée pour faire face aux situations d'urgence nouvelles ou qui vont s'aggravant, il manque un point central pour les partenaires répondant à d'autres types d'urgence humanitaire. La France doit veiller à mieux définir les critères de recours aux moyens militaires et assurer des garanties en cas de déploiement militaire.

La France devrait mieux coordonner les différents outils, mécanismes de gouvernance et budgets

Deux réformes structurelles majeures sont intervenues depuis l'examen de 2008 – la création du Centre de crise à double fonction et la redistribution des tâches à l'intérieur du ministère concernant le budget et les opérations humanitaires. Le Centre de crise est chargé de la gestion des crises se déroulant à l'étranger, de l'aide consulaire apportée aux citoyens français et de l'organisation des interventions humanitaires.¹⁷ Deux autres directions du MAE apportent elles aussi une aide humanitaire, tandis que l'AFD fournit quelques financements, notamment en appui au redressement. Toutes ces entités sont placées sous l'autorité du ministre délégué au Développement qui assure leur financement ; cependant, le centre rend compte directement au ministre des Affaires étrangères - dont dépend aussi son budget. D'autres ministères peuvent être associés à l'aide humanitaire, notamment la Défense, la Santé et l'Intérieur.¹⁸ L'examen par les pairs recommandait en 2008 que la France dispose d'un mécanisme de coordination efficace et d'un organisme chef de file clairement désigné. Pour les crises majeures, un tel dispositif existe désormais – une équipe est réunie sous l'autorité d'un responsable de haut niveau.¹⁹ Pour les autres crises, c'est l'ambassadeur qui est chargé d'assurer la cohérence de la réponse française. Cependant, il lui est difficile de coordonner les opérations s'il n'a aucun pouvoir de décision sur les différents mécanismes de réponse. Les partenaires confirment que des problèmes importants ne sont pas bien pris en compte – par exemple le financement du relèvement après une crise et l'aide à la lutte anti-mines.

Mieux définir les critères de recours aux moyens militaires et des garanties

La nouvelle stratégie humanitaire de la France adhère aux directives et principes internationaux régissant les relations entre le pouvoir civil et les forces armées.²⁰ L'équipe d'examineurs a appris que les ressources militaires n'étaient déployées que lorsqu'il n'existe aucune autre solution civile et que le contrôle des civils sur ces ressources s'exerce à tout moment. La décision de déployer les forces armées est prise par le président de la République, après demande de l'ambassadeur compétent. Les partenaires craignent que ce système ne soit pas accompagné de garanties suffisantes et demandent que des critères régissant le recours aux moyens militaires soient mieux définis.

Un personnel bien informé et des correspondants humanitaires utiles

Les partenaires sont unanimes sur la qualité du personnel français chargé de l'aide humanitaire, tant en ce qui concerne les agents qui se trouvent à Paris que les correspondants humanitaires en poste dans les ambassades. Les correspondants sur le terrain reçoivent une formation d'une semaine à Paris avant leur déploiement, un programme complet que les ONG aident à assurer. Selon les ONG, il leur est utile d'avoir un interlocuteur dans les ambassades pour partager l'information et aider à appuyer des demandes de financement.

Résultats, apprentissage et reddition de comptes

Indicateur : Les résultats sont mesurés et communiqués, et des enseignements en sont tirés

La France doit arrêter un ensemble de résultats mesurables si elle veut évaluer ses propres performances en matière d'aide humanitaire. Un effort est fait en ce qui concerne le suivi des partenaires. Le rapport annuel sur les activités de financement améliore la transparence, et la France pourrait également publier les résultats de sa performance en tant que donateur.

La France doit évaluer ses performances

La France n'a pas réalisé de suivi de ses performances au regard de ses objectifs humanitaires stratégiques au cours de la période couverte par l'examen par les pairs. Une évaluation à mi-parcours de sa stratégie humanitaire est prévue en 2014.

Un bon effort de suivi des partenaires

Le suivi des projets des partenaires est généralement assuré par les correspondants humanitaires sur le terrain, sous la supervision de l'ambassadeur. Les agents du Centre de crise peuvent également se rendre sur le terrain pour suivre les projets mais ils le font rarement. La Cour des comptes examine en outre la performance des ONG françaises dans les situations d'urgence majeures, y compris en ce qui concerne l'utilisation des dons de particuliers.²¹ Les partenaires ont le sentiment que l'effort de notification qui leur est demandé est raisonnable.

Poursuivre les efforts de transparence de l'effort humanitaire

Le MAE a commencé à publier un rapport annuel (MAE, 2012d) qui porte essentiellement sur les activités et sur les moyens utilisés – par exemple les financements assurés – mais c'est une première étape sur la voie de la transparence de l'ensemble de l'effort humanitaire français. La France pourrait prolonger cet effort en rendant également publics les résultats de ses performances en tant que donneur humanitaire, lorsque des indicateurs appropriés auront été définis.

Notes

1. La France a organisé une Conférence nationale humanitaire (CNH) en novembre 2011. À l'issue de cette conférence, trois principes directeurs ont été définis pour la stratégie humanitaire : i) le programme mis en œuvre doit clairement répondre aux besoins ; ii) il doit favoriser la prévention et renforcer la résilience des populations par ses liens avec la coopération au développement, et iii) les choix opérés doivent être débattus avec des représentants de la société civile.
2. La stratégie humanitaire prend appui notamment sur le rapport issu de la « mission d'analyse et de proposition sur l'évolution de l'action humanitaire dans les situations de crise et de post-crise », rédigé par MM. Boinet (ONG Solidarités) et Miribel (ACF).
3. Décret du 16 mars 2008.
4. Le Groupe de consultation a déjà commencé à se réunir. Il a été chargé de définir la portée du programme humanitaire et d'examiner des questions telles que le lien entre aide d'urgence et développement.
5. Pour plus d'informations sur cette initiative, voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-613_en.htm
6. Principe n 14 : « Répondre de manière responsable, dans un esprit de partage de l'effort, aux appels globaux inter-institutions des Nations Unies et aux appels du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge... »
7. La France a d'ores et déjà prévu une hausse du budget du Fonds d'urgence humanitaire, qui devrait ainsi passer de 8,3 millions d'euros en dotation initiale en 2012 à environ 15 millions en 2017.
8. Par exemple, si la France avait aligné les fonds de l'aide humanitaire sur les 8.2 % de la moyenne du CAD en 2010, son budget humanitaire aurait été d'environ 729.3 millions USD cette année là, soit 646.7 millions USD de plus que la dotation effective.
9. Voir la résolution du Conseil de sécurité 1674 de 2006 : www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml.
10. Notamment : UNICEF, PAM, CICR, UNRWA, OIM, OCHA, FNUAP, HCR et CERF (MAEE, 2012d).
11. Par exemple, des crédits supplémentaires d'un montant de 6 millions EUR ont été alloués pour la crise syrienne et de 25 millions EUR pour la crise dans la Corne de l'Afrique.
12. Ces fonds sont appelés « fonds de concours ».
13. Le Centre de suivi et d'information (MIC) – qui fait partie de la DG-ECHO de la Commission européenne – facilite l'envoi d'équipes européennes de la protection civile lors de catastrophes. Pour plus d'informations voir : http://ec.europa.eu/echo/policies/disaster_response/mic_en.htm
14. L'UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Co-ordination) aide les Nations Unies et les gouvernements concernés à coordonner les secours internationaux au niveau national et dans les zones sinistrées. Pour plus d'informations voir : www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview

15. La France a versé 2.22 millions USD au CERF en 2008, 0 USD en 2009, 0.66 million USD en 2010, 0.72 million USD en 2011 et 0.39 million USD en 2012.
16. Le PAM dispose d'une série d'entrepôts autour du monde qui contiennent des fournitures pour les interventions d'urgence et des équipements d'appui aux interventions.
17. Pour plus d'informations voir : www.diplomatie.gouv.fr/en/global-issues/development-assistance/humanitarian-action/emergency-humanitarian-action/
18. Le ministère de l'Intérieur gère les unités de la sécurité civile de la France.
19. Le décret en date du 16 mars 2008 établit que le Centre de crise coordonnera les contributions des différents ministères aux opérations d'aide humanitaire d'urgence.
20. « Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangère dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe », Directives d'Oslo, révision 1.1 (novembre 2007) et « Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes », Directives MCDA, révision 1 (janvier 2006).
21. Voir par exemple le rapport sur les fonds utilisés pour les victimes du Tsunami en 2005 : www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Fonds-des-associations-pour-les-victimes-du-tsunami

Bibliographie

Sources gouvernementales

MAE (2012c) *Stratégie humanitaire de la République française*, Paris.

MAE (2012d) *Rapport d'activité sur l'action humanitaire d'urgence 2011*, Paris.

Sources non gouvernementales

GHD (2003), *Principes et bonnes pratiques d'aide humanitaire*, déclaration faite à Stockholm.

Annexe A: Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2008

Orientations Stratégiques

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>1. Le CAD invite la France à formuler un Document-cadre de politique de coopération spécifiant ses objectifs et sa stratégie à moyen terme et s'imposant à l'ensemble des acteurs publics de l'aide.</p>	<p>Recommandation mise en œuvre</p>
<p>2. La France devrait élaborer un plan d'action pour l'ensemble des stratégies sectorielles et transversales, conduisant à l'établissement de priorités qui seront reflétées dans la programmation budgétaire au plan national.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La France n'a pas élaboré de plan d'action pour l'ensemble de ses stratégies et n'a pas d'objectifs sectoriels chiffrés au niveau global. La politique genre n'est pas reflétée au niveau de la programmation. Le CICID a cependant identifié cinq secteurs d'intervention pour les pays pauvres prioritaires. Les priorités sectorielles sont reflétées dans les documents-cadres de partenariat, signés avec ces pays partenaires.</p>
<p>3. Le CAD félicite la France pour les approches novatrices qu'elle a développées, en se basant sur sa large expérience, dans plusieurs domaines comme les États fragiles, l'approche régionale et les financements innovants, et l'encourage à élargir le dialogue sur ces sujets au niveau international.</p>	<p>Recommandation mise en œuvre</p>
<p>4. La France est encouragée à continuer à approfondir son dialogue avec les acteurs de la société civile, tant au niveau de la concertation stratégique que par rapport à l'agenda de l'efficacité de l'aide.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>En dépit de l'absence d'une plate-forme de concertation, un dialogue régulier s'est poursuivi et les ONG françaises ont été associées aux grands chantiers stratégiques de la coopération. Cependant, dans les pays partenaires, le dialogue entre les institutions françaises et les ONG, tant locales que françaises, qui pourrait être mutuellement bénéfique, n'est pas encore institutionnalisé.</p>
<p>5. Le CAD encourage la France à tirer davantage parti de la ressource que constituent les ONG et félicite la France pour son engagement d'augmenter la part de l'aide publique au développement allouée à travers les ONG.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>Sur la période 2008-2012, la France n'a pas augmenté la part de l'APD allouée à travers les ONG et les financements transitant par les ONG sont restés très faibles. C'est seulement en 2013 que les volumes transitant par les ONG ont augmenté.</p>

Le développement au-delà de l'aide

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>6. La France est invitée à promouvoir la cohérence de ses politiques sectorielles nationales avec les objectifs de développement des pays partenaires par un engagement politique clair et en tirant davantage parti d'une structure pérenne existante ayant pour mandat la promotion et le suivi de cette cohérence.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La France s'est engagée à promouvoir la cohérence des politiques. Elle a établi un agenda, dispose de mécanismes de coordination interministérielle, et le ministre délégué au Développement a mission de veiller à ce que cette dimension soit prise en compte. Toutefois, en l'absence d'un système de suivi des progrès accomplis, la mesure dans laquelle ces mécanismes permettent de défendre des positions favorables au développement n'est pas clairement établie.</p>

Volume de l'aide, canaux et allocations

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>7. 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.</p>	<p>Recommandation non mise en œuvre</p> <p>La France n'a pas élaboré de trajectoire vers les objectifs européens de l'ADP pour 2010 et 2015. La loi de finances 2013 planifie une stabilisation de l'effort d'APD, qui se situerait à 0.48 % du RNB en 2015, en-deçà de l'objectif européen de 0.7 %.</p>
<p>8. Ce faisant, la France devrait chercher à aligner l'allocation de son aide et ses choix d'instruments avec ses nouvelles orientations stratégiques.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La France aligne son effort budgétaire et ses instruments sur ses orientations stratégiques, mais les allocations d'APD reflètent mal ces orientations.</p>

Volume de l'aide, canaux et allocations

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>9. 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 établis par le Comité.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La notification des activités d'aide de la France au CAD est tardive et parfois incomplète. La France inclut depuis 2008 ses contributions à UNITAID dans les statistiques qu'elle notifie au CAD et ne déclare plus comme APD le coût des études universitaires des étudiants de nationalité étrangère ayant un baccalauréat français. La France affirme respecter les directives existantes sur la concessionnalité. Elle a soumis en avril 2013 un rapport précisant les principes d'utilisation de certains prêts concessionnels. Le CAD en a pris note et a demandé au Secrétariat de préparer un rapport sur la concessionnalité des prêts des membres du CAD. Il reviendra au CAD de décider si les prêts remplissent les conditions de notification en APD.</p>
<p>10. La France devrait concentrer son aide sur un plus petit nombre de pays, notamment parmi les moins avancés et les États fragiles. Ce faisant, elle devrait veiller à assurer un équilibre approprié de dons et de prêts.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La France concentre 50 % de ses subventions sur 17 pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne, mais son aide demeure très dispersée puisqu'elle concerne 138 pays. Par ailleurs la part de l'aide destinée aux PMA diminue, de même que les dons destinés aux États fragiles. Les prêts ont considérablement augmenté depuis 2008, créant un déséquilibre avec les dons, dont le faible niveau menace la capacité d'intervention de la France dans les pays pauvres et en crise.</p>

Organisation et gestion de la coopération au développement

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>11. Afin d'améliorer l'efficacité de son dispositif, la France doit poursuivre la rationalisation de son système institutionnel de coopération, en combinant un lieu de pilotage stratégique clairement identifié, une mission budgétaire unique et un opérateur principal, et en ajustant le statut des acteurs institutionnels en conséquence. Sur le terrain, la redéfinition de son dispositif opérationnel devrait permettre une plus grande intégration des cadres et outils stratégiques des acteurs ainsi qu'une plus grande décentralisation des décisions au niveau local.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>Les trois acteurs principaux de la coopération coordonnent davantage leurs activités. Toutefois, si le rôle de l'AFD a été renforcé, le modèle d'un gouvernement stratège doté d'une agence d'exécution n'est pas complètement achevé. Par ailleurs, le système reste complexe avec de nombreux acteurs aux profils et compétences variés, et les instruments de pilotage de l'ensemble du système n'ont pas bien fonctionné.</p> <p>La présentation budgétaire reste complexe. Les crédits de la politique transversale de développement sont éclatés en 11 ministères, 12 missions et 23 programmes. En 2012, la mission « Aide publique au développement », elle-même composée de trois programmes, ne couvrait que 62 % de la politique transversale et seulement 35 % de l'APD nette. Sur le terrain, l'absence de DCP dans les pays non prioritaires risque d'affaiblir la capacité d'intégrer les cadres et outils stratégiques des acteurs français.</p>
<p>12. La France est invitée à poursuivre l'amélioration de ses mécanismes de programmation de l'aide pour disposer d'un outil stratégique de programmation à moyen terme se référant aux objectifs poursuivis par la coopération française et concordant avec les priorités établies dans les DCP.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>Si la prévisibilité budgétaire a été améliorée, la programmation de l'aide française ne couvre que les moyens alloués à la mission « Aide publique au développement » (un tiers de l'APD), et reste sujette à deux programmes différents, au risque de privilégier une logique d'acteurs et d'instruments plutôt qu'une approche stratégique. Dans les pays prioritaires, les DCP fixent les priorités de l'aide bilatérale française pour cinq ans. Toutefois, en l'absence d'un cadre de résultats rattaché à chaque DCP, il est difficile de faire le lien avec les objectifs globaux de la coopération française au plan sectoriel.</p>

Organisation et gestion de la coopération au développement

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>13. La France devrait définir une stratégie globale pour le personnel travaillant dans le domaine de la coopération au développement, afin de faciliter une plus grande complémentarité entre spécialistes à l'intérieur du dispositif et avec ses partenaires. Elle devrait régulièrement réévaluer le profil de ses spécialistes en conformité avec l'évolution des responsabilités de la coopération française.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>Le ministère des Affaires étrangères n'a pas de politique des ressources humaines spécifique au personnel de la coopération. Celui-ci travaille sous des statuts variés, et la période a été marquée par une forte augmentation du nombre de contractuels. Si cela a permis de maintenir un vivier d'expertise, leur rotation rapide rend difficile la capitalisation de cette expertise.</p> <p>L'AFD s'engage dans la modernisation de sa politique des ressources humaines, qui est rendue nécessaire par le rapide accroissement des effectifs depuis cinq ans et devrait lui permettre de mieux planifier les profils et compétences pour les ajuster à l'évolution de ses secteurs et contextes d'intervention.</p>
<p>14. Le CAD encourage la France à poursuivre son effort de mise en place d'un système de gestion axée sur les résultats et à améliorer l'apprentissage par l'action en intégrant systématiquement l'analyse des résultats des évaluations dans le processus de programmation.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La France a poursuivi ses efforts pour mettre en place une gestion axée sur les résultats avec la définition d'indicateurs de suivi au niveau central. Les projets sont eux aussi dotés de cadres de résultats solides qui facilitent le suivi et l'évaluation. Toutefois, il manque une articulation au niveau des DCP entre les projets et l'atteinte des objectifs globaux, du fait de l'absence de matrice de résultats rattachés à ceux-ci.</p> <p>Un gros effort a été fourni en matière d'évaluation. Toutefois, l'AFD n'a pas mis en place de système de suivi des recommandations, ce qui affaiblit sa capacité à les utiliser pleinement comme outils de pilotage stratégique.</p>

Efficacité de l'aide et résultats

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>15. 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 utiliser les modalités les plus appropriées, y inclus l'aide budgétaire globale ou sectorielle au sein de son aide bilatérale, et à s'engager davantage dans la division du travail entre donateurs.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La France n'a pas élaboré de calendrier pour mettre en œuvre son Plan d'action sur l'efficacité de l'aide mais elle a pris de nombreuses dispositions pour appliquer les principes de la Déclaration de Paris, du Programme d'action d'Accra et du Partenariat de Busan pour une coopération efficace. Les DCP sont élaborés en partenariat ; la France a recours à l'appui budgétaire lorsque cela est possible ; et les projets financés par l'AFD sont réalisés en maîtrise d'ouvrage locale et selon les procédures du pays bénéficiaire. Sur le terrain, la France commence à s'impliquer dans la programmation conjointe européenne, mais elle est encore présente dans de nombreux secteurs et ne respecte donc pas systématiquement le code sur la division du travail défini au plan européen.</p>
<p>16. 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.</p>	<p>Recommandation mise en œuvre</p>
<p>17. Le CAD encourage la France à capitaliser son expérience acquise en matière de renforcement des capacités pour mettre en place un cadre d'orientations dans ce domaine conjuguant l'appui institutionnel au renforcement des systèmes publics, nécessaire pour un impact durable, à d'autres modes de renforcement des capacités.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La France a largement recours à l'expertise et à la formation pour renforcer les capacités de ses pays partenaires, et l'AFD a entamé un travail de capitalisation des expériences. Pour autant, la France n'a pas encore élaboré d'orientations dans le domaine du renforcement des capacités, qui est pourtant l'un des principaux leviers de sa coopération au niveau bilatéral comme multilatéral.</p>

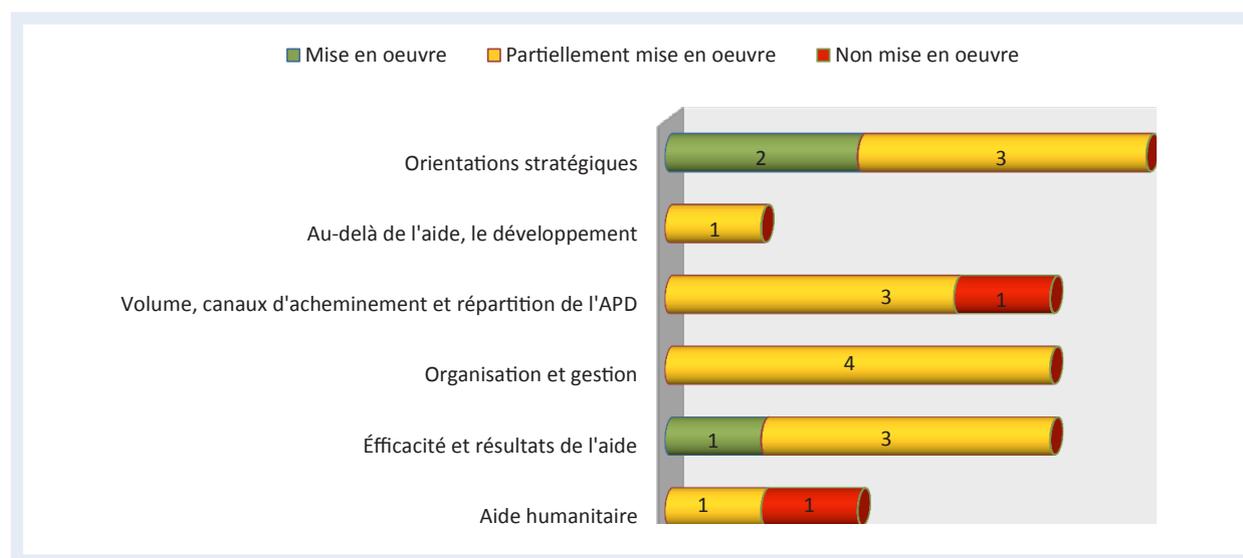
Efficacité de l'aide et résultats

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>18. Le CAD apprécie le rôle clé joué par la France dans un grand nombre d'États fragiles. Il l'encourage à renforcer la collaboration interministérielle sur les questions de fragilité des États au siège et au niveau du terrain afin de mieux combiner les différents outils d'intervention, particulièrement en matière de réforme du secteur de la sécurité, et à adapter le processus du DCP afin de pouvoir mieux gérer la flexibilité requise dans les contextes d'instabilité.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>Dans les pays partenaires, l'ambassadeur coordonne les actions diplomatiques, sécuritaires et de développement de la France. S'y ajoute, dans certains États fragiles, un dispositif interministériel mis en place à Paris pour coordonner les activités. La France fait preuve de souplesse dans les contextes fragiles. Elle partage ses analyses avec les autres partenaires et a recours à des fonds fiduciaires pour renforcer la cohérence des interventions. Toutefois, la France n'a pas de mécanisme efficace de coordination entre les programmes humanitaires, de réduction des risques, et de développement.</p>

Assistance humanitaire

Recommandations formulées en 2008	Progrès accomplis depuis 2008
<p>19. Le CAD invite la France à formuler une déclaration de politique générale définissant les objectifs stratégiques et les priorités de l'action humanitaire publique ainsi qu'un plan de mise en œuvre.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p> <p>La France a achevé sa première stratégie d'aide humanitaire et elle travaille actuellement à l'élaboration d'un plan d'action.</p>
<p>20. La France devrait consolider au plan institutionnel la responsabilité de la gestion de la réponse aux situations d'urgence humanitaire et examiner les modalités permettant d'assurer une jonction adéquate avec l'aide au développement.</p>	<p>Recommandation non mise en œuvre</p> <p>Avec la création du Centre de crise, la France dispose d'une structure apte à superviser les réponses de l'ensemble des services compétents de l'administration face à des situations d'urgence nouvelles ou qui vont en s'aggravant. Les mécanismes appropriés pour coordonner la réponse à d'autres situations d'urgence humanitaire et fournir un point central pour les partenaires sont moins clairs. De plus, la France n'a pas encore de mécanisme global pour garantir que les programmes de relèvement après une crise appuient ou complètent les mesures d'urgence.</p>

Graphique A.1 Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2008



Annexe B: OECD/Cad: Liste type de tableaux

Tableau B.1 Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants

France	Versements nets						
	1997-2001	2002-2006	2007	2008	2009	2010	2011
Apports totaux du secteur public	5 173	8 267	8 704	10 679	12 896	12 342	12 927
Aide publique au développement	5 198	8 368	9 884	10 908	12 602	12 915	12 997
Bilatérale	3 703	5 911	6 258	6 669	7 187	7 787	8 495
Multilatérale	1 495	2 457	3 625	4 239	5 415	5 128	4 503
Autres apports du secteur public	- 25	- 101	- 1 179	- 229	294	- 573	- 71
Bilatéraux	- 25	- 101	- 1 179	- 229	294	- 573	- 71
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	-	-	-	-	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	5 512	4 201	34 422	29 962	25 524	22 856	21 289
Bilatéraux : dont	5 512	4 201	34 422	29 962	25 524	22 856	21 289
Investissements directs	5 328	4 515	14 337	24 609	16 300	6 667	15 717
Crédits à l'exportation	- 345	- 1 046	- 1 840	- 745	- 210	8 387	- 25
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	10 685	12 467	43 126	40 641	38 420	35 198	34 216
<i>pour référence :</i>							
<i>APD aux prix et taux de change constants de 2010,</i>							
<i>en millions de USD</i>	8 086	10 405	9 933	10 146	12 083	12 915	12 198
<i>APD en pourcentage du RNB</i>	0.37	0.43	0.38	0.39	0.47	0.50	0.46
<i>Apports totaux en pourcentage du RNB (a)</i>	0.75	0.64	1.66	1.44	1.43	1.35	1.21
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
- <i>En millions de USD</i>	22	43	61	51	21	12	1
- <i>En pourcentage des versements nets</i>	0	0	1	0	0	0	0
- <i>Moyenne du CAD en pourcentage des versements nets</i>	6	9	7	7	7	8	10

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

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2010 et en % du RNB

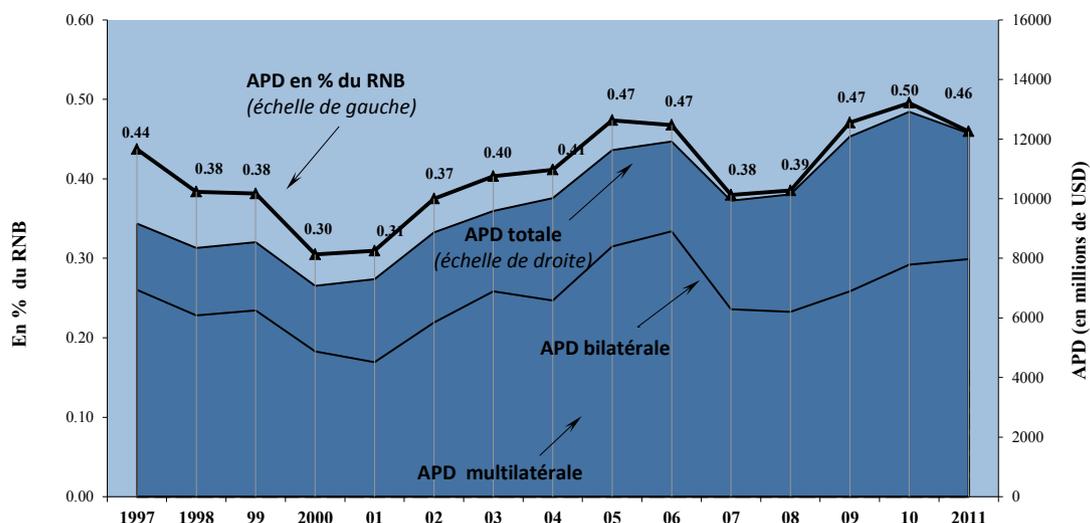
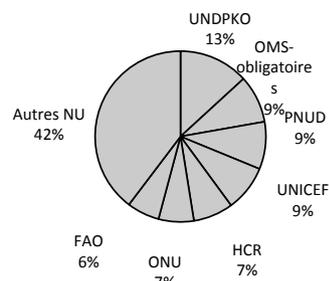


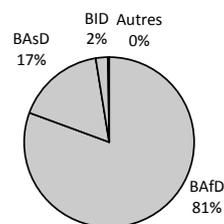
Tableau B.2 APD par grandes catégories

France	Millions de USD constants de 2010					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						2007	2008	2009	2010	2011	2007
	APD bilatérale brute	7 732	7 539	8 235	9 155	9 077	67	65	61	64	67
Soutien budgétaire général	301	653	250	259	529	3	6	2	2	4	1
Soutien de caractère général aux ONG nationales	51	47	20	12	1	0	0	0	0	0	1
Projets d'investissement	1 569	2 309	2 359	2 943	3 857	14	20	17	20	28	14
Dons pour allègement de la dette	1 692	1 024	864	1 678	1 260	15	9	6	12	9	4
Frais administratifs	359	383	423	439	439	3	3	3	3	3	4
Autres dépenses dans le pays donneur	379	346	363	436	518	3	3	3	3	4	3
APD multilatérale brute	3 824	4 125	5 298	5 220	4 471	33	35	39	36	33	27
Organismes des Nations unies	237	255	251	255	245	2	2	2	2	2	4
CE	2 167	2 352	2 781	2 661	2 273	19	20	21	19	17	9
Groupe de la Banque mondiale	544	509	606	872	710	5	4	4	6	5	6
Banques régionales de développement	219	227	207	210	260	2	2	2	1	2	1
Autres	657	783	1 453	1 223	983	6	7	11	9	7	3
Total des versements bruts d'APD	11 556	11 665	13 533	14 375	13 548	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-1 623	-1 518	-1 450	-1 460	-1 350						
Total des versements nets d'APD	9 933	10 146	12 083	12 915	12 198						
<i>Pour référence :</i>											
<i>Coopération technique pure</i>	2 912	2 360	2 511	2 680	1 280						
<i>Allègement de dette nette</i>	1 545	950	1 413	1 477	1 174						
<i>Coûts imputés des étudiants</i>	1 210	861	893	931	918						
<i>Réfugiés dans les pays donneurs</i>	379	346	363	435	512						

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2010-2011)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2010-2011)



Versements d'APD aux organismes multilatéraux, 2011

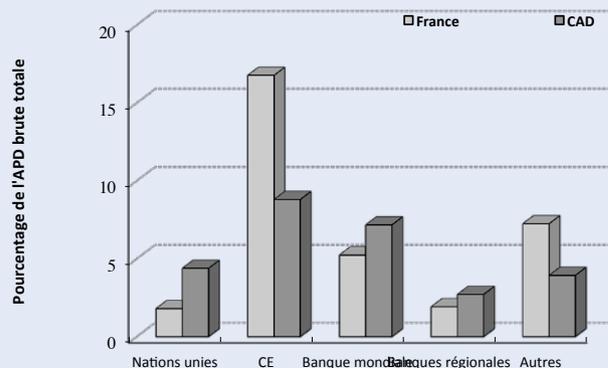
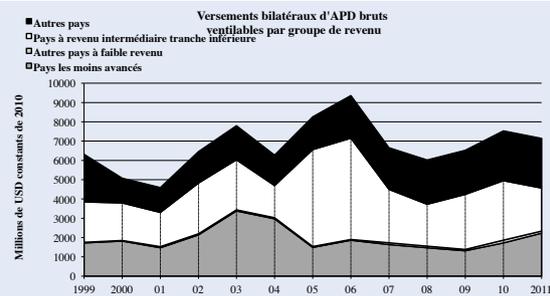
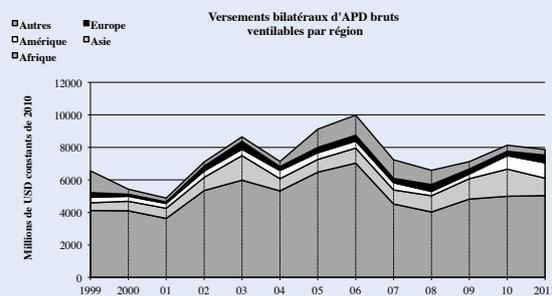


Tableau B.3 Versements bruts d'APD bilatérale ventilable¹ par région et groupe de revenu

France	Millions de USD constants de 2010					Part en pourcentage					Ensemble du CAD
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	2011%
	Afrique	4 515	4 023	4 815	4 989	5 030	62	61	68	61	64
Afrique subsaharienne	3 333	2 983	3 715	3 911	3 626	46	45	52	48	46	38
Afrique du Nord	1 066	931	980	973	1 296	15	14	14	12	16	4
Asie	866	1 001	1 262	1 668	1 072	12	15	18	21	14	33
Asie du Sud et Asie centrale	291	242	272	343	340	4	4	4	4	4	19
Extrême-Orient	573	756	989	1 325	731	8	11	14	16	9	12
Amérique	440	267	285	839	945	6	4	4	10	12	11
Amérique du Nord et Amérique centrale	197	112	121	534	621	3	2	2	7	8	5
Amérique du Sud	243	154	164	304	324	3	2	2	4	4	5
Moyen-Orient	1 014	730	315	221	210	14	11	4	3	3	6
Océanie	136	140	140	148	135	2	2	2	2	2	2
Europe	267	425	309	267	472	4	6	4	3	6	4
Versements bilatéraux ventilables par région	7 238	6 585	7 126	8 132	7 865	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	1 636	1 469	1 314	1 724	2 226	25	24	20	23	31	43
Autres pays à faible revenu	99	89	73	148	111	1	1	1	2	2	5
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	2 764	2 164	2 854	3 075	2 225	42	36	44	41	31	34
(tranche supérieure)	1 732	1 850	1 750	1 967	2 578	26	31	27	26	36	19
Pays en développement plus avancés	429	453	531	615	-	6	8	8	8	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	6 660	6 024	6 522	7 529	7 140	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	7 732	7 539	8 235	9 155	9 077	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée par région	493	954	1 108	1 022	1 212	6	13	13	11	13	23
dont : APD non affectée par groupe de revenu	1 072	1 515	1 712	1 625	1 937	14	20	21	18	21	30



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

Tableau B.4 Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

France	2000-2004				2005-09				2010-11				Mémorandum			
	Millions de USD courants	Pour cent	Moyenne CAD		Millions de USD courants	Pour cent	Moyenne CAD		Millions de USD courants	Pour cent	Moyenne CAD		Millions de USD courants	Pour cent	Moyenne CAD	
Congo, Rép. dém.	318	6			700	8			594	6			599	6		
Côte d'Ivoire	280	6			538	6			510	5			491	5		
Maroc	249	5			397	5			504	5			502	5		
Senegal	230	5			376	4			366	4			355	4		
Cameroun	223	4			366	4			358	4			340	4		
5 principaux bénéficiaires	1 300	26	26		2 341	28	30		2 526	28	30		2 532	28	26	
Egypte	185	4			361	4			357	4			343	4		
Madagascar	165	3			328	4			305	3			305	3		
Mayotte	147	3			248	3			299	3			287	3		
Tunisie	139	3			246	3			290	3			281	3		
Pakistan	114	2			217	3			212	2			205	2		
10 principaux bénéficiaires	2 051	40	41		3 231	44	44		3 795	40	39		3 666	40	39	
Algérie	113	2			209	2			202	2			196	2		
Mozambique	111	2			176	2			196	2			190	2		
Niger	103	2			171	2			191	2			190	2		
Chine	97	2			174	2			198	2			182	2		
Mali	94	2			133	2			171	2			166	2		
15 principaux bénéficiaires	2 567	51	51		4 570	54	52		4 742	50	47		4 589	50	47	
Vietnam	87	2			133	2			142	2			138	2		
Burkina Faso	80	2			125	1			136	1			130	1		
Indonésie	79	2			129	1			133	1			132	1		
Guinée	77	1			115	1			124	1			124	1		
Gabon	69	1			108	1			123	1			120	1		
20 principaux bénéficiaires	2 951	58	58		5 175	61	58		5 405	61	58		5 405	61	52	
Total (147 bénéficiaires)	4 159	82			7 072	84			7 570	80			7 336	80		
Aide non affectée	913	18	23		1 386	16	25		1 844	20	34		1 780	20	34	
Total des versements bilatéraux Bruts	5 071	100	100		8 458	100	100		9 413	100	100		9 116	100	100	

Tableau B.5 Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
aux prix et taux de change constants

Tableau 5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
aux prix et taux de change constants

Engagements - Moyennes bisannuelles

France	2000-04		2005-09		2010-11		2010-11 Total du CAD %
	Millions de USD 2010	Pour cent	Millions de USD 2010	Pour cent	Millions de USD 2010	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	2 515	35	3 024	32	2 848	29	40
Education	1526	21	1 797	19	1 613	17	8
dont : Education de base	260	4	202	2	166	2	2
Santé	273	4	290	3	148	2	5
dont : Santé de base	52	1	157	2	56	1	3
Politique en matière de population/Santé et fertilité	15	0	8	0	61	1	7
Distribution d'eau et assainissement	220	3	380	4	399	4	5
Bon gouvernement et société civile	102	1	133	1	206	2	13
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	32	0	59	1	3
Autres infrastructures et services sociaux	379	5	416	4	421	4	3
Infrastructures et services économiques	391	5	1 005	11	989	10	16
Transport et entreposage	180	2	711	8	463	5	6
Communications	41	1	14	0	5	0	0
Energie	79	1	115	1	405	4	7
Banque et services financiers	67	1	142	2	79	1	2
Entreprises et autres services	24	0	23	0	38	0	1
Production	347	5	449	5	582	6	8
Agriculture, sylviculture et pêche	275	4	393	4	360	4	5
Industries manufacturières, extractives, construction	65	1	35	0	206	2	1
Commerce et tourisme	7	0	20	0	16	0	1
Destination plurisectorielle	587	8	947	10	2 162	22	12
Aide-programme et sous forme de produits	231	3	537	6	603	6	3
Aide se rapportant à la dette	2 404	33	2 608	28	1 496	15	4
Aide humanitaire	21	0	59	1	68	1	9
Frais administratifs des donateurs	343	5	387	4	439	5	5
Refugiés dans les pays donateurs	386	5	460	5	473	5	3
APD bilatérale ventilable	7 225	100	9 475	100	9 660	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	7 393	70	9 597	67	9 907	68	75
dont : non affectée	168	2	123	1	247	2	1
APD multilatérale	3 103	30	4 754	33	4 737	32	25
APD totale	10 496	100	14 351	100	14 644	100	100

1. Inclus jusqu'en 2009. A partir de 2010 l'aide aux ONG n'est pas ventilée par secteur.

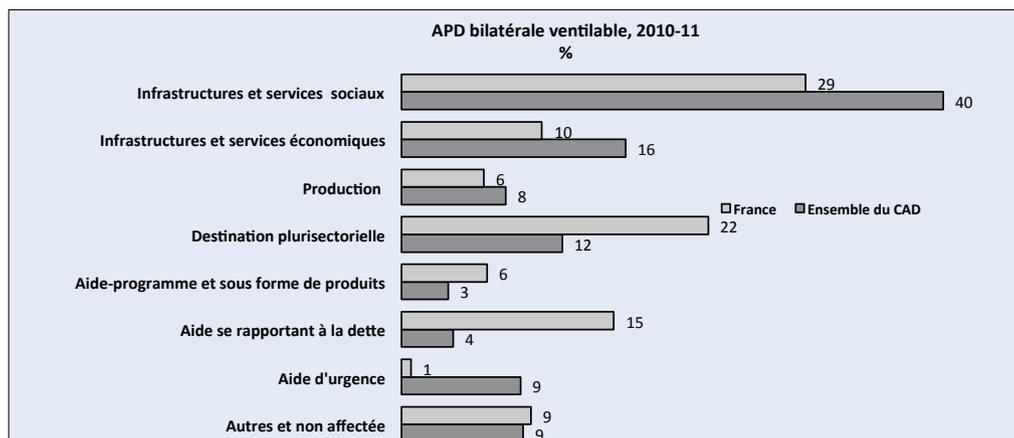


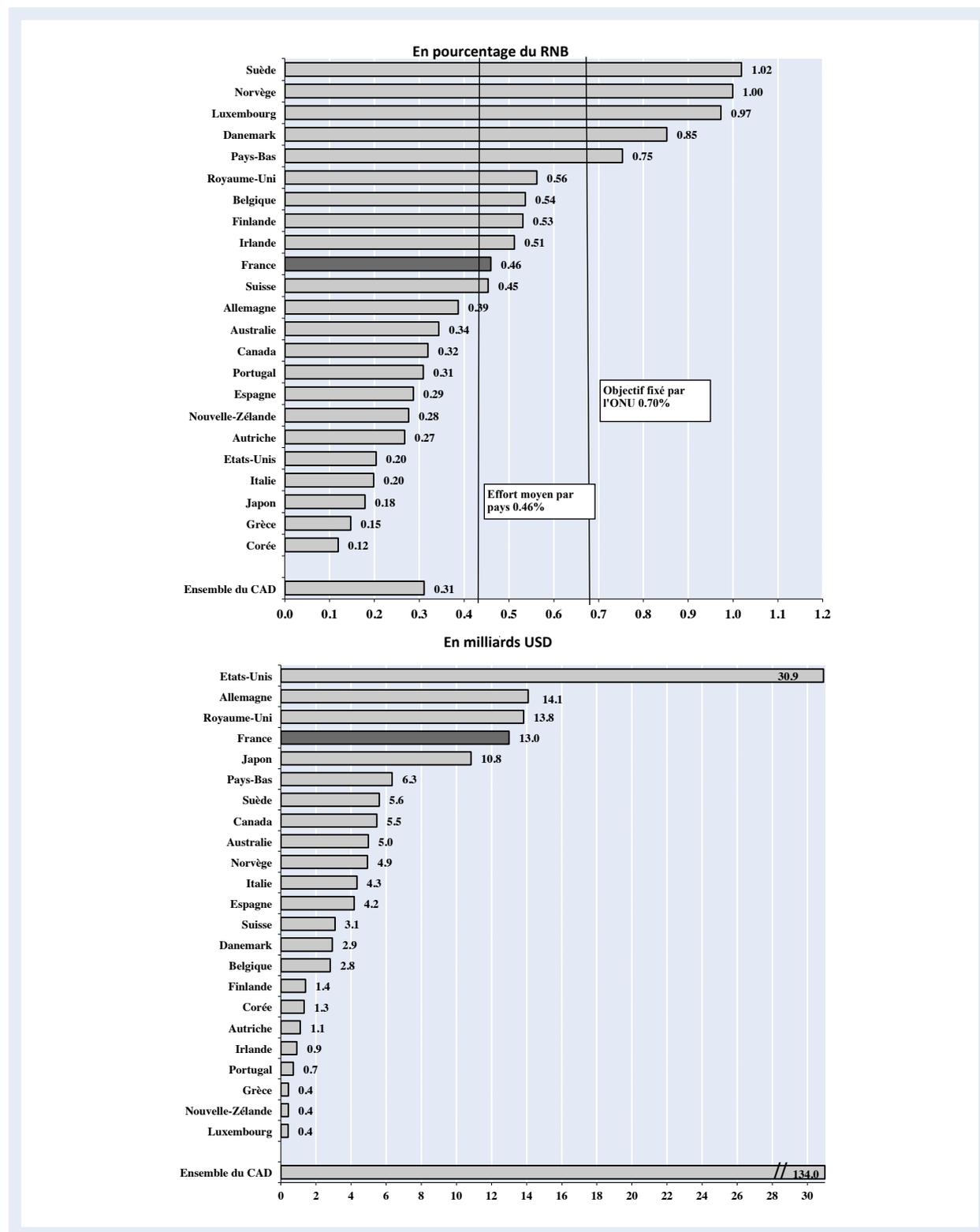
Tableau B.6 Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2011 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets		
	2011			2011				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2011		
	Millions de USD	% du RNB		% de l'APD (b) (c)		% du RNB (b) (c)		% de l'APD	% du RNB	
Allemagne	14 093	0.39	3.0	90.8	38.0	18.8	0.15	0.07	27.6	0.11
Australie	4 983	0.34	8.0	99.8	13.5		0.05		27.5	0.09
Autriche	1 111	0.27	-8.5	100.0	55.9	27.6	0.15	0.07	29.1	0.08
Belgique	2 807	0.54	4.3	99.9	38.0	19.4	0.20	0.10	39.3	0.21
Canada	5 457	0.32	2.0	100.0	24.7		0.08		34.7	0.11
Corée	1 328	0.12	15.6	93.9	25.2		0.03		35.8	0.04
Danemark	2 931	0.85	1.8	100.0	26.8	17.5	0.23	0.15	36.8	0.31
Espagne	4 173	0.29	4.7	99.2	45.3	17.6	0.13	0.05	28.2	0.08
États-Unis	30 924	0.20	1.5	100.0	12.0		0.02		35.1	0.07
Finlande	1 406	0.53	5.6	100.0	40.3	25.1	0.21	0.13	33.9	0.18
France	12 997	0.46	1.3	86.2	34.6	16.0	0.16	0.07	29.4	0.14
Grèce	425	0.15	-1.7	100.0	63.8	3.4	0.09	0.01	21.1	0.03
Irlande	914	0.51	0.4	100.0	33.9	17.2	0.17	0.09	53.1	0.27
Italie	4 326	0.20	-6.8	100.0	60.6	16.2	0.12	0.03	39.1	0.08
Japon	10 831	0.18	-6.7	89.2	39.1		0.07		39.2	0.07
Luxembourg	409	0.97	2.8	100.0	31.6	22.8	0.31	0.22	37.9	0.37
Norvège	4 934	1.00	4.0	100.0	24.2		0.24		29.6	0.30
Nouvelle-Zélande	424	0.28	2.2	100.0	22.3		0.06		28.7	0.08
Pays-Bas	6 344	0.75	0.8	100.0	31.6	20.8	0.24	0.16	23.5	0.18
Portugal	708	0.31	8.2	86.5	32.6	7.1	0.10	0.02	50.9	0.16
Royaume-Uni	13 832	0.56	3.5	100.0	38.7	25.0	0.22	0.14	38.1	0.21
Suède	5 603	1.02	2.8	100.0	35.0	28.3	0.36	0.29	35.0	0.36
Suisse	3 076	0.45	2.4	100.0	22.8		0.10		26.0	0.12
Ensemble du CAD	134 038	0.31	1.1	95.9	29.8	0.0	0.09		33.3	0.10
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.46								

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
.. Données non disponibles.

Graphique B.1 APD nette des pays du CAD en 2011



Annexe C: Visite sur le terrain au Cameroun et à Madagascar

Dans le cadre de l'examen de la France par les pairs, une équipe d'examinateurs s'est rendue au Cameroun en décembre 2012 et à Madagascar en janvier 2013. À cette occasion, l'équipe a rencontré des professionnels français de la coopération pour le développement, des fonctionnaires des gouvernements des pays partenaires, d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux ainsi que des représentants d'organisations de la société civile française et des pays partenaires.

Le contexte général du développement

Un faible indice de développement humain dans les deux pays

Le Cameroun et Madagascar ont en commun une population estimée à 20 millions d'habitants et une performance en matière de réduction de la pauvreté qui les tient tous les deux éloignés de la majorité des Objectifs du Millénaire pour le développement. Ils figurent l'un et l'autre en fin de classement selon l'indice du développement humain 2011, le Cameroun occupant la 150^e place sur 169 pays classés et Madagascar la 151^e place. Les deux pays sont cependant très contrastés en termes de développement.

Cameroun: une croissance insuffisante pour réduire la pauvreté

Le Cameroun est un pays stable politiquement avec un président au pouvoir depuis 1982. Il appartient à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et a atteint le point d'achèvement de l'Initiative pays pauvres très endettés (PPTE) en avril 2006. La croissance camerounaise est régulière mais structurellement insuffisante (à peine 3 % en moyenne sur les cinq dernières années) pour faire progresser significativement le revenu par tête et faire reculer le taux de pauvreté. Le pays a 37 % de ménages ruraux pauvres, contre 12 % pour les ménages urbains. Dix années d'austérité budgétaire, une mauvaise gestion des affaires publiques, la distribution inéquitable des ressources et des services publics (en particulier dans la santé), des infrastructures insuffisantes, une corruption endémique et un climat des affaires défavorable expliquent la faible croissance économique et des résultats de développement en demi-teinte.

Madagascar: l'instabilité politique affecte le développement du pays

Madagascar compte parmi les 30 pays les plus pauvres du monde. Son histoire est marquée par des troubles politiques quasi ininterrompus. Le pays a néanmoins atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE en octobre 2004 et a bénéficié, en 2006, de l'annulation de ses dettes vis-à-vis des institutions financières internationales. La dernière crise politique date du coup d'État de janvier 2009. À l'issue de plusieurs mois d'intenses négociations et d'un processus de médiation mené par la Southern African Development Community, un plan de sortie de crise et un calendrier électoral ont été adoptés en 2012 avec le soutien des partenaires extérieurs. Ils prévoient la tenue du scrutin présidentiel le 24 juillet 2013, suivi d'un second tour le 23 septembre.

Quatre ans de crise ont eu des conséquences dramatiques sur la situation économique et sociale de Madagascar : la pauvreté a atteint 77 % de la population, avec plus de 50 % en situation d'extrême pauvreté et davantage dans le monde rural, où vivent 85 % des pauvres. Le nombre des enfants déscolarisés s'est accru de plus d'un demi-million et la malnutrition infantile aiguë a augmenté de plus de 50 % dans certaines zones. La crise a également aggravé les difficultés chroniques liées aux carences de la gouvernance : insécurité grandissante, pillage des ressources naturelles, faible progrès dans la lutte contre la corruption et opacité de la gestion des ressources publiques. Le pays est aussi extrêmement vulnérable aux catastrophes naturelles. Paradoxalement, aucun des grands comptes macroéconomiques ne relève de déséquilibre important malgré la crise. Celle-ci constitue cependant un obstacle majeur au retour des investissements extérieurs.

**Des liens étroits
avec la France**

Au-delà de la coopération publique, les liens sont nombreux entre la France et ces deux pays, à commencer par la langue française qui conserve une place importante dans l'administration, l'éducation et le monde des affaires.

La présence française est importante au Cameroun tant par le nombre de filiales d'entreprises françaises (250) que par le nombre de PME/PMI fondées par des franco-camerounais. La France soutient des institutions et des programmes régionaux (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale et la Commission en charge des forêts d'Afrique centrale) basés à Yaoundé. L'Office français de l'immigration et de l'intégration finance des initiatives de migrants camerounais établis en France qui souhaiteraient se réinstaller dans leur pays d'origine et y créer une activité économique.

La France est le premier partenaire économique de Madagascar, son premier fournisseur et son premier client. Les échanges franco-malgaches représentent environ 30 % des échanges commerciaux de Madagascar. Cinq cents entreprises à capitaux français sont présentes dans tous les secteurs de l'économie. Madagascar est aussi le pays où la communauté française est la plus importante au sud du Sahara, avec 25 000 citoyens, dont 60 % sont franco-malgaches.

Coordination des donneurs

L'APD est relativement peu importante dans le revenu des deux pays

L'aide au développement intervient peu dans l'économie camerounaise, puisque la part de l'aide nette dans le RNB du Cameroun n'était que de 2.5 % en 2011. Elle est également faible à Madagascar (4.2 % du RNB) qui est un pays orphelin de l'aide. Le Cameroun n'a pas pris part à la première évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en 2006 mais il a participé à tous les rendez-vous internationaux sur ce sujet et mis sur pied un mécanisme de coordination de l'aide. Madagascar a adhéré à la Déclaration de Paris dès 2005. Un cadre de partenariat a alors été mis en place, qui réunissait les partenaires techniques et financiers (PTF) fournissant un appui budgétaire au gouvernement malgache.¹ Ce cadre a été mis en sommeil à partir de 2008 avec la suspension du programme du Fonds monétaire international. Malgré la situation socio-économique, des efforts sont faits pour poursuivre le dialogue avec les autorités (Encadré C.1).

Encadré C.1 Coordination de l'aide au Cameroun et à Madagascar

À l'origine une instance informelle focalisée sur le suivi des fonds de l'Initiative PPTE, le comité multi-partenaires (CMP) du Cameroun a progressivement étendu ses activités pour constituer un cadre de concertation et de coordination pour la mise en œuvre de l'actuel Document de stratégie pour la croissance et l'emploi, qui a remplacé le Document de stratégie de réduction de la pauvreté en 2009. Le CMP s'est doté d'une présidence tournante des PTF et est co-présidé par le secrétariat général du ministère de l'Économie, de la Planification et de l'Aménagement du Territoire depuis décembre 2010. Il vise à renforcer la cohérence des appuis extérieurs, améliorer la communication entre PTF et mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris. Il comprend 14 sous-groupes thématiques et sectoriels qui couvrent toutes les thématiques liées au développement économique, social et humain. La France est représentée dans la majorité des sous-groupes, généralement par le Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France, parfois par l'AFD ou le Service économique régional, avec force d'initiative dans certains domaines (dont l'environnement). La coopération française a assuré le secrétariat du CMP pendant plusieurs années, et elle le partage avec le ministère de l'Économie depuis 2013.

Madagascar a élaboré une stratégie de réduction de la pauvreté en 2003, remplacée en 2007 par un Plan d'action arrivé à terme en 2012, mais toujours d'actualité.² En raison de la crise, la plupart des PTF ont suspendu tout nouvel engagement tout en maintenant les programmes humanitaires existants, dont la mise en œuvre est assurée par l'intermédiaire d'agences spécialisées ou d'ONG. Les PTF disposent de leurs propres stratégies de coopération établies avant la crise et qu'ils ont tenté d'adapter au contexte national.³ Un groupe de dialogue stratégique a été créé, qui les réunit avec le Premier ministre et les principaux ministères, pour discuter de la politique de l'aide. Il est appuyé par un secrétariat technique permanent, relié à la Primature. Par ailleurs, 13 PTF ont constitué un groupe sur les questions rurales, que l'AFD préside depuis 2012. Le niveau d'implication des partenaires varie en fonction des contraintes et de la réelle volonté d'aller vers l'harmonisation. Il faut attendre que la situation s'assainisse et que les investissements reprennent à Madagascar pour redynamiser un véritable espace de concertation touchant une masse critique de donneurs déterminés à mettre en œuvre des principes d'efficacité de l'aide et le partenariat de Busan.

Source: ambassades de France au Cameroun et à Madagascar

Les programmes Français de coopération Au Cameroun et à Madagascar

Une présence importante et multiforme

Les relations de coopération que la France entretient avec le Cameroun et Madagascar sont à la fois historiques par leur durée, importantes par les volumes financiers et variées par le nombre d'instruments utilisés, les projets financés, les secteurs couverts et les bénéficiaires ciblés. La France était en 2011 le principal partenaire de l'un et l'autre pays en termes d'APD nette, avec 202 millions USD pour le Cameroun et 97 millions USD pour Madagascar. Le Cameroun n'est pas inclus dans les 17 pays pauvres prioritaires, à l'inverse de Madagascar, mais il a reçu plus d'aide française que Madagascar du fait de deux importants contrats de désendettement et de développement (C2D).

La France est présente dans les deux pays à travers l'aide au développement, son réseau culturel et scientifique (alliances françaises, établissements d'enseignement, instituts de recherche), l'appui à la sécurité intérieure et la coopération décentralisée. S'y ajoute une coopération militaire.

Mieux communiquer sur les orientations stratégiques, les acteurs et les instruments

La France n'a pas à proprement parler de stratégie globale actualisée de sa coopération ni avec le Cameroun ni avec Madagascar. Le plan d'action de l'ambassadeur donne les grandes lignes de la politique de la France dans chaque pays mais reste confidentiel.

Les documents-cadres de partenariat (DCP) n'étant plus obligatoires depuis 2009 pour les pays non prioritaires, le Cameroun n'a pas renouvelé son DCP 2006-2011 et se prépare à la programmation conjointe avec l'Union européenne, prévue en 2013-2014. Sa marge de manœuvre est cependant limitée puisque l'essentiel du programme consiste en un C2D négocié séparément avec le gouvernement camerounais. Une approche stratégique anticipant les changements et envisageant différents scénarios permettrait de mieux préparer le prochain programme de coopération.

À Madagascar, le DCP couvrait la période 2006-2010. Il n'a pas été renouvelé compte tenu de la crise politique. La France a néanmoins maintenu le dialogue et sa coopération avec les acteurs malgaches institutionnels, à la différence d'autres partenaires. La coopération française est restée active dans les secteurs prioritaires et axes transversaux du DCP, tout en ajustant ses modalités d'intervention. La France n'a pas articulé de plan intérimaire lui permettant de communiquer la nature de son engagement, le rôle des acteurs ni les implications opérationnelles dans le contexte de crise. L'élaboration et la signature d'un nouveau DCP (dès la mise en place d'un gouvernement malgache issu d'élections démocratiques) constituent une priorité. La France gagnerait à communiquer une vision claire et globale de son action au Cameroun et à Madagascar pouvant guider l'ensemble des acteurs français et informer les autorités et le public en France et dans ces pays.

Une aide encore trop dispersée mais alignée et adaptable au contexte

Dans les deux pays, la France a aligné son programme de coopération sur les stratégies nationales et sur les stratégies sectorielles de réduction de la pauvreté, lorsqu'elles existent. L'AFD a très largement recours aux procédures et systèmes nationaux dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage locale. Il faut relever qu'au Cameroun un suivi indépendant est financé sur le C2D : une plateforme d'organisations de la société civile peut ainsi participer au contrôle de la transparence et de l'efficacité de l'utilisation des fonds.

Le C2D qui lie la France et les autorités camerounaises (Chapitre 5) constitue de facto la stratégie française d'aide au développement tout en coexistant avec d'autres documents stratégiques émanant des autres institutions du dispositif français (SCAC et instituts de recherche français notamment). Le premier C2D de 537 millions EUR (2006-2010) ciblait sept secteurs du Document stratégique de réduction de la pauvreté. Le deuxième C2D de 327 millions EUR (2011-2016), arrimé aux priorités du Document de stratégie pour la croissance et l'emploi,⁴ ne cible plus que trois secteurs, qui demeurent cependant très larges : l'agriculture et le développement rural, le développement urbain et les infrastructures, et la formation professionnelle. L'agence décaisse en moyenne 60 millions EUR par an dans le cadre des C2D. Dans le cadre de leur exécution nationale, les programmes C2D mis en œuvre par l'AFD peuvent se combiner à des actions financées par les services de l'ambassade et au travail en réseau avec les autorités nationales et d'autres partenaires techniques et financiers (Encadré C.2). Des effets de levier sont recherchés, notamment avec la Banque mondiale, l'Union européenne et la coopération allemande, pour des actions dans le domaine de l'infrastructure notamment.

À Madagascar, la coopération française est très dispersée, mais la nature des interventions et leurs modalités ont été adaptées au contexte de crise (Encadré C.2). La coopération vise quatre des secteurs d'intervention du DCP 2006-2010, à savoir l'éducation et la formation professionnelle, le développement rural, le développement des infrastructures et la santé. Au-delà de ces secteurs, trois domaines « transversaux » sont privilégiés : la gouvernance et l'État de droit, l'enseignement supérieur et la recherche, la diversité culturelle et la francophonie. D'autres interventions de l'AFD ont lieu dans des secteurs « hors concentration » sur les thèmes de la protection de la biodiversité et du développement du secteur privé.

Encadré C.2 Exemples de complémentarité et d'adaptabilité de la coopération française

Dans le cadre de l'appui au secteur de la forêt et de l'environnement du Cameroun, la coopération française s'insère dans une dynamique d'ensemble portée : (i) par des financements du premier C2D (20,7 millions EUR) affectés à la mise en œuvre du Programme sectoriel forêt environnement (PSFE) ; (ii) par des financements du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) et des subventions de l'AFD ; et (iii) par des interventions au niveau régional pour la conservation de la biodiversité, la fourniture d'images satellitaires aux pays, l'assistance technique, la recherche, et le renforcement de la Commission des forêts d'Afrique centrale. En parallèle, les services du SCAC œuvrent, avec d'autres partenaires, à la promotion de la gouvernance foncière en milieu rural et forestier et à l'amélioration de la qualité de la gestion des finances publiques.

À Madagascar, les ressources provenant des C2D (26.6 millions EUR pour la période 2008-2012) ont été affectées pour moitié en appui au secteur de l'environnement sous la forme d'une dotation au capital de la Fondation pour les Aires protégées et la Biodiversité. L'autre moitié a été affectée dès 2009 pour partie à des programmes d'urgence ciblés sur la vulnérabilité des populations (réhabilitation d'ouvrages détruits par les cyclones, cantines scolaires, achat de médicaments), et pour partie à des actions structurantes de plus long terme en appui à des politiques publiques nationales (Programme Education pour tous, réforme foncière). Dans la perspective d'une sortie de crise, les appuis devraient évoluer vers la construction progressive d'instruments de financement de stratégies sectorielles nationales sous la forme de fonds communs quasi budgétaires, voire budgétaires si la situation le permet.

Une implication active dans l'harmonisation des programmes de coopération

La France est activement impliquée dans les deux pays dans les structures de coordination, tant au niveau politique que technique. Elle n'hésite pas à être chef de file dans certains secteurs auxquels elle apporte une expertise de qualité, ce qui est apprécié des partenaires. La France collabore efficacement avec certaines agences multilatérales (Banque mondiale, Banque Africaine de développement, agences des Nations Unies). Ses efforts d'harmonisation des procédures avec ses principaux partenaires (dont la KfW) facilitent le cofinancement de programmes importants et complexes, notamment dans les secteurs des infrastructures et de la santé.

La crise malgache a cependant freiné l'harmonisation des partenaires techniques et financiers. S'il est difficile à la France de concentrer son action dans un pays considéré comme orphelin de l'aide, à l'issue de la transition, elle devra veiller à appuyer le processus européen de programmation conjointe et à identifier un nombre limité de secteurs d'intervention dans le cadre de la division du travail entre partenaires. Elle devra également s'assurer qu'elle consacre suffisamment de moyens à ces secteurs pour que les interventions aient un impact réel et durable.

Faire face aux défis de la gouvernance et de l'égalité homme-femme avec des moyens adaptés

Au Cameroun comme à Madagascar, l'équipe des examinateurs a pu constater que les moyens mis à disposition des SCAC étaient trop limités pour permettre d'apporter une réponse conséquente et durable aux défis liés à la gouvernance démocratique et financière. La diminution des montants des FSP et de l'assistance technique en particulier, entrave la capacité d'action du SCAC dans ce domaine, même si l'expertise française appuie entre autres, et de façon ponctuelle, les politiques publiques, la justice, la lutte contre la corruption, le droit des affaires, les finances publiques, la gouvernance foncière, la décentralisation ou les Parlements. Dans les deux pays, la différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement des FSP nuisent à la qualité du programme et portent atteinte à la crédibilité de la France.

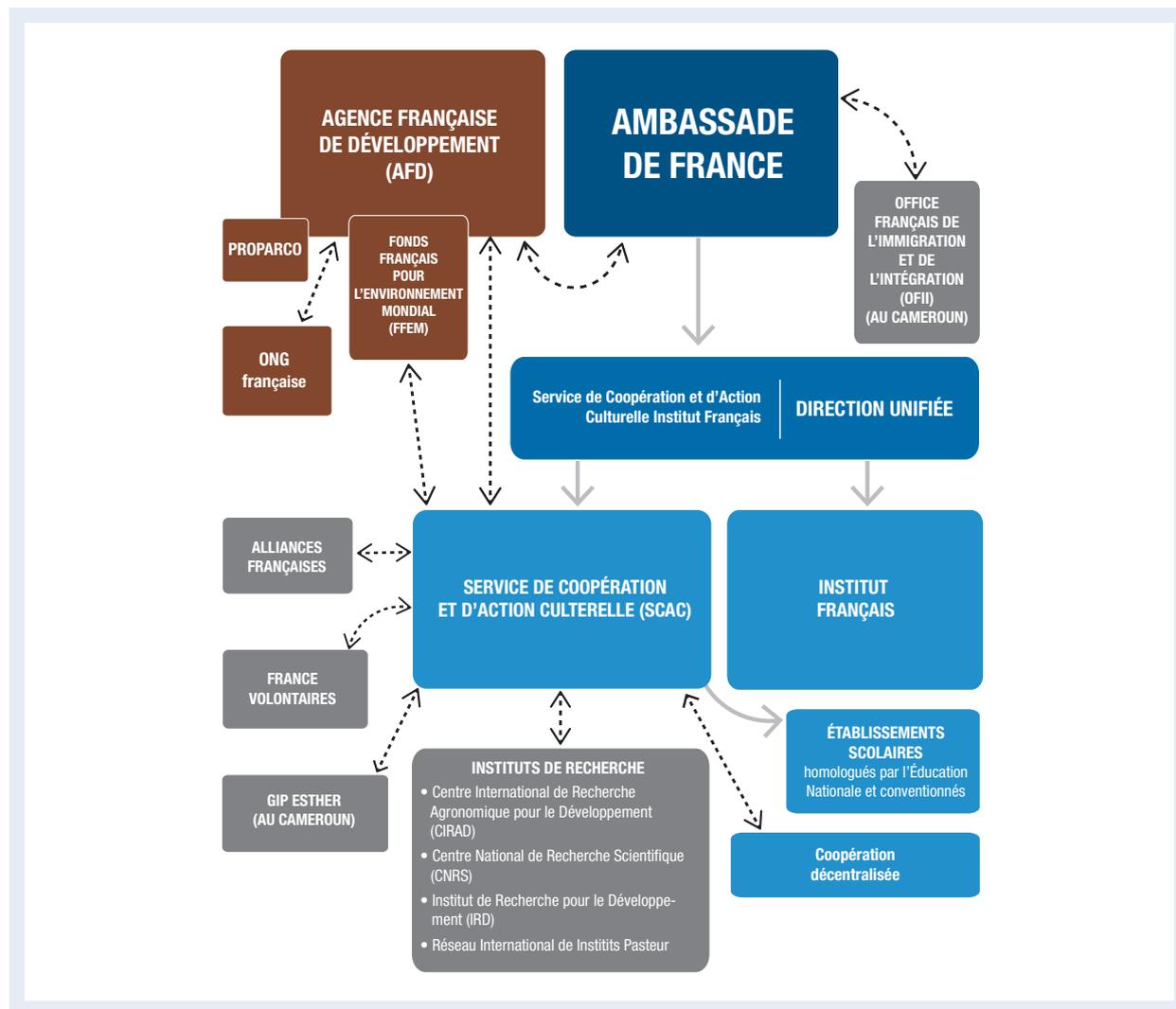
En ce qui concerne l'égalité homme-femme, ce concept n'est pas intégré dans les stratégies de la coopération (DCP et Cadre d'intervention pays de l'AFD). La France finance quelques projets ciblés sur les femmes, par exemple dans les domaines de la santé, de la justice ou de la lutte contre les violences dont elles sont victimes, mais l'approche genre est un concept insuffisamment maîtrisé par la plupart des agents rencontrés. Ces derniers ne reçoivent pas d'incitation, d'outils ni de formation adaptés à leurs besoins. La France doit faire appel à l'expertise indispensable à l'institutionnalisation de l'approche genre dans ses programmes de coopération (Chapitre 2).

Organisation et gestion

Un dispositif éclaté et difficile à gérer

Le système de coopération au développement est éclaté entre diverses institutions et acteurs dont le fonctionnement et les intérêts sont parfois très différents⁵ (Graphique C.1). Certains ministères autres que le MAE interviennent directement en suivant les instructions de leur siège. La multiplicité des interventions, des acteurs et des instruments de financement et leur dispersion géographique ne favorisent pas la coordination du dispositif ni la cohérence du programme de coopération. Dans ce contexte, les différents acteurs de la coopération française s'efforcent avec pragmatisme, et sous la houlette de l'ambassadeur, de coordonner leurs efforts et de former des passerelles entre programmes et interventions. À cet égard, la diminution des ressources humaines et administratives des ambassades du Cameroun et de Madagascar pourrait, si elle se poursuit, mettre en péril la capacité de pilotage politique et de coordination sectorielle de l'ambassadeur et de son équipe.

Graphique C.1 Le dispositif français dans les pays partenaires



Source : Ambassade de France à Yaoundé, Cameroun

Des instruments variés

Chacun des acteurs de la coopération intervient selon ses domaines de compétence. Depuis la récente réforme du dispositif de coopération, les conseillers de coopération et d'action culturelle du SCAC sont aussi directeurs des instituts français (IF). Cette réforme se met en place à des rythmes différents à Madagascar et au Cameroun et n'est pas achevée (Chapitre 4). Le SCAC suit par ailleurs dans les deux pays les Fonds de solidarité prioritaire, le Fonds social de développement, l'expertise technique, l'enseignement supérieur et les programmes de bourse. Il s'occupe également du suivi de la coopération multilatérale, des enjeux globaux, de la recherche, de la gouvernance et de l'appui à la société civile locale.

L'AFD utilise toute sa panoplie d'instruments : C2D, Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), subventions, prêts souverains (au Cameroun) et non souverains, garanties pour inciter les banques à octroyer des prêts aux PME/PMI et prises de participation, en particulier dans la microfinance à Madagascar. L'AFD octroie également des subventions à des ONG françaises. Celles-ci s'élevaient à 3.5 millions EUR au Cameroun, et à 24.6 millions à Madagascar, ce qui constitue le plus gros portefeuille de la coopération française pour le financement d'activités directes et indirectes d'ONG. Toutefois, en l'absence de personnel dédié de l'agence, le dialogue n'est pas institutionnalisé, et les ONG locales n'ont pas une connaissance suffisante des possibilités et procédures d'accès à des financements français.

Travailler en complémentarité

Dans certains contextes les ressources de l'AFD viennent en appui au SCAC. À Madagascar par exemple, l'AFD appuie l'enseignement supérieur dans le domaine de la santé, qui relève normalement des compétences du SCAC/IFM. Dans le cadre du programme camerounais « petites initiatives du FFEM », l'AFD accorde des subventions à des initiatives locales, en complément de celles financées par le Fonds social de développement du MAE.

La contribution des instituts de recherche

Les instituts de recherche français sont très présents au Cameroun et à Madagascar. Certains comme le Centre de recherche agronomique pour le développement (CIRAD) à Madagascar s'investissent dans la recherche, l'enseignement, la formation et l'appui aux projets (Encadré C.3). Ces instituts cherchent à concilier l'agenda et la dynamique de recherche d'excellence répondant aux priorités de leurs tutelles (ministère de la Santé, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) avec les préoccupations propres à chaque pays. Les activités de recherche sont conçues et réalisées sur la base d'un partenariat avec les équipes dans les pays et dans le cadre des orientations des politiques nationales. L'Institut Pasteur a un statut particulier puisqu'il privilégie l'établissement dans les pays partenaires de structures nationales.

Encadré C.3 Les activités du CIRAD à Madagascar

Le Cirad à Madagascar conduit des recherches pour valoriser l'exceptionnelle biodiversité malgache, gérer les services environnementaux et promouvoir une approche agro-écologique pour une agriculture durable, notamment pour les exploitations familiales des Hautes Terres. Ces activités sont menées en partenariat avec les principales institutions de recherche, les universités et les acteurs du développement. Le Cirad contribue également à différents observatoires au service du développement et des politiques publiques, par exemple dans le domaine du foncier et de l'agriculture, et collabore aux réseaux régionaux pour la qualité des produits, la sécurité et la sûreté sanitaire, les maladies animales émergentes et le développement territorial dans l'Océan indien.

La représentation du Cirad à Madagascar compte près de 25 chercheurs permanents spécialistes de domaines variés tels que l'agronomie, la foresterie et la géographie, ce qui en fait la plus importante implantation à l'étranger. Les chercheurs sont appuyés par plus de 100 missions de la métropole, de la Réunion et des autres implantations du Cirad (Afrique australe et de l'Est) ; ils encadrent ou co-encadrent 30 doctorants et dispensent annuellement 250 heures de cours à l'Université d'Antananarivo. Le schéma stratégique pluriannuel compte six axes prioritaires de recherche : intensification écologique ; biomasse énergie ; alimentation sûre et diversifiée ; santé animale, maladies émergentes ; politiques publiques, pauvreté et inégalités ; agriculture, environnement, nature et sociétés. Les recherches sont menées avec les ministères techniques, les organisations paysannes, le secteur associatif et le secteur privé, les grands projets AFD, FFEM, UE, etc. Outre l'appui aux chercheurs, aux partenaires et aux projets, la direction régionale du Cirad basée à Antananarivo a pour mission de représenter Agreenium, consortium national pour l'agriculture, l'alimentation, la santé animale et l'environnement, et de promouvoir la recherche française en synergie avec la représentation de l'IRD pour Madagascar, les Comores, les Seychelles et autres États insulaires de l'Océan indien.

Une coopération décentralisée très active

La coopération décentralisée est devenue en l'espace de quelques années un moteur très dynamique de la coopération française au développement. A Madagascar on dénombre aujourd'hui la présence de 23 collectivités françaises partenaires, dont 10 Conseils régionaux, sept Conseils généraux, cinq intercommunalités, sept communes et une agence de l'eau. Ces collectivités financent des projets dans des domaines aussi variés que l'agriculture, l'urbanisme, l'artisanat, le tourisme, l'eau et assainissement, la santé, la sécurité civile, l'éducation ou la culture. Globalement, les partenariats de coopération décentralisée ont injecté 6.7 millions EUR en 2012 (comparé à 8.36 millions en 2010). Au Cameroun, une trentaine de projets actifs sont recensés entre des collectivités françaises et camerounaises, pour un montant total de 13.8 milliards de Francs CFA. La coopération décentralisée est perçue comme positive : c'est une coopération de proximité qui s'inscrit dans la durée, un laboratoire de décentralisation, un canal de transfert des compétences et une opportunité de réflexion sur le co-développement. À Madagascar, la mission a pu constater l'effort d'efficacité, de professionnalisation et de ciblage sectoriel de cette forme de coopération. En même temps, elle exige un effort de coordination pour assurer la complémentarité avec les programmes de coopération.

Des ressources humaines qualifiées

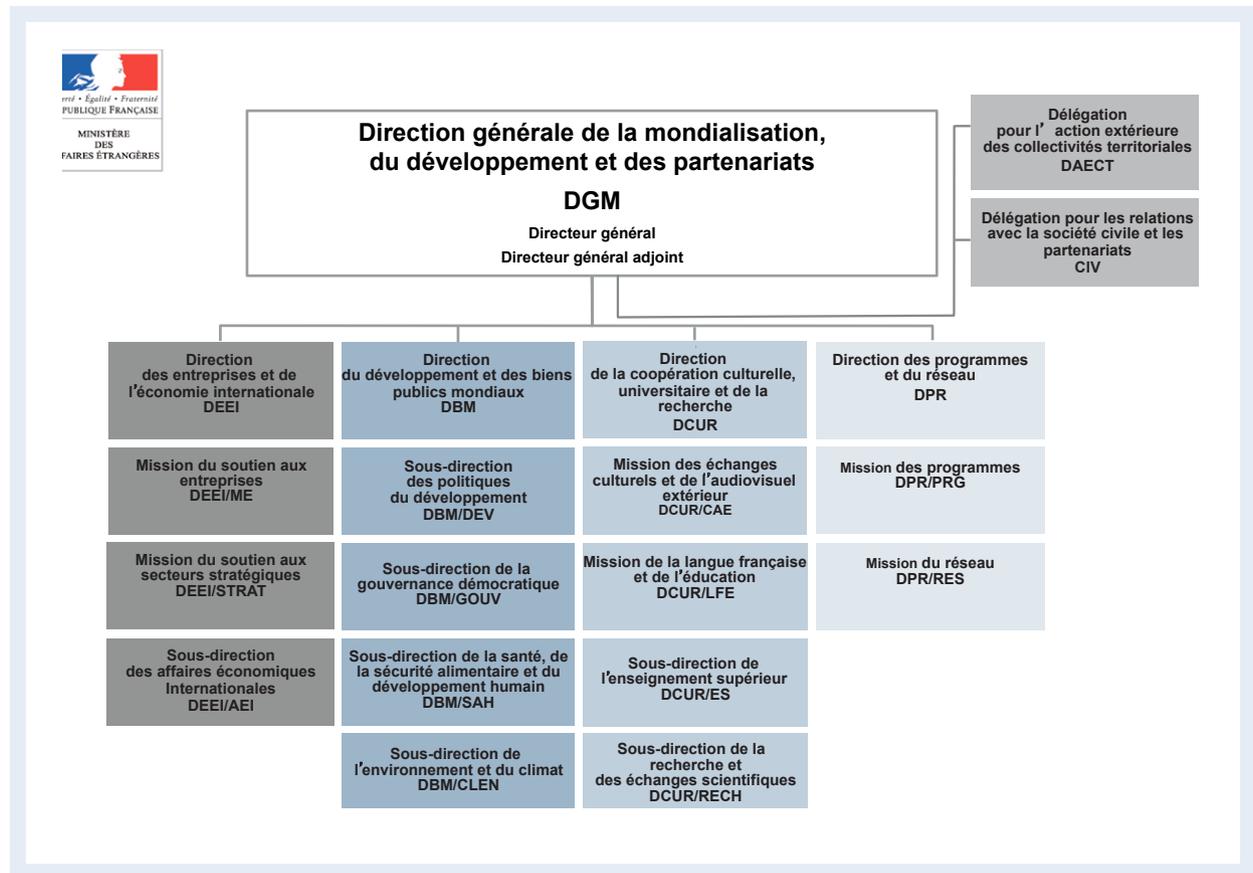
La France dispose d'une expertise technique qui est appréciée des autorités malgaches et camerounaises et des autres partenaires techniques et financiers qui collaborent avec elle. Comme cela est noté au Cameroun et à Madagascar, il est important que la pression sur les dépenses publiques n'affecte pas la qualité de cette expertise ni son déploiement sur le terrain, et que les ambassades gardent les capacités nécessaires au pilotage du programme de coopération. La pression sur les dépenses administratives se traduit par une charge de travail accrue pour le personnel des institutions françaises de coopération. Le dispositif commence à employer du personnel recruté localement en tant que cadre, ce qui est positif. Il reste à relever le défi de la gestion des plans de carrière de ce personnel. Le recours à des agents moins expérimentés, tels que les volontaires internationaux, ou à du personnel local pour des tâches à forte responsabilité, s'il présente des opportunités, doit être accompagné pour ne pas nuire à la qualité du programme.

Notes

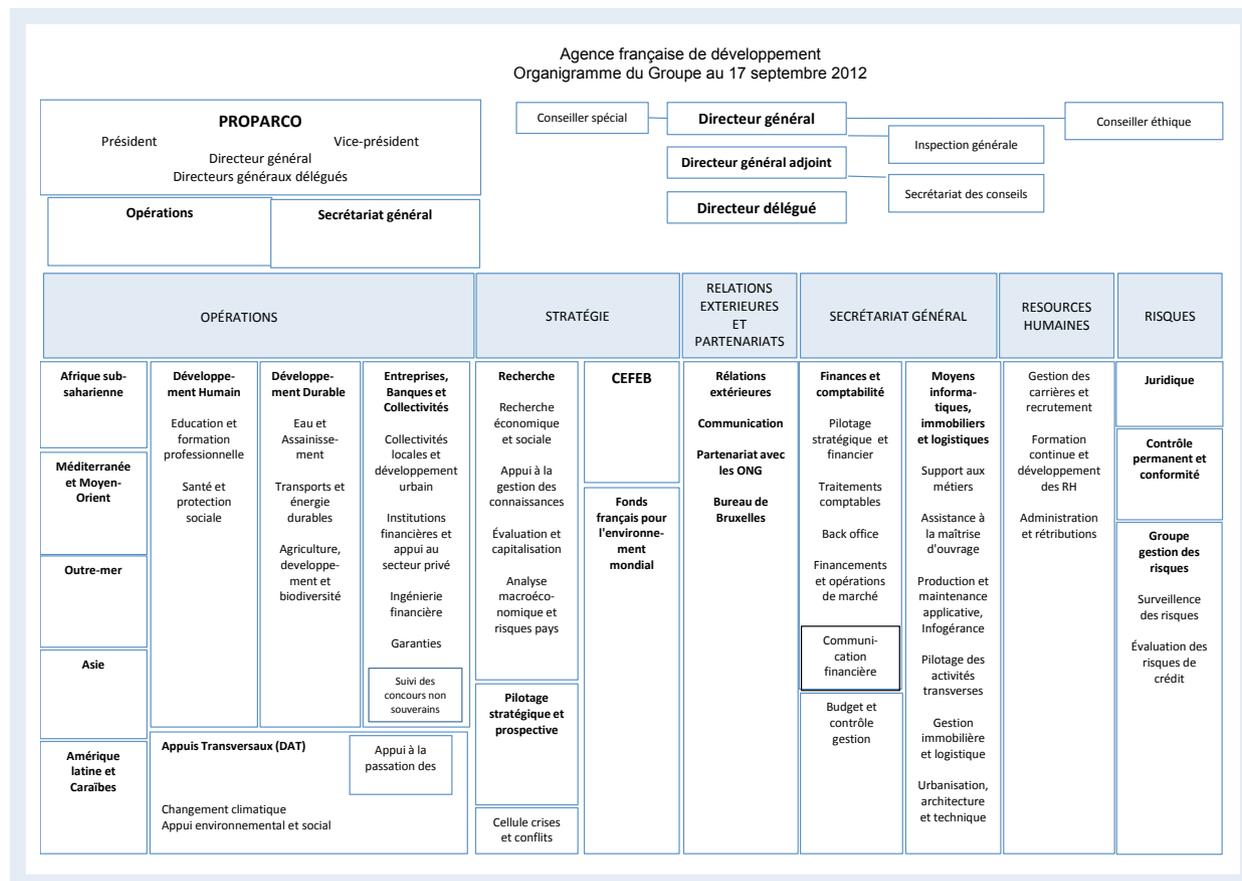
1. Banque africaine de développement, Banque mondiale, Union européenne, France et Allemagne.
2. Ce plan a fait l'objet d'une large consultation et s'articule autour de huit « engagements » : bonne gouvernance, transformation de l'éducation, santé et planning familial, infrastructures, développement rural, économie et secteur privé, environnement et solidarité nationale.
3. Les Nations Unies ont adopté une stratégie intérimaire qui détermine de nouveaux objectifs pour les secteurs sociaux. La BAfD a prolongé son document stratégique de partenariat jusqu'en 2012. La Banque mondiale a également un plan intérimaire.
4. Le DSCE identifie la faible productivité, la crise énergétique, les effets de la crise financière, l'insécurité alimentaire, la pauvreté et le taux de chômage élevé comme les principaux défis que le Cameroun doit relever pendant la période 2009-2019.
5. Les services de l'ambassade de France côtoient les instituts français de recherche (IRD, CIRAD, Institut Pasteur), Campus France, les alliances françaises, France Volontaires, le réseau inter-hospitalier GIP Esther et l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (au Cameroun) et les établissements scolaires, auxquels s'ajoutent les experts et assistants techniques et les nombreux représentants des collectivités territoriales françaises (régions et municipalités).

Annexe D: Organigrammes

Graphique D.1 MAE/DGM 1er mars 2013



Graphique D.2 Organigramme de l'Agence française de développement



Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement

France 2013

L'aide publique au développement (APD) dispensée par la France s'est élevée à 12.1 milliards de dollars en 2012, plaçant la France au 4ème rang au sein des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Cependant, ce volume représente 0.46 % de son revenu national brut (RNB), en-deçà de l'engagement international qu'elle a pris. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE recommande que la France établisse une trajectoire réaliste pour atteindre l'objectif de 0.7 % du RNB alloué à l'APD dans les meilleurs délais.

L'examen de l'OCDE salue la France pour sa vision stratégique du développement et son engagement au niveau international pour promouvoir le développement et proposer des moyens innovants pour le financer. La France concentre son effort en particulier sur la santé, l'environnement et le changement climatique, mobilise les investissements privés et promeut une plus grande transparence dans les transactions financières internationales. Le comité lui recommande cependant de faire davantage d'efforts pour appuyer les organisations de la société civile et l'égalité entre femmes et hommes, et pour renforcer les capacités des pays partenaires afin qu'ils puissent prendre en main leur propre avenir. La France peut également faire plus pour mesurer les résultats de ses efforts en matière de développement.

Conformément aux normes définies au niveau international, l'aide française est très largement déliée et la plupart des projets que la France finance dans les pays en développement sont exécutés par des partenaires locaux. La France a amélioré la prévisibilité de sa coopération ainsi que les relations entre les trois organismes principalement responsables du développement, à savoir le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Économie et des Finances et l'Agence française de développement (AFD). Cependant, avec beaucoup d'autres acteurs et de nombreuses lignes budgétaires impliqués dans le programme de coopération, le comité recommande à la France de réduire ses coûts de transaction en rationalisant le système institutionnel de la coopération. Le Comité appelle aussi la France à prendre toutes les mesures pour maintenir son expertise technique et renforcer ses équipes sur le terrain.

Le Comité note que, depuis 2008, la proportion de dons dans l'aide française diminue et que le nombre de prêts augmente. Les prêts appuient principalement les secteurs productifs et la lutte contre le changement climatique dans les pays à revenu intermédiaire. La diminution tendancielle de la part des dons limite la capacité d'appui aux secteurs sociaux et à la gouvernance dans les pays pauvres et fragiles. Concéder des prêts à de nouveaux partenaires se traduit aussi par le fait que la France est active dans un nombre croissant de pays. Le comité recommande à la France d'assurer que ces évolutions ne compromettent pas sa capacité d'appui à la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres et fragiles, et note qu'elle devra veiller à un bon équilibre entre dons et prêts.

La France s'engage à coordonner ses actions humanitaires avec les autres donateurs et avec la communauté humanitaire. Toutefois, l'examen constate qu'elle consacre seulement 0.9 % de son APD à l'aide humanitaire. Ce pourcentage est beaucoup plus faible que celui de la plupart des autres donateurs, et le comité signale qu'un budget aussi limité empêchera la France de mettre en œuvre sa nouvelle stratégie d'aide humanitaire et compromet son engagement de contribuer équitablement à la réponse internationale aux appels humanitaires.