Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

FRANCE

2018

Comité d'aide au développement : Vers un développement efficace

OCDE

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

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 officielles des pays membres de l'OCDE.

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2018), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018*, Éditions OCDE, Paris.
https://doi.org/10.1787/9789264302716-fr

ISBN 978-92-64-30270-9 (imprimé)
ISBN 978-92-64-30271-6 (PDF)
ISBN 978-92-64-30381-2 (HTML)
ISBN 978-92-64-30380-5 (epub)

Série : Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement
ISSN 2309-7140 (imprimé)
ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

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

© OCDE 2018

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 sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE consacre tous les quatre à cinq ans un examen aux efforts de coopération pour le développement de chacun de ses membres. La Direction de la coopération pour le développement (DCD) apporte un soutien analytique et élabore et affine, en étroite concertation avec le Comité, la méthodologie et le cadre d'analyse sur lesquels reposent ces 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 conduits par le CAD évaluent la performance du membre considéré, non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et d'examiner 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. Au cours de la visite sur le terrain, l'équipe s'entretient avec des fonctionnaires, des parlementaires, des représentants de la société civile du pays bénéficiaire ainsi qu'avec d'autres partenaires de l'aide au développement.

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du Comité d'Aide au Développement et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Luxembourg et les Pays Bas pour l'examen de la France qui a eu lieu le 6 juin 2018. Cet examen analyse la performance de la France, y compris en ce qui concerne ses efforts en matière de stabilité internationale, de son financement climatique, l'impact de la composition dons-prêts de son aide publique au développement ainsi que le pilotage de celle-ci.

Table des matières

Le processus d'examen par les pairs 3

Abréviations et acronymes..... 9

Sigles utilisés 10
Taux de change annuel moyen : 1 USD = EUR 10

L'aide de la France : aperçu synthétique 11

Contexte de l'examen par les pairs de la France 13

Contexte politique et économique 13
Système d'aide au développement..... 13

Principales conclusions et recommandations du CAD..... 15

La France a renforcé son rôle moteur dans la promotion du développement durable et de la stabilité internationale. Elle bénéficie maintenant d'une loi d'orientation et de programmation sur le développement international. 16
La France peut bâtir sur ses acquis 18
La France doit relever certains défis..... 21

Rapport du Secrétariat 25

Chapitre 1. Efforts déployés par la France à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable 27

Efforts à l'appui du développement durable à l'échelle mondiale..... 28
Cohérence des politiques au service du développement durable 30
Sensibilisation à l'échelle mondiale..... 33

Chapitre 2. Vision et cadre stratégique 39

Vision et cadre stratégique..... 40
Principes et orientations..... 43
Logique qui oriente à la prise de décisions..... 46

Chapitre 3. Financement du développement 51

Volume global de l'APD 52
Répartition de l'aide bilatérale..... 56
Répartition de l'aide multilatérale 58
Financement du développement 60

Chapitre 4. Structure et systèmes 67

Compétence, mandat et coordination..... 68
Systèmes 71
Capacités à l'échelle du système..... 73

Chapitre 5. Modalités de mise en œuvre et partenariats à l'échelle mondiale, régionale et des pays ... 77

Établissement de partenariats ... 78
Action au niveau des pays ... 83

Chapitre 6. Résultats, évaluation et apprentissage ... 89

Gestion axée sur les résultats de développement ... 90r
Système d'évaluation ... 92
Apprentissage institutionnel ... 95

Chapitre 7. Aide humanitaire ... 97

Cadre stratégique ... 98
Efficacité des programmes ... 99
Acheminement, partenariats et instruments ... 100
Adéquation de l'organisation au but recherché ... 101
Résultats, apprentissage et redevabilité ... 102

Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2013 ... 105

Annexe B. OCDE/CAD : Liste type de tableaux ... 108

Annexe C. Visites de terrain au Maroc et au Niger ... 116

Annexe D. Organigrammes ... 126

Tableaux

Tableau B.1. Apports financiers totaux ... 108
Tableau B.2. APD par grande catégorie ... 109
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable[1] par région et groupe de revenu ... 110
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale ... 111
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal ... 112
Tableau B.6. Panorama comparatif ... 113
Tableau B.7. Panorama comparatif de l'aide aux pays les moins avancés ... 114

Graphiques

Graphique 0.1. L'aide de la France : aperçu synthétique ... 11
Graphique 0.2. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2013 ... 12
Graphique 2.1. Priorités transversales, secteurs d'intervention et stratégies sectorielles de l'APD française ... 41
Graphique 3.1. Évolution de la composition de l'APD de la France, 2012-2016 ... 53
Graphique 3.2. Trajectoire de l'APD de la France comparé à l'Allemagne et au Royaume-Uni ... 55
Graphique 3.3. Répartition de l'APD de la France par groupe de revenu, 2011-2016 ... 57
Graphique 3.4. Répartition de l'aide multilatérale de la France ... 59
Graphique 4.1. Dispositif institutionnel de la coopération au développement ... 69
Graphique 5.1. Architecture de l'APD (2016) ... 81
Graphique 5.2. Performance de la France en matière d'efficacité du développement ... 84

Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2013, par thème 107
Graphique B.2. APD nette des pays du CAD en 2016 115
Graphique C.1. Aperçu de l'aide au Maroc 117
Graphique C.2. Aperçu de l'aide au Niger 118
Graphique D.1. Organigramme de l'Agence française de développement 126
Graphique D.2. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ... 127

Encadrés

Encadré 1.1. Recherche d'un consensus citoyen : quels enseignements pour la France ? 35
Encadré 3.1. La France à la pointe des financements innovants 63
Encadré 5.1. Une coopération accrue avec les institutions financières des pays émergents 79

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Abréviations et acronymes

AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CNDSI	Conseil national pour le développement et la solidarité internationale
DGT	Direction générale du Trésor
DPT	Document de politique transversale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FSD	Fonds de solidarité pour le développement
FUH	Fonds humanitaire d'urgence
IDFC	International Development Finance Club
IITA	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
LOP-DSI	Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisations de la société civile
PAC	Politique agricole commune
PAM	Programme alimentaire mondial

PMA	Pays les moins avancés
PISCCA	Projets innovants des sociétés civiles et coalitions d'acteurs
PPTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SNPC	Système de notification des pays créanciers
TSBA	Taxe de solidarité sur les billets d'avion
TTF	Taxe sur les transactions financières
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature

Sigles 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.	Sans objet
p	Données provisoires

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

Taux de change annuel moyen : 1 USD = EUR

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0.7550	0.7192	0.7780	0.7532	0.7537	0.9015	0.9043

L'aide de la France : aperçu synthétique

Graphique 0.1. L'aide de la France : aperçu synthétique

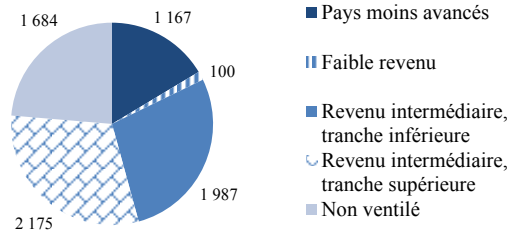
FRANCE

APD bilatérale brute, moyenne 2015-2016, sauf indication contraire

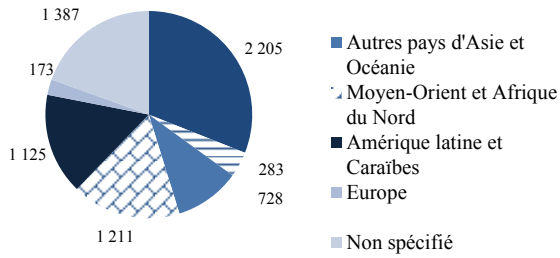
APD nette	2015	2016	Variation 2015-2016
Prix courants (USD m)	9 039	9 622	6.4%
Prix constants (2015 USD m)	9 039	9 577	6.0%
En euros (millions)	8 149	8 701	6.8%
APD/RNB	0.37%	0.38%	
Aide bilatérale (%)	57%	59%	

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (millions USD)	
1 Maroc	424
2 Colombie	345
3 Côte d'Ivoire	287
4 Cameroun	215
5 Jordanie	212
6 Indonésie	191
7 Égypte	190
8 Chine (République populaire de)	161
9 Afrique du Sud	160
10 Brésil	154
Pour mémoire: Pourcentage de l'APD	
5 principaux béneficiaires	21%
10 principaux béneficiaires	33%
20 principaux béneficiaires	50%

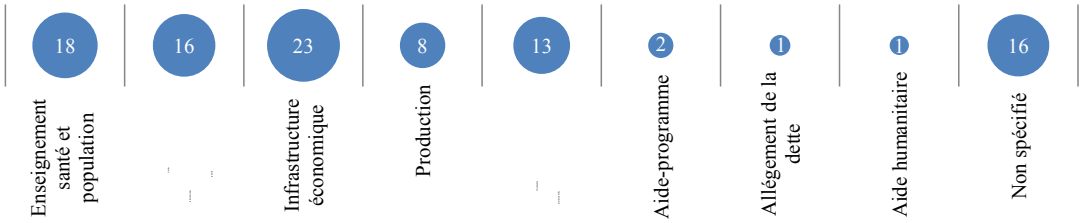
Par groupe de revenu (USD m)



Par région (USD m)

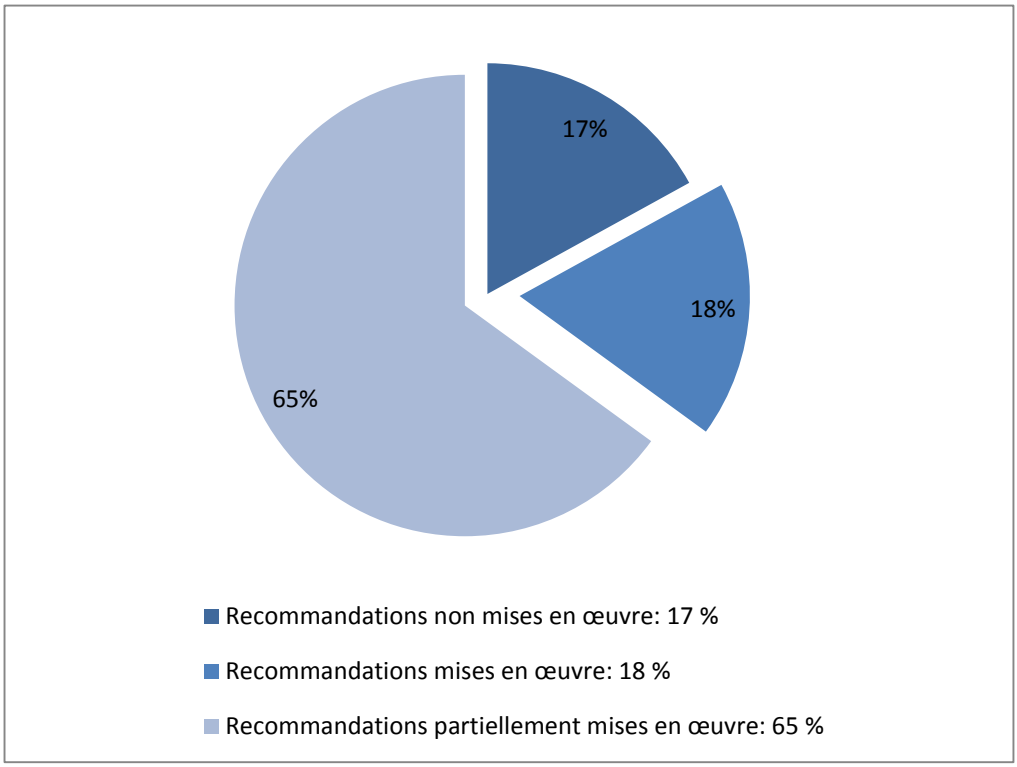


Par secteur



Source : OECD-Comité d'aide au développement (CAD), www.oecd.org/dac/stats.
Note : APD = Aide publique au développement.

Graphique 0.2. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2013



Contexte de l'examen par les pairs de la France

Contexte politique et économique

Le président de la République française, Emmanuel Macron, a été élu en mai 2017. Son parti, la République en marche, dispose d'une majorité confortable à l'Assemblée nationale, le plaçant en bonne position pour mettre en œuvre des réformes sociales et économiques. Sur le plan international, le président Macron se positionne comme leader dans la lutte contre le changement climatique et en faveur de l'adhésion à l'Accord de Paris pour le climat. Il se veut également un moteur de la relance des relations franco-allemandes et l'intégration européenne. Les prochaines élections présidentielles et législatives auront lieu en 2022.

La France compte 65 millions d'habitants. Son activité économique est en reprise. La croissance annuelle du produit intérieur brut devrait atteindre au moins 1.6 % en 2017-18, en deçà de la moyenne de l'OCDE (2.1 %). Cependant, un renforcement de la croissance contribuerait à maintenir son niveau de protection sociale, sachant que les dépenses publiques de la France sont les plus élevées des pays membres de l'OCDE (OCDE, 2017c).

Le marché du travail s'améliore, mais les gains de productivité sont encore trop modestes. Si le taux de pauvreté reste faible, le taux de chômage (10 %) demeure plus élevé que la moyenne de l'OCDE (6.3 %). Les jeunes et les travailleurs peu qualifiés sont souvent exclus du marché du travail, notamment dans les quartiers pauvres (OCDE, 2017a).

Système d'aide au développement

À la suite des élections de 2017, le président de la République a décidé de prioriser l'aide publique au développement (APD). Il a annoncé que les moyens octroyés à l'APD de la France représenteraient 0.55 % de la richesse nationale en 2022, pour atteindre à terme 0.7 %. Cette politique de développement, rehaussée de nouvelles ressources en APD sera axée sur cinq priorités : l'éducation, le climat, l'égalité femme-homme, la santé et le Sahel, dans le contexte de l'Alliance Sahel (MEAE, 2017). Selon les chiffres provisoires, l'APD nette de la France a augmenté de presque 15 % en 2017, après plusieurs années de baisses importantes.

Depuis l'adoption de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) en juillet 2014, le Parlement peut débattre des orientations de la politique de développement française. Le texte de la loi proclame un nouveau cadre pour la politique de développement qui « met en œuvre une politique qui participe activement à l'effort international de lutte contre la pauvreté » (JORF, 2014).

Le dernier examen par les pairs a eu lieu en 2013. Depuis, l'APD totale de la France a diminué, passant de 12.0 milliards USD (dollars des États-Unis) en 2012 à 9.6 milliards USD en 2016 (OCDE, 2018). Le ratio APD/revenu national brut (RNB) est

également tombé, de 0.44 % en 2012 à 0.43 % en 2017. En 2017, la France se situait à la 5e place des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE en termes de volume d'APD (11.3 milliards USD) et à la 10e place en termes de rapport APD/RNB (0.43 %).

La structure budgétaire de l'APD française est complexe : elle comporte 24 programmes budgétaires distincts, répartis entre 13 missions gérées par 14 ministères, auxquels s'ajoutent des crédits extrabudgétaires. Les deux programmes budgétaires principaux qui composent la mission « Aide publique au développement » (programme 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement » géré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères [MEAE]; programme 110, « Aide économique et financière au développement », géré par le ministère de l'Économie et des Finances [MINEFI]) représentent un tiers de l'APD totale française. Ainsi, les deux tiers de l'APD française sont gérés dans le cadre de missions dont l'objectif principal n'est pas le développement, ainsi que par des fonds extrabudgétaires.

Références

JORF (2014), «Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale», Journal officiel de la République française, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id

MEAE (2017), *Mémorandum de la France sur ses politiques de coopération*, MEAE, Paris.

OCDE (2017a), *Études économiques de l'OCDE : France 2017*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2017-fr

OCDE (2017b), *Évolution du niveau moyen de bien-être en France au cours des dix dernières années*, Éditions OCDE, Paris. www.oecd.org/fr/statistiques/Better-Life-Initiative-country-note-France-en-fran%C3%A7ais.pdf

OCDE (2017c), *France : Note par pays - Panorama des administrations publiques*, Éditions OCDE, Paris. http://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-france-fr.pdf

OCDE (2018), *Statistiques OCDE/CAD,* oecd.org/dac/stats

Principales conclusions et recommandations du CAD

La France a renforcé son rôle moteur dans la promotion du développement durable et de la stabilité internationale. Elle bénéficie maintenant d'une loi d'orientation et de programmation sur le développement international.

La France joue un rôle de premier plan en matière de stabilité internationale. Elle soutient fortement l'adhésion, la promotion et la mise en œuvre de l'Accord de Paris depuis 2015, et accorde une priorité au financement climatique. Dans le domaine économique, la France a réalisé des progrès dans la lutte contre la corruption et les flux financiers illicites de capitaux. Elle a élaboré avec succès des mécanismes innovants de financement du développement et dispose aujourd'hui d'une large palette d'instruments pour appuyer sa coopération. Malgré des baisses successives de son aide publique au développement (APD) depuis le dernier examen, elle s'est engagée en 2017 sur une trajectoire ascendante afin que son APD atteigne 0.55% du revenu national brut (RNB) français d'ici à 2022.

Dans le contexte de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) adoptée en juillet 2014 à la suite d'un débat sans précédent, la France a mis en œuvre les recommandations du dernier examen par les pairs. Ainsi,

- la France a fortement consolidé son approche des contextes fragiles et dispose désormais d'un cadre stratégique complet et de priorités claires.
- la France a rationalisé le dispositif central de sa coopération.
- l'Agence française de développement (AFD) a consolidé et renforcé la gestion de ses ressources humaines.

La France montre le bon exemple en matière de développement durable et stabilité internationale.

La LOP-DSI stipule que le développement durable des pays en développement, fondé sur trois piliers (économique, social et environnemental), est la finalité de la politique française de développement. La vocation première de la Loi est de lutter contre la pauvreté et les inégalités. La France a marqué ces dernières années son soutien à une vision modernisée du financement du développement. Au Sommet de l'ONU en 2015, elle a entériné la convergence des agendas du développement et de protection de la planète en adoptant le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Dès le premier forum politique de haut niveau en juillet 2016, la France s'est soumise à une revue volontaire nationale sur sa mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD).

La France donne la priorité au financement pour le climat, à l'environnement et à la biodiversité. Ainsi, elle a renouvelé son engagement à consacrer 5 milliards EUR (euros) à la lutte contre le dérèglement climatique à l'horizon 2020, dont 1.5 milliard EUR en faveur de l'adaptation au changement climatique.

La France possède de bonnes politiques en matière de respect des normes internationales et de coopération dans le domaine de la finance, surtout pour l'échange d'informations. L'adoption en 2016 de la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique (« Sapin 2 ») a relancé l'action de la France en créant l'Agence française anticorruption. En réaction à la catastrophe du Rana Plaza à

Dacca, la France a adopté une loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre ; elle se conforme également aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Dans les contextes de conflit, la nécessité d'une cohérence entre sécurité et développement est partagée par les intervenants civils comme militaires. Cela devrait permettre à la France de mieux appréhender les crises dans leur globalité, tout en préservant les mandats des acteurs. La France figure parmi les cinq premiers contributeurs financiers aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies ; elle est le deuxième contributeur européen en personnel. Le continuum sécurité-développement se consolide notamment dans les zones de crise dans lesquelles la France intervient. À titre d'exemple, la France est un fer de lance de la lutte contre le terrorisme et pour le maintien de la sécurité dans la région du Sahel.

La France a commencé à rationaliser le dispositif de l'APD et dispose d'une importante palette d'instruments pour répondre aux besoins des pays en développement.

La valeur ajoutée de la France réside dans ses liens historiques et linguistiques avec la plupart de ses pays prioritaires. Elle s'appuie également sur son expertise technique et son engagement sur la durée qui lui permettent de s'adapter à l'évolution du contexte économique et social et d'être à l'écoute des besoins exprimés par les contreparties nationales. La multiplicité d'instruments dont elle dispose – notamment les prêts souverains et non souverains, la coopération décentralisée et le montage de projets prêt-dons-assistance technique – constitue un atout.

La France a élaboré avec succès des mécanismes innovants de financement du développement, notamment la taxe sur les transactions financières et la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), qui ont conjointement rapporté plus d'1 milliard EUR pour financer l'APD en 2017. La France utilise également des instruments permettant de soutenir l'engagement et le développement du secteur privé, principalement à travers Proparco, filiale de l'AFD, dont les engagements devraient doubler d'ici à 2020. Proparco souhaite renforcer sa transparence et redevabilité et elle a prévu de renforcer son action en Afrique et dans les pays fragiles, ce qui constitue un élément positif.

La France a rationalisé son dispositif central de coopération en réponse aux recommandations de l'examen par les pairs de 2013. La loi prévoit plus de transparence, de concertation et de redevabilité auprès des parties prenantes, notamment grâce à la création du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI). La France vise une plus grande fréquence des réunions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). D'autre part, elle a commencé à rationaliser l'architecture de sa coopération technique grâce à la création en 2015 d'Expertise France, agence française de coopération technique internationale regroupant actuellement six opérateurs. La France assure une programmation stratégique des évaluations, ainsi qu'une meilleure coordination des évaluations entre le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), l'AFD et la Direction générale du Trésor.

La France peut bâtir sur ses acquis

L'engagement de la France d'augmenter son APD d'ici à 2022 est bienvenu après une période de baisses importantes, mais sa mise en œuvre nécessitera des actions immédiates.

Au cours de la période 2012-16, l'APD française a reculé de 0.45 % à 0.38 % du RNB, baissant en volume de 10.6 milliards USD (dollars des États-Unis) à 9.6 milliards USD. La France s'est engagée à consacrer 0.55 % de son RNB à l'APD d'ici à 2022 – soit une augmentation de près de 6 milliards EUR en volume par rapport à 2016. Les conclusions émises par le CICID en février 2018 présentent une trajectoire budgétaire d'ensemble (évolution annuelle du ratio APD/RNB entre 2018 et 2022), et la France s'est engagée à allouer les deux-tiers de la hausse cumulée des autorisations d'engagement d'APD à l'aide bilatérale d'ici à 2022. Selon les chiffres provisoires pour 2017, le rapport APD/RNB a atteint 0.43 % du RNB, ce qui constitue un pas dans la bonne direction. Pour atteindre ces cibles tout en assurant la cohérence des financements avec ses priorités géographiques et thématiques, la France devra augmenter sensiblement son aide bilatérale pilotable sous forme de dons.

Recommandation :

1. **La France devrait définir une stratégie pour atteindre un ratio APD/RNB de 0.55 % en 2022 – et 0.7 % d'ici à 2030 – afin de répondre à ses engagements internationaux. D'ici à 2020 au plus tard, elle devra autoriser les engagements nécessaires pour atteindre cet objectif.**

La France souhaite augmenter son engagement dans les pays moins avancés (PMA) et les contextes fragiles, mais pour cela elle devra adapter ses procédures pour améliorer sa réponse globale aux crises et assurer un soutien efficace et accru.

Lors de la quatrième Conférence nationale humanitaire de mars 2018, la France a adopté une nouvelle Stratégie humanitaire de la France 2018-2022. La Stratégie vise à adapter l'aide humanitaire de la France à son approche globale dans les contextes de crise, conformément aux engagements pris lors du Sommet humanitaire mondial et du « Grand Bargain », que la France a rejoint en 2017. Cette approche globale implique une interaction croissante entre les éléments militaires et civils, y compris les acteurs humanitaires. Afin de respecter les principes humanitaires auxquels elle est attachée, la France a mis en place depuis longtemps des lignes directrices pour les actions civilo-militaires de ses forces armées.

Pour autant, le lien plus étroit entre paix, sécurité, développement et aide humanitaire inhérent à l'approche globale exige de respecter les mandats de chaque acteur, afin de préserver leur spécificité et leur crédibilité : aux éléments armés, leur rôle sécuritaire ; aux acteurs de développement, un rôle de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les ODD ; aux acteurs humanitaires, un rôle de réponse d'urgence, afin de préserver les vies et les moyens d'existence. Le retour à la sécurité est un des facteurs de lutte contre la pauvreté, mais la France doit veiller à ne pas subordonner l'aide au développement aux seules problématiques de sécurité, de politique intérieure ou de régulation des flux migratoires.

Compte tenu du souhait de la France d'augmenter son engagement dans les pays les moins avancés (PMA) et les contextes fragiles, l'AFD gagnerait à adapter ses procédures d'instruction et à déléguer davantage ses opérations sur le terrain. Si la France a fortement consolidé son approche des contextes fragiles depuis son dernier examen par les pairs, le circuit décisionnel n'est pas assez souple pour assurer un lien efficace entre l'aide d'urgence ou de stabilisation et le développement. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte où le modeste Fonds de stabilisation du Centre de crise et de soutien reste le seul instrument permettant d'engager rapidement des fonds pour prévenir l'escalade des crises.

Recommandations :

2. **La France devrait adopter une approche globale et équilibrée des crises, en préservant la lutte contre la pauvreté comme objectif principal de l'APD, ainsi que les principes de l'action humanitaire.**
3. **L'AFD doit continuer à adapter ses procédures pour les rendre plus efficaces. Elle doit notamment instaurer des circuits plus courts entre la période de montage d'un projet et le premier décaissement, aussi bien dans les PMA qu'aux fins de stabilisation et de prévention des crises dans les États fragiles.**

La mise en œuvre de la nouvelle Stratégie genre et développement nécessitera d'augmenter les moyens financiers consacrés à l'égalité des genres.

Depuis le dernier examen de 2013, la France a réalisé des progrès du point de vue stratégique, et a mieux intégré l'approche du genre dans ses politiques, modalités d'intervention et instruments. La France a dévoilé sa nouvelle Stratégie genre et développement en mars 2018. La Stratégie tient compte des conclusions de l'évaluation de la stratégie précédente, ainsi que des recommandations de la société civile. Les agents du MEAE ainsi que les opérateurs sont nettement plus sensibilisés qu'auparavant à la thématique « genre et développement ». L'AFD a créé des « boîtes à outils genre » par secteur qui facilitent une perspective transversale et sont à la disposition des experts techniques et chefs de projet. En revanche, seulement 22 % des engagements de la France ciblaient l'égalité femmes-hommes, très en dessous de la moyenne du CAD (40 %). Cela semble contredire la priorité accordée par la France à l'égalité femmes-hommes, tout comme son influence en matière de promotion du genre et des droits humains dans différents forums mondiaux.

Recommandation :

4. **Les moyens financiers visant à promouvoir l'égalité femmes-hommes dans la programmation de l'APD française doivent être renforcés pour affirmer sa volonté de mettre en œuvre cette politique**.

La mise en œuvre de la nouvelle Stratégie multilatérale offre l'opportunité d'un dialogue plus stratégique avec les partenaires multilatéraux de la France.

La France a élaboré une Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021 en réponse à la recommandation de l'examen par les pairs de 2013. La Stratégie met en

avant les dix priorités thématiques et géographiques que défend la France avec succès auprès des conseils d'administrations des institutions financières. Cela lui permet d'orienter ses financements en faveur des pays les plus pauvres et les plus fragiles, ou en faveur d'actions liées au climat. Cependant, la Stratégie n'énonce pas de critères d'affectation précis pour les futures allocations multilatérales. De fait, l'action multilatérale de la France ne s'inscrit pas systématiquement dans un engagement pluriannuel, ce qui nuit à la prévisibilité de ses financements. De même, les différents interlocuteurs français (c'est-à-dire l'AFD, le MEAE, le MINEFI, Expertise France et les ministères sectoriels) auprès des partenaires multilatéraux ne se coordonnent pas systématiquement entre eux et n'ont pas forcément les mêmes priorités ou objectifs.

Recommandation :

5. **La France doit renforcer son dialogue stratégique avec ses partenaires multilatéraux tout en assurant la cohérence de ses politiques et l'efficacité de ses partenariats. Elle doit également améliorer sa coordination interne, fonder ses contributions sur des critères clairs et partager des cadres financiers indicatifs pluriannuels pour une meilleure prévisibilité de son aide multilatérale.**

La France s'aligne sur les demandes des pays partenaires, mais pourrait concentrer davantage ses appuis sectoriels bilatéraux.

La répartition de l'aide française sur le terrain se fait largement selon la demande des pays, ce qui favorise l'appropriation et l'alignement de l'aide sur leurs priorités nationales. Cependant, la France a tendance à disperser son aide sur de trop nombreux secteurs, contrecarrant ainsi sa politique générale de coopération, qui préconise de concentrer l'aide sur trois secteurs prioritaires définis conjointement avec chacun de ses pays partenaire. De même, l'examen de ses dotations montre que la France répartit son modeste budget d'aide humanitaire sur un nombre important de crises, aboutissant également à une certaine dispersion. Cette fragmentation peut compliquer la tâche des ambassades et agences locales de l'AFD pour ce qui est de piloter l'aide et d'identifier l'expertise technique adéquate, n'ayant pas forcément les capacités nécessaires pour mener des projets dans tous les secteurs. La mise en place de la programmation conjointe européenne dans 12 de ses 17 pays prioritaires pourrait permettre à la France de mieux concentrer son aide.

Recommandation :

6. **Conformément à ses engagements, la France devrait concentrer son aide dans un nombre limité de secteurs où elle dispose d'une valeur ajoutée pour ses pays partenaires.**

Malgré les recommandations de la LOP-DSI, aucune instance ne garantit la cohérence des politiques au service du développement durable.

L'article 3 de la LOP-DSI de 2014 mentionne explicitement l'importance attachée par la France à la cohérence entre les objectifs de sa politique de développement et ses autres politiques publiques, même si la loi n'esquisse aucun mécanisme de suivi, d'analyse ni de

redevabilité. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, il demeure un manque de synergies, notamment, entre la stratégie dédiée à l'action extérieure de la France pour l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion dans les pays en développement, et les activités de Campus France, qui accompagne les étudiants étrangers souhaitant étudier en France. Comme l'examen par les pairs l'avait déjà souligné en 2013, aucun dispositif ne permet de garantir la cohérence des politiques françaises au service du développement durable. En effet, le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) dispose de moyens limités pour élaborer et guider la politique de développement, qui ne lui permettent pas d'assurer la cohérence des politiques. Même si ce n'est pas le cas aujourd'hui, ce Comité pourrait assurer la cohérence et un suivi formel des politiques françaises et de leurs effets sur le développement de pays partenaires.

Recommandation :

7. **La France doit se doter d'un dispositif de gouvernance pour promouvoir la cohérence de ses politiques. Elle doit s'assurer que ses efforts soutiennent, plutôt que freinent, le développement durable de ses pays partenaires, notamment les pays prioritaires.**

La France doit relever certains défis

L'APD de la France n'est pas en phase avec les priorités et stratégies définies dans la LOP-DSI, ni avec les conclusions du CICID qui en découlent.

Face à son engagement de haut niveau en faveur d'une augmentation de l'APD, la France devra élaborer une stratégie de mise en œuvre alignée sur sa politique de développement et ses priorités affichées. La France a alloué seulement 14 % de son volume d'APD bilatérale aux 17 pays prioritaires en 2016. Par ailleurs, aucun de ces pays ne figurait parmi les dix principaux bénéficiaires de l'APD française, tous des pays à revenu intermédiaire. Toujours en 2016, l'aide aux PMA représentait seulement 19 % de l'APD bilatérale ventilable de la France en 2016 (contre 37 % pour l'ensemble des pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE [CAD]), soit 0.08 % du RNB de la France – bien en dessous de la cible de 0.15 %. D'autre part, le faible niveau d'aide humanitaire (153 millions USD en 2016, soit 1.3 % de l'APD, contre 11 % en moyenne pour l'ensemble du CAD) contredit les objectifs stratégiques de la France.

S'agissant d'allocation géographique, la France n'atteint plus depuis 2012 son objectif régional concernant l'effort financier pour la zone Afrique et Méditerranée. En outre, les indicateurs utilisés par la France pour déterminer ses allocations géographiques en faveur de ses régions et pays prioritaires sont souvent complexes. Ils sont difficilement compréhensibles et vérifiables par le public et le Parlement, et ne distinguent pas suffisamment les pays selon leur niveau de richesse. Par conséquent, ces indicateurs ne donnent pas toujours l'impulsion nécessaire pour atteindre les objectifs politiques de la France.

La France s'appuie largement sur l'instrument des prêts, qui représentaient en 2016 28 % de son APD brute totale (45 % de son APD brute bilatérale). En 2016, 64 % du portefeuille d'APD de l'AFD était composé de prêts. En 2012-2016, la libéralité de l'APD française est d'ailleurs restée tous les ans en dessous de la norme établie par le CAD. Elle s'est même dégradée sur la période, alors qu'elle avait déjà été identifiée comme une faiblesse de la coopération française lors du dernier examen par les pairs. Ce

modèle, fondé davantage sur les prêts que les dons, incite l'AFD à investir dans les pays à revenu intermédiaire et dans des secteurs potentiellement profitables, ce qui peut expliquer l'écart entre les priorités affichées et les flux de l'APD française.

La France n'a pas adopté une approche globale pour cibler les personnes les plus démunies au sein des pays partenaires. En revanche, elle s'appuie sur son rôle « d'aiguillon » pour inciter les acteurs de la société civile à agir en amont lorsque l'État ne peut pas intervenir. Par conséquent, elle pourrait apporter un soutien plus important aux organisations non gouvernementales (ONG) pour qu'elles bénéficient davantage aux populations vulnérables, souvent situées dans des localités reculées et difficiles d'accès. Si la France a doublé son aide aux ONG et acheminée par les ONG depuis 2012, son niveau (3 % de l'APD bilatérale) reste très faible comparé à l'ensemble des pays membres du CAD (15 % de l'APD bilatérale).

Recommandation :

8. **La France doit augmenter le volume de l'APD sous forme de dons vers les pays prioritaires (qui sont tous des PMA, y compris un bon nombre de pays fragiles). En même temps, la France doit veiller à ce que les indicateurs d'effort financier qu'elle utilise pour orienter ses allocations géographiques reflètent les priorités stratégiques de sa coopération, y compris en ce qui concerne les PMA, les pays fragiles et le Sahel.**
9. **La France doit augmenter la part de son aide bilatérale consacrée aux ONG internationales et locales ou acheminée par le biais de ces ONG.**

La France doit continuer à rationaliser son architecture de coopération. Elle doit clarifier son pilotage, améliorer la coordination entre tous les acteurs et assurer une gestion axée sur les résultats.

Expertise France, dont seulement un quart des ressources proviennent de commandes publiques françaises, vise une situation d'autofinancement d'ici à 2020. Elle devrait par ailleurs être intégrée au Groupe AFD en 2019 selon la décision du CICID de 2018. La dispersion de ses activités dans de nombreux secteurs, ainsi que le manque de clarté de son modèle économique et de ses relations avec les autres acteurs de la coopération française à Paris et sur le terrain, exercent une forte pression économique et technique sur l'opérateur, créant ainsi certaines tensions avec le personnel.

En théorie, le MEAE et le Ministère de l'Économie et des Finances (MINEFI) assurent le pilotage stratégique de la coopération, tandis que les opérateurs (dont l'AFD) assurent sa mise en œuvre. En pratique, la frontière entre ces deux fonctions est floue. Les questions de direction et de division du travail – par exemple, entre le MEAE et l'AFD au siège, et entre le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et l'AFD sur le terrain – ne sont pas toutes clarifiées et conduisent parfois à une duplication des efforts. D'autre part, les capacités de pilotage stratégique du MEAE sont fragilisées par une forte rotation du personnel technique au sein du ministère, alors que l'AFD a de son côté renforcé ses capacités stratégiques au cours des dernières années.

L'AFD dispose de cadres d'intervention ou de stratégies pour certains pays. Cependant, ceux-ci ne sont généralement pas dotées d'un budget indicatif communiqué aux contreparties, ni d'un cadre de performance qui recueillerait les données et les résultats des différents projets mis en œuvre. Par ailleurs, seules les grandes lignes des cadres

d'intervention font l'objet d'une discussion avec les pays partenaires. La Direction générale du Trésor dispose également de quelques stratégies pays. Enfin, les ministères sectoriels et les instituts actifs dans la coopération possèdent parfois aussi leurs propres stratégies pays. En revanche, la France n'a pas mis en place des cadres de partenariat englobant l'ensemble des activités de coopération et susceptibles de faciliter le pilotage de la coopération par l'ambassade, soutenir le dialogue avec les autorités nationales et contribuer au suivi des résultats. En présentant des montants, des objectifs et des indicateurs pour toutes les activités, ces cadres contribueraient à une vision d'ensemble et permettraient d'effectuer un meilleur suivi de la coopération française.

Au-delà des 31 indicateurs agrégés (dont 17 concernent l'aide bilatérale) et de l'information recueillie au niveau projet, la France n'a pas identifié les résultats qu'elle souhaiterait atteindre aux niveaux pays, programmatiques ou thématiques. Cela complique d'autant une gestion axée sur les résultats et ne permet pas à la France de déterminer l'impact réel de son appui financier. La mise à jour des différents indicateurs de performance, ainsi que la révision de la loi de 2014, sont l'occasion d'améliorer la cohérence des différents indicateurs avec les ODD afin de les rendre plus pertinents, d'accroître leur utilisation et de développer une culture du résultat. D'autre part, le suivi et les résultats des projets et programmes sont perçus avant tout comme des mécanismes de contrôle et de redevabilité et non de pilotage à travers une gestion axée sur les résultats. Leur utilisation dans l'optique d'améliorer la mise en œuvre des projets et leur pilotage, la communication ou de rehausser l'apprentissage nécessitera de renforcer les ressources humaines et logistiques.

Recommandations :

10. **Dans le cadre de l'intégration d'Expertise France au sein du Groupe AFD, la France devra préciser le modèle économique de l'opérateur et son positionnement dans le système de coopération français, à Paris comme sur le terrain.**
11. **La France doit améliorer le pilotage stratégique et la supervision de sa coopération, avec des mandats clairement délimités et assortis de moyens humains.**
12. **Pour faciliter le pilotage de sa coopération la France devrait élaborer avec tous ses pays prioritaires des stratégies pays englobant l'ensemble des activités de coopération, de préférence dans le cadre de la programmation conjointe européenne.**
13. **La France devrait développer et intégrer la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de ses programmes de coopération au développement, afin que les résultats obtenus (du niveau projet au niveau central) servent à améliorer la redevabilité, le pilotage, la communication et l'apprentissage.**

Rapport du Secrétariat

Chapitre 1. Efforts déployés par la France à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable

La France joue un rôle de premier plan en matière de stabilité internationale et de développement durable dans le monde. Elle soutient fortement l'adhésion, la promotion et la mise en œuvre de l'Accord de Paris depuis 2015. Cependant, la France ne dispose toujours pas d'un dispositif et de moyens lui permettant de garantir la cohérence des politiques. Dans le domaine économique, la France a réalisé des progrès pour combattre la corruption et les flux illicites de capitaux : la loi dite « Sapin 2 » de 2016 oblige les grandes entreprises, y compris les sociétés de financement telles que l'Agence française de développement (AFD), à instaurer un dispositif de prévention de la corruption. Les ressources et les moyens de sensibilisation demeurent faibles en comparaison avec d'autres pays et il reste du chemin à faire pour que toutes les parties prenantes internalisent et communiquent clairement les priorités et les résultats de la coopération pour le développement.

Efforts à l'appui du développement durable à l'échelle mondiale

Indicateur d'examen par les pairs : le membre assume un rôle actif en contribuant à l'établissement de normes internationales et de cadres mondiaux, et au développement de biens publics mondiaux qui bénéficient aux pays en développement

La France joue un rôle de premier plan en matière de stabilité internationale et développement durable dans le monde, comme elle l'a démontré lors de sa revue nationale volontaire au premier Forum politique de haut niveau sur le développement durable en juillet 2016. Elle soutient fortement l'adhésion, la promotion et la mise en œuvre de l'Accord de Paris depuis son adoption en décembre 2015, et accorde une priorité accrue au financement pour la lutte contre le changement climatique.

La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) du 7 juillet 2014 fait du développement durable la finalité de la politique française de développement, fondé sur ses trois composantes économique, sociale et environnementale. Sur la scène mondiale, la France met en avant la stabilité internationale, le climat, l'éducation, l'égalité entre les femmes et les hommes, et la santé. Dans son discours délivré au Forum économique mondial de Davos en janvier 2018, le président Emmanuel Macron a souligné que « la France est de retour au centre de l'Europe parce que nous n'aurons jamais de réussite française sans la réussite européenne ». Il a appelé à une stratégie européenne pour la migration, le numérique, l'énergie, la défense, le développement, les finances et les investissements (Macron, 2018). C'est également dans cette perspective européenne que la France conçoit ses responsabilités en matière de coopération internationale.

La France montre le bon exemple en matière de développement durable et de stabilité internationale

La France s'est engagée pleinement en faveur du développement durable lors des quatre principaux sommets internationaux qui se sont déroulés en 2015. Lors de la Conférence mondiale des Nations Unies sur la réduction des risques de catastrophes, à Sendai en mars 2015, elle a joué un rôle important en liant ces risques aux politiques d'adaptation au changement climatique. Au Sommet d'Addis-Abeba, la France a soutenu une vision modernisée du financement du développement. Au Sommet des Nations Unies sur le développement durable, elle a entériné cette convergence des agendas du développement et de la protection de la planète en adoptant le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Enfin, elle a obtenu un succès diplomatique majeur grâce à l'adoption de l'Accord de Paris sur le climat en décembre 2015 (MEAE, 2017).

La France s'est soumise à une revue volontaire nationale sur la mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD) lors du premier Forum politique de haut niveau pour le développement durable en juillet 2016. Cette revue souligne les points forts de la France, notamment un niveau et une qualité de vie élevés ; une protection sociale inclusive ; la mise en œuvre de l'Accord de Paris ; une croissance verte ; et une transparence renforcée de la vie politique. Néanmoins, elle souligne également les défis auxquels est confrontée la France pour réduire les inégalités sociales, scolaires et entre les sexes (MEAE, 2016). La feuille de route sur la mise en œuvre des ODD par la France,

pilotée par la déléguée interministérielle au développement durable sous l'autorité du Premier ministre devrait être finalisée en 2019.

La France est un pilier des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. En 2016 et 2017, elle figurait parmi les cinq premiers contributeurs financiers et apportait la deuxième contribution européenne en matière de personnel, principalement au travers de sa participation à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (ONU DOMP, 2017). Le lien entre développement et sécurité se renforce dans les zones de crises où elle intervient. Par exemple, la France est fer de lance de la lutte contre le terrorisme et pour le maintien de la sécurité dans la région du Sahel, avec des effectifs de 4 000 militaires sur le terrain au Burkina Faso, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Tchad, et dans le cadre de l'Opération Barkhane (ministère des Armées, 2018). En revanche, alors que la France est un contributeur engagé lorsqu'il s'agit de contextes de crise et de maintien de la stabilité, elle s'est jusqu'à présent moins concentrée sur la prévention des crises et la réduction des vulnérabilités.

La France priorise davantage le financement pour le climat, l'environnement et la biodiversité

La France déploie l'ensemble de ses efforts, acteurs et politiques pour propulser le financement climatique au cœur des actions de développement. En effet, elle joue depuis 2015 un rôle de premier plan pour ce qui concerne l'adhésion, la promotion et la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Le directeur général de l'Agence française de développement (AFD), Rémy Rioux, a été nommé président du Club mondial des banques de développement (International Development Finance Club [IDFC]), un club où 23 banques nationales, régionales et internationales de développement peuvent débattre des grands thèmes (telle que la finance publique pour le climat), pour parler ensuite d'une seule voix lors des forums internationaux sur le développement et le climat[1] (Encadré 5.1). Adoptée en avril 2015, la loi de transition énergétique pour la croissance verte fixe un objectif de 32 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie française d'ici à 2030 ; elle vise à réduire cette consommation de 50 % d'ici à 2050 par rapport à 2012. Cela confère à la France une légitimité pour porter le message universel de l'Accord de Paris (JORF, 2015)[2].

Les conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), émises en février 2018, confirment que les activités de l'AFD seront « 100 % compatibles avec l'Accord de Paris ». Elles soulignent que la France soutiendra uniquement des trajectoires de développement bas-carbone, au moyen de financements et d'appuis aux politiques publiques accélérant la transition écologique et la sortie des énergies fossiles (MEAE, 2018). Lors du One Planet Summit tenu à Paris en décembre 2017, la France a renouvelé son engagement à consacrer 5 milliards EUR à la lutte contre le dérèglement climatique à l'horizon 2020, y compris en augmentant la part des financements consacrés à l'adaptation au changement climatique à 1.5 milliard EUR[3]. Elle s'est également engagée à débloquer 700 millions EUR pour la promotion de l'énergie solaire dans les pays émergents par le biais de l'Alliance solaire internationale (Laborde et Imbach, 2018).

La France est l'un des premiers pays de l'OCDE à avoir développé une stratégie de coopération dédiée à la biodiversité. Créé en 2010, l'Observatoire national de la biodiversité a été intégré au sein de la nouvelle Agence française pour la biodiversité. La France a également triplé ces dernières années son aide publique au développement (APD) consacrée à la biodiversité, surtout dans le cadre de grands projets de transport

d'eau et d'assainissement financés par l'AFD. Par ailleurs, elle lutte pour une révision ambitieuse des objectifs d'Aichi sur la diversité biologique et un financement renforcé de projets répondant conjointement aux objectifs de lutte contre le changement climatique et de protection de la biodiversité[4].

Cohérence des politiques au service du développement durable

Indicateur d'examen par les pairs : les politiques de portée nationale du membre soutiennent, ou du moins ne nuisent pas, aux pays en développement

Les enjeux et engagements internationaux susceptibles d'être impactés par les politiques et législations de portée nationale font l'objet d'une bonne coordination et prise de conscience interministérielle, surtout en matière de financement de la lutte contre le changement climatique. Cependant, la France ne dispose toujours pas d'un dispositif et de moyens lui permettant de garantir la cohérence des politiques. Dans le domaine économique, la France a réalisé des progrès pour combattre la corruption et les flux illicites : la loi « Sapin 2 » de 2016 oblige les grandes entreprises, y compris les sociétés de financement telles que l'AFD, à instaurer un dispositif de prévention de la corruption.

La cohérence des politiques en faveur du développement est au cœur de la législation, mais aucune instance ne garantit leur cohérence au service du développement durable

Depuis 2010, la France a retenu six priorités de cohérence politique, qui s'inscrivent dans le Consensus européen de 2009 : le commerce, les migrations, les investissements étrangers, la sécurité alimentaire, la protection sociale et le changement climatique. Le Secrétariat général des affaires européennes œuvre à assurer la cohérence des politiques françaises portées au niveau européen, tout comme la cohérence de l'ensemble des politiques européennes.

L'article 3 de la LOP-DSI de 2014 mentionne explicitement l'importance qu'attache la France à la cohérence de ses politiques de développement, bien que la loi n'esquisse aucun mécanisme de suivi, d'analyse ni de redevabilité (JORF, 2014). La loi a créé le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI), composé de 54 membres et organisé en huit collèges représentant un ensemble d'acteurs : organisations non gouvernementales (ONG), acteurs économiques, organismes de recherches et universités, employeurs, collectivités territoriales, parlementaires, syndicats et – singularité du Conseil – des personnalités étrangères[5]. Les discussions qui ont eu lieu lors de l'examen à mi-parcours de l'aide au développement de la France en 2015 ont établi que le suivi de la cohérence des politiques en faveur du développement incombe au Conseil[6]. En amont des CICID (de novembre 2016 puis février 2018), l'intégralité du projet de conclusions interministérielles était soumis aux membres du CNDSI pour avis, commentaires et propositions. Ce rôle de suivi de la cohérence est également ponctuellement – et encore insuffisamment – recherché lors de concertations du CNDSI sur des stratégies sectorielles interministérielles (par exemple concernant la Stratégie fiscalité et développement portée par le MINEFI et le MEAE en 2017). Ces exemples spécifiques ne suffisent cependant pas à garantir un suivi efficace et dans la durée du

CNDSI quant à la cohérence des politiques de développement de la France. Les avis du Conseil pourraient être davantage sollicités par l'ensemble des administrations.

La France doit toutefois renforcer la prise en compte des ODD dans l'ensemble de ses politiques publiques, même si le développement durable est déjà intégré dans plusieurs politiques et textes juridiques. Le Comité de pilotage interministériel pour la mise en œuvre des ODD, dirigé par la déléguée interministérielle au développement durable, répond au Premier ministre. Même si ce n'est pas le cas aujourd'hui, ce comité pourrait garantir la cohérence et un suivi formel des politiques françaises de développement.

La cohérence des politiques en faveur du développement est visible au niveau des finances vouées à la lutte contre le changement climatique, à l'agriculture et (ce qui est peut-être plus contestable) à la migration. Lors d'une réunion organisée par l'AFD et l'OCDE à la fin de 2017 sur la cohérence des politiques au sein de l'économie mondiale, le directeur général de l'AFD, Rémy Rioux, a insisté sur la nécessité de développer de nouveaux instruments financiers en soutien à l'Accord de Paris et d'assurer des contributions nationales 100 % conformes à l'accord. Par le biais de l'International Development Finance Club, qu'il préside, Rémy Rioux prône des partenariats entre les banques de développement afin de mobiliser davantage de ressources au-delà de l'APD pour lutter contre le changement climatique (Encadré 5.1).

L'avancée de la réforme de la politique agricole commune contribue de manière croissante à la promotion du développement durable en France et commence à éliminer les effets de distorsion des échanges[7] qui desservaient auparavant les pays en développement. (Chatignoux, 2018). Deux des dix projets participatifs proposés en 2017 aux États généraux de l'alimentation française traitaient des enjeux en matière d'alimentation et d'investissement responsable des entreprises françaises dans les pays en développement (République française, 2017).

D'autre part, deux centres d'accueil (*hotspots*) ont été mis en place à la fin de 2017 au Niger et au Tchad afin d'identifier les ressortissants ayant droit à l'asile et les réinstaller en France sans passer par la route dangereuse traversant la Libye et la Méditerranée[8]. En plus des risques pour les personnes déboutées, cet effort de triage demeure cependant minime par rapport à la demande. D'autre part, le taux de réponses positives de la France aux demandeurs d'asile en 2017 était de 30 %, un taux inférieur à la moyenne de 45 % des 27 pays cités dans le « Commitment to Development Index » (Center for Global Development, 2017).

Dans le domaine de l'éducation, les examinateurs ont observé un manque de synergies, notamment, entre la stratégie d'action extérieure de la France pour l'éducation, la formation professionnelle et l'insertion dans les pays en développement, et les activités de Campus France, qui accompagne les étudiants étrangers souhaitant étudier en France. Les frais d'écolage, par exemple, ne figurent pas dans la stratégie pour l'éducation du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), alors qu'ils représentent une part importante de l'APD française (chapitre 3).

Même s'il ne s'agit pas à proprement parler de cohérence des politiques, il existe une forte prise de conscience du développement international au sein des ministères, comme le démontrent les deux exemples suivants :

- En juin 2016, le ministère des Armées et l'AFD ont signé un accord-cadre formalisant la coopération existante. Cet accord-cadre prône la concertation et les échanges d'informations entre l'AFD et plusieurs services des armées, et exprime un principe d'appui ponctuel lors de la phase délicate de sortie de crise.

- Le Plan d'action migrations internationales et développement 2018-2022 est l'aboutissement d'un effort interministériel ayant bénéficié d'une concertation étroite avec les collectivités territoriales et la société civile (MEAE, Ministère de l'Intérieur, l'Agence française de développement, Expertise France, 2018).

Ces rapprochements sont établis afin de faire face à des défis majeurs. Le retour à la sécurité est un des facteurs de la lutte contre la pauvreté, mais la France doit veiller à ne pas subordonner l'aide au développement aux seules problématiques de sécurité, de politique intérieure ou de régulation des flux migratoires.

Une cohérence améliorée dans le domaine des finances et des entreprises

La France possède de bonnes politiques en matière de respect des normes internationales et de coopération dans le domaine de la finance, surtout en ce qui concerne l'échange d'informations. En 2011, le Groupe d'action financière estimait que la France disposait d'un système performant pour combattre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (GAFI/OCDE, 2011). Le pays n'avait par conséquent fait l'objet d'aucun suivi[9].

En 2014, cependant, le Groupe de travail anti-corruption de l'OCDE lors du suivi écrit de son examen de Phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers avait considéré que la France ne se conformait pas encore suffisamment à la Convention. Malgré des progrès – comme la création du parquet national financier, la protection généralisée des lanceurs d'alerte et l'augmentation substantielle des sanctions pénales punissant la corruption active d'agent étranger – le Groupe de travail s'inquiétait du manque d'initiatives de la part des autorités françaises au regard des affaires impliquant des entreprises françaises dans des faits de corruption à l'étranger (OCDE, 2014). La loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique (dite Loi « Sapin 2 »), promulguée en 2016, a cependant relancé l'action de la France, notamment en créant l'Agence française d'anticorruption, qui oblige les grandes entreprises – y compris les sociétés de financement telles que l'AFD[10] – à mettre en place un dispositif de prévention de la corruption. La loi Sapin 2 a été appliquée pour la première fois en novembre 2017, lorsque le parquet national financier a reconnu la banque HSBC coupable d'avoir dissimulé des avoirs à l'administration fiscale (Michel, 2017).[11]

En mars 2018, la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, initiée en réaction à la catastrophe du Rana Plaza à Dacca, a été adoptée par la France. L'objectif est de responsabiliser les sociétés sur l'ensemble de leurs activités et de leur *supply chain* au-delà des instruments traditionnels de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) reposant sur des bases volontaristes. La France se conforme aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. L'examen par les pairs du point national de contact[12] de 2017 souligne les efforts entrepris par le pays pour intégrer le principe de comportement responsable des entreprises françaises dans les plans d'action des ambassades et des services économiques du réseau diplomatique. Des actions dans ce domaine se sont déroulées en collaboration avec les entreprises françaises en Colombie, en Côte d'Ivoire et au Sénégal (OCDE, 2018a). D'autre part, l'AFD a formalisé sa démarche de responsabilité sociétale et vient d'évaluer sa politique actuelle afin d'informer l'élaboration de sa prochaine politique. À cet égard, en 2016, l'AFD s'est conformée aux bonnes pratiques des donneurs en mettant en place son dispositif de gestion des réclamations environnementales et sociales, qui permet aux personnes affectées d'un point de vue environnemental ou social par un projet financé par l'Agence de déposer une réclamation (AFD, 2017).

Sensibilisation à l'échelle mondiale

Indicateur d'examen par les pairs : le membre promeut la participation de l'ensemble de la société au développement durable

Le public français est assez sensible aux questions de développement durable. Les ressources et moyens de sensibilisation augmentent, même s'ils demeurent faibles en comparaison avec d'autres pays. Il reste toutefois du chemin à faire pour que toutes les parties prenantes, y compris l'administration française, les acteurs non-étatiques, les ONG, le monde académique, le secteur privé et les collectivités territoriale internalisent et communiquent clairement les priorités et les résultats de la coopération pour le développement.

Un public instruit, mais dissocié des politiques de développement françaises

Selon le baromètre de l'AFD établi en 2016, 54 % des ressortissants français ont déjà entendu parler des ODD et 70 % sont favorables à ce que la France fournisse des financements et une expertise technique à certains pays en développement ; cependant, 77 % estiment que la France finance déjà suffisamment l'aide aux pays en développement (Kraus et Dubrulle, 2016). Ces résultats correspondent à ceux de l'Eurobaromètre, selon lequel près de la moitié (49 %) du public français est informée des ODD, ce qui constitue un pourcentage supérieur à la moyenne européenne (40 %) (Commission européenne, 2017). Il en ressort qu'il conviendrait de mieux impliquer le public français (pourtant relativement bien sensibilisé) lorsqu'il s'agit de contribuer aux biens publics mondiaux et au développement durable, compte tenu de l'objectif français visant à porter l'APD à 0.55 % du revenu national brut en 2022.

Le manque d'appropriation de la gestion axée sur les résultats constitue une occasion manquée de sensibiliser davantage le public aux objectifs stratégiques de l'administration française (chapitre 6). Pour donner suite aux différents engagements mondiaux pris en 2015, l'AFD a mené une mission de recherche afin de mieux comprendre les fondements politiques et citoyens du consensus, de l'accord autour de la politique de développement, qui s'est construit en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni (de Cazotte, 2017). Il s'en dégage des lignes d'action possibles pour la France (Encadré 1.1).

Les rapports bisannuels mandatés par la LOP-DSI et soumis au Parlement permettent aux ministères et opérateurs de rendre compte aux parlementaires (MEAE, 2017). En outre, le document de politique transversale (DPT) « Aide publique au développement » et les questions parlementaires dans le cadre du Projet de loi de finance permettent chaque année de présenter la stratégie et les moyens consacrés à la coopération internationale. Certains réseaux d'ONG, comme Coordination SUD, convient régulièrement les parlementaires à des réunions afin de les sensibiliser à leurs problématiques et coordonner les positions. Ce plaidoyer est d'autant plus difficile que les parlementaires dénoncent depuis longtemps « la double opacité – budgétaire et statistique – de l'APD », défi auquel s'attaquera le député Hervé Berville dans le contexte de la mission sur la modernisation de la politique d'aide au développement de la France qui lui a été confiée par le président Macron en février 2018 (de Grandi, 2018). Il est à souligner que la France a invité Coordination SUD à alimenter les réflexions et analyses de cet examen par les pairs en

soumettant une revue alternative du bilan de politique de développement et de solidarité de la France par la société civile (Coordination SUD, 2017).

Des ressources accrues dédiées à la sensibilisation, mais des approches encore modestes et éparses

En 2012-16, la France a consacré 0.05 % de son APD brute à la sensibilisation et l'éducation aux questions de développement ; c'est bien moins que l'Allemagne (0.52%), et en dessous de l'ensemble du Comité d'aide au développement de l'OCDE (0.20 %) sur la même période. Toutefois, il en demeure que cette aide augmente, pour atteindre 11.38 millions USD (dollars des États-Unis) en 2016 ; cela constitue le montant le plus important depuis 2008, date à laquelle la France a commencé à notifier ces flux, qui transitent notamment par les ONG nationales dans les pays en développement (OCDE, 2018b).

Il est prévu que 20 % du budget de l'AFD consacré au financement des ONG françaises seront affectés à des activités dans l'intérêt du public, y compris à des projets éducatifs à l'échelle mondiale. Une feuille de route interministérielle visant à sensibiliser l'opinion publique est en cours d'élaboration (MEAE, 2017), comme prévu par les conclusions du CICID de 2016, à laquelle seront associés le secteur privé et la société civile.

Un partenariat entre l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et l'AFD renforce les liens entre les établissements scolaires et les agences AFD locales. Lors de l'année européenne pour le développement en 2015, dix projets d'éducation à la citoyenneté et la solidarité internationale ont été sélectionnés pour recevoir une subvention de l'Union européenne (SGAE, 2015). L'AFD cherche notamment à mieux cibler le grand public par le biais d'événements comme les festivals de musique, le Partenariat mondial pour l'éducation à Dakar, ou encore le huitième Forum mondial de l'eau à Brasilia en mars 2018.

Encadré 1.1. Recherche d'un consensus citoyen : quels enseignements pour la France ?

L'étude de recherche commandée par l'AFD à la fin de 2016 s'est fondée sur une panoplie d'indicateurs de consensus, qui ont nourri la réflexion comparée entre l'Allemagne, les États-Unis et le Royaume-Uni. Cette étude révèle des enseignements possibles pour la France en ce qui concerne la recherche d'un consensus citoyen relevant des moteurs politiques et sociaux, et l'objectif d'accroître la sensibilisation au développement. Selon l'auteur du rapport, la France gagnerait à instaurer les mesures suivantes :

Engagement de la société civile

- renforcer avec la société civile un dialogue plus fluide sur le développement durable international permettant une large prise de parole des parties prenantes
- concevoir la création d'une plateforme française indépendante et non partisane réunissant tous les acteurs appuyant la politique publique d'aide au développement.

Opinion publique

- mieux connaître les attentes du public en matière d'aide publique et privée au développement ; déterminer les populations-cibles ; et construire des messages positifs adaptés pouvant être repris par les différents acteurs
- lier le soutien du public à des préoccupations domestiques pour ancrer les sujets de développement dans un référentiel proche des Français et repenser les messages, s'appuyant sur un développement universel et partenarial
- associer les médias et les réseaux sociaux à la diffusion de messages sur le développement, et valoriser avec eux les initiatives individuelles et collectives de proximité.

Communication et influence

- élaborer un message rajeuni sur l'aide au développement française, sans jargon, débarrassé de concepts instrumentaux et techniques, et ancré dans la réalité des actions portées par la France et ses acteurs.

Crédibilité et légitimité des institutions

- placer le développement comme élément fort de la politique d'affaires étrangères, à l'égal des questions de sécurité, pilier clair de la projection internationale de la France
- proposer une dynamique budgétaire de moyen terme débattue avec le Parlement, visant à réaliser un objectif amélioré de respect des engagements européens d'APD.

Source : de Cazotte, H. (2017), *Chercher l'accord sur l'aide publique au développement : Royaume-Uni, Allemagne et États-Unis*, AFD, Paris.

Notes

[1] En effet, l'AFD se positionne comme la première banque de développement bilatérale ayant pour mandat explicite la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat, même si les ONG lui reprochent de ne pas avoir annoncé la fin de son soutien aux énergies fossiles.

[2] En particulier, l'article 173 oblige les investisseurs et les entreprises à expliquer chaque année leur impact climatique, ainsi que leurs politiques concernant le changement climatique. La France mène également en matière d'éco-innovation dans les domaines de l'eau et des déchets, et des technologies de lutte contre le changement climatique (OCDE, 2016).

[3] Ces financements transiteront par le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial, le Fonds multilatéral du protocole de Montréal, le Fonds d'adaptation et les fonds concessionnels de la Banque mondiale. La France dispose également d'un instrument bilatéral, le Fonds français pour l'environnement mondial, doté d'une enveloppe de 90 millions EUR pour la période 2015-18.

[4] Par le biais du Fonds français pour l'environnement mondial, qui finance des projets innovants à effet de levier, la France est l'un des deux pays à financer la « Conservation Finance Alliance », qui étudie les mécanismes de financement durable pour la conservation de la biodiversité. Autre exemple du leadership français, le Programme des petites initiatives, lancé par le Fonds français pour l'environnement mondial en 2005 dans le but de soutenir les ONG africaines dans la conservation et la gestion de la biodiversité, a été repris comme modèle par l'Union internationale pour la conservation de la nature afin de développer le programme des petites initiatives pour les organisations de la société civile d'Afrique du Nord (OCDE, 2016)

[5] Dans les faits, 53 membres sont aujourd'hui nommés (le siège prévu pour un député européen n'a jamais été pourvu).

[6] Le CNDSI forme régulièrement des groupes de travail qui lui permettent de donner des avis formels sur des thèmes compris dans le programme d'action international. Par exemple, des groupes de travail constitués au sein du Conseil sur le financement du développement en 2015 (pour enrichir la position française en vue du Sommet d'Addis-Abeba), sur « migration et développement » (2016) ou encore sur la contribution du secteur privé français au développement (2017, finalisation en 2018).

[7] La réforme rend les subventions compatibles avec la « boîte verte » des pratiques autorisées par l'Organisation mondiale du commerce.

[8] Les Centres d'examen des demandeurs d'asile (ou *hotspots)* sont mis en place par les autorités locales et le UNHCR, afin que la demande d'asile soit effectuée en amont de l'arrivée sur le territoire français. (OFPRA, 2017) Les migrants recevant le statut de réfugiés sont amenés en France par avion, alors que les personnes déboutées restent sur place faisant peser un risque socio-économiques aux villes abritant ces centres.

[9] La prochaine revue de la France par le Groupe d'action financière aura lieu en 2020.

[10] L'AFD est également en tant qu'agence d'aide au développement soumise aux obligations de gestion des risques de corruption prévus dans la Recommandation du Conseil développée conjointement par le CAD et le Groupe de travail anti-corruption et adoptée par le Conseil en novembre 2016 : www.oecd.org/corruption/oecd-recommendation-for-development-cooperation-actors-on-managing-risks-of-corruption.htm

[11] En février 2018, deux autres entreprises ont également signé une Convention mais, cette fois, dans des affaires de corruption.

[12] Les Principes directeurs sont soutenus par un mécanisme de mise en œuvre unique, les Points de contact nationaux (PCN), qui aident les entreprises et leurs actionnaires à prendre des mesures

appropriées afin de promouvoir les objectifs des Principes directeurs. Ils fournissent une plateforme de médiation et de conciliation pour résoudre les questions pratiques qui peuvent se présenter avec la mise en œuvre des principes directeurs.

Références

AFD (2017), *Responsabilité sociétale 2016*, AFD, Paris, www.afd.fr/sites/afd/files/2017-09/rapport-responsabilite-societale-afd.pdf (consulté le 06 mars 2018).

Center for Global Development (2017), *Commitment to Development Index - France | Center For Global Development*, www.cgdev.org/cdi-2017/country/FRA (consulté le 09 février 2018).

Chatignoux, C. (2018), « La France prête à des concessions sur le budget de la PAC », *Les Échos*, www.lesechos.fr/monde/europe/0301128473241-la-france-prete-a-des-concessions-sur-le-budget-de-la-pac-2143842.php (consulté le 21 mars 2018).

Commission européenne (2017), *Eurobaromètre spécial 455 - Les citoyens de l'UE et l'aide au développement : Résumé par pays, France*, Commission européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/europeaid/eurobarometre-special-455-opinion-des-europeens-sur-le-developpement-la-cooperation-et-laide_fr (consulté le 27 février 2018).

Coordination SUD (2017), *Une revue alternative du bilan politique de développement et de solidarité internationale de la France entre 2013 et 2017 par la société civile*, www.coordinationsud.org/document-ressource/revue-alternative-de-societe-civile-bilan-2013-2017-de-politiques-francaise-de-developpement-de-solidarite-internationale/

de Cazotte, H. (2017), *Chercher l'accord sur l'aide publique au développement : Royaume-Uni, Allemagne et États-Unis*, AFD, Paris, www.afd.fr/sites/afd/files/2017-09/chercher-accord-aide-publique-developpement.pdf (consulté le 27 février 2018).

de Grandi, M. (2018), « Les nouvelles ambitions de l'aide publique au développement française - Les Echos », *Les Échos*, www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/0301331274253-les-nouvelles-ambitions-de-laide-publique-au-developpement-francaise-2156177.php (consulté le 26 février 2018).

GAFI/OCDE (2011), *Rapport d'évaluation mutuelle de la France : lutte contre blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*,

www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20France%20ful.pdf (consulté le 14 mai 2018).

JORF (2014), Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale | Legifrance, Journal officiel de la République française, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id (consulté le 26 février 2018).

JORF (2015), *Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte | Legifrance*, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1BB26F43CAA633F06ADD3918934731ED.tplgfr41s_1?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id#JORFARTI000031045547 (consulté le 26 février 2018).

Kraus, F. et J. Dubrulle (2016), *Les Français et la politique d'aide au développement de la France onzième édition du Baromètre de l'AFD - Octobre 2016 - Rapport complet*, AFD, http://ifop.fr/media/poll/3575-1-study_file.pdf (consulté le 02 mars 2018).

Laborde, X. et R. Imbach (2018), « L'Alliance solaire internationale, une coalition pour promouvoir le solaire dans les pays en développement », *Le Monde*, www.lemonde.fr/planete/article/2018/03/11/l-

alliance-solaire-internationale-une-coalition-pour-promouvoir-le-solaire-dans-les-pays-en-developpement_5269054_3244.html (consulté le 12 mars 2018).

Macron, E. (2018), *Transcription du discours du président de la République au Forum économique mondial de Davos, Suisse - Présidence de la République*, le 24 janvier 2018, www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-au-forum-economique-mondial-de-davos-suisse/ (consulté le 23 février 2018).

MEAE (2018), « Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) 8 février 2018 Relevé de conclusions », www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf (consulté le 23 février 2018).

MEAE, ministère de l'Intérieur, l'AFD, Expertise France, Office français de l'immigration et de l'intégration. (2018), *Plan d'action migrations internationales et développement, 2018-2022*, www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/plan-d-action-MD-Cicid.pdf (consulté le 23 février 2018).

MEAE (2017), *Mémorandum de la France sur ses politiques de coopération : Comité d'aide au développement*, OCDE .

MEAE (2016), Rapport sur la mise en oeuvre des objectifs de développement durable à l'occasion de la revue nationale de la France au Forum politique de haut niveau sur le développement durable, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10729Rapport%20ODD%20France.pdf (consulté le 23 février 2018).

Michel, A. (2017), « Pour éviter un procès, HSBC paie 300 millions d'euros », *Le Monde*, www.lemonde.fr/police-justice/article/2017/11/15/pour-eviter-un-proces-hsbc-paie-300-millions-d-euros_5215185_1653578.html (consulté le 26 février 2018).

Ministère des Armées (2018), *Carte des opérations et missions militaires*, www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires (consulté le 08 mars 2018).

OCDE (2018a), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises National Contact Point Peer Reviews*, France, OCDE.

OCDE (2018b), *Statistiques OCDE/CAD*, www.oecd.org/dac/stats (consulté le 27 février 2018).

OCDE (2016), *Examens environnementaux de l'OCDE : France 2016*, Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264252592-fr.

OCDE (2014), *France: Rapport de suivi écrit de phase 3 et recommandations*, OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/France-Rapport-Suivi-Ecrit-Phase-3-FR.pdf.

OFPRA (2017), *À l'écoute du monde : rapport d'activité 2017*, www.ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/ra_ofpra2017_web_0604.pdf (consulté le 23 février 2018).

République française (2017), *États généraux de l'alimentation - Consultations*, www.egalimentation.gouv.fr/projects (consulté le 23 février 2018).

SGAE (2015), *Appel à propositions : Education à la citoyenneté et à la solidarité internationale - Année européenne pour le développement*, Paris, www.developpement2015.fr/appel-a-propositions-education-citoyennete-solidarite-internationale/ (consulté le 26 février 2018).

ONU DOMP (2017), *Troop and police contributors | United Nations Peacekeeping*, https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors (consulté le 12 février 2018).

Chapitre 2. Vision et cadre stratégique

La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) de 2014 définit les priorités thématiques et géographiques de la politique française de développement. Elle a fait l'objet d'une large consultation des parties prenantes dans le cadre des assises du développement et de la solidarité internationale et d'un débat sans précédent, et instaure une redevabilité accrue envers le Parlement. Pour autant, le volume et la répartition de l'aide publique au développement (APD) ne privilégient pas suffisamment les pays prioritaires et les priorités thématiques ne sont pas toutes énoncées en stratégies. La France a en outre fortement consolidé son approche des contextes fragiles depuis le dernier examen par les pairs et dispose désormais d'un cadre stratégique complet. Cependant, les instruments utilisés et les procédures peu adaptées entravent la réalisation d'activités auprès des populations les plus vulnérables, y compris dans les contextes fragiles. La France s'appuie sur divers partenaires, dont elle reconnaît les atouts pour mettre en œuvre sa politique de développement. Par contre, la dispersion des allocations budgétaires rend presque impossibles l'arbitrage et le choix des différents partenaires sur la base de critères clairs.

Vision et cadre stratégique

Indicateur d'examen par les pairs : Une vision stratégique dans le droit fil du Programme 2030 et fondée sur les atouts du membre

La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) de 2014 définit les priorités thématiques et géographiques de la politique de développement française. Elle a fait l'objet d'un débat sans précédent et instaure une redevabilité accrue envers le Parlement. La loi prend en compte les grands axes du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et reflète les atouts de la France. Pour autant, le volume et la répartition de l'aide publique au développement (APD) ne privilégient pas les pays prioritaires. D'autre part, les priorités thématiques ne sont pas toutes énoncées dans des stratégies, et le manque de programmation pluriannuelle et de pilotage limite la coordination, la cohérence et la prévisibilité des actions françaises.

La loi de 2014 définit les priorités et les résultats attendus de la France

Le Parlement, qui ne pouvait examiner la politique de développement et de solidarité internationale que dans le cadre des discussions sur le projet de loi de finances, a pu débattre pour la première fois des orientations de la politique de développement française dans le contexte de l'adoption de la LOP-DSI en juillet 2014 (Coordination SUD, 2017). Le texte de la loi proclame un nouveau cadre pour la politique de développement, qui « met en œuvre une politique qui participe activement à l'effort international de lutte contre la pauvreté » et s'aligne de manière générale sur les Objectifs de développement durable (ODD) (JORF, 2014). La loi prévoit plus de transparence et de redevabilité auprès du Parlement et du public. Cette transparence se fonde sur 31 indicateurs pour l'APD bilatérale et multilatérale, dont les résultats sont présentés dans les rapports bisannuels au Parlement (chapitre 6).

La politique de développement de la France se décline en quatre grands domaines :

- promotion de la paix, de la stabilité, des droits de l'homme et de l'égalité entre les femmes et les hommes
- équité, justice sociale et développement humain
- développement économique durable et riche en emplois
- préservation de l'environnement et des biens publics mondiaux.

Les priorités transversales de l'APD française sont les droits des femmes, les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes, et la lutte contre le changement climatique. La loi prend en compte les besoins des pays partenaires, ainsi que les objectifs de la politique de développement et les priorités transversales de la France. Elle définit dix secteurs d'intervention, en lien avec les champs d'intervention des ODD et l'Agenda 2030 du développement durable. Elle préconise la définition par l'administration française, conjointement avec ses partenaires, de trois secteurs prioritaires pour chaque pays partenaire parmi les dix secteurs évoqués dans le Graphique 2.1 ci-après (JORF, 2014).

Graphique 2.1. Priorités transversales, secteurs d'intervention et stratégies sectorielles de l'APD française

Note : La stratégie *Prévention, Résilience et Paix durable. Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés* adoptée en 2018 ne figure pas dans ce schéma.
Source : Secrétariat du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD).

Depuis l'adoption de la LOP-DSI, quatre ministres et deux présidents de la République se sont succédé, sans pour autant modifier les priorités thématiques, même si l'accent a récemment été mis sur la lutte contre le changement climatique, les contextes fragiles (et le G5 Sahel[1]) et la scolarisation des jeunes filles.

De même, les priorités géographiques n'ont pas évolué depuis le dernier examen par les pairs effectué en 2013. Elles comptent toujours quatre catégories de pays, avec lesquels la France a noué des partenariats différenciés autour de certaines cibles financières :

- **pays prioritaires** : 50 % de l'effort financier de l'État en subventions (programmes 209 et 110) et deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD (hors fonds dédiés à la préparation des projets)
- **Afrique et Méditerranée** : 75 % de l'effort financier de l'État en subventions et prêts (hors annulations de dette) et au moins 85 % de celui de l'AFD[2]
- **pays en crise** et en sortie de crise, ou en situation de fragilité
- **très grands émergents.**

Le choix des pays prioritaires se fonde sur les trois critères suivants (les pays figurant sur la liste ne sont pas tenus de tous les satisfaire) :

1. pays moins avancés (PMA), souvent en situation post-crise ou en fragilité
2. pays d'Afrique subsaharienne
3. pays possédant des liens culturels et linguistiques étroits avec la France.

La liste des 17 pays prioritaires (annexée à la LOP-DSI de juillet 2014) comprend le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Éthiopie, la Guinée, Haïti, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad et le Togo. En février 2018, le CICID a rajouté deux pays – la Gambie et le Liberia – à la liste, qui compte maintenant 19 pays prioritaires. La liste de pays prioritaires en subvention de l'APD de la France a légèrement évolué depuis le dernier examen par les pairs sans que l'on sache pourquoi. Le Ghana a cédé la place à l'Éthiopie et à Haïti en 2014. Tous les pays sur la liste sont des pays moins avancés, tous sont africains (sauf Haïti), et sont majoritairement francophones (sauf l'Éthiopie, la Gambie et le Liberia) (MEAE, 2018a)[3].

Si la LOP-DSI présente une vision claire des priorités de la politique de coopération de la France, l'administration française ne les a pas mises en œuvre. Bien que la part des subventions de l'AFD aux pays prioritaires dépasse les deux tiers (MEAE, 2018b)[4], les dix premiers bénéficiaires de l'APD française sont tous des pays à revenu intermédiaire (voir Tableau B.4). D'autre part, même si ces indicateurs par rapport aux subventions de l'AFD sont détaillés dans le rapport bisannuel au Parlement, cette mesure d'effort financier de l'État[5] ainsi que la complexité de la structure budgétaire ne sont pas révélateurs de la détermination du soutien que la France apporte aux pays en développement (chapitre 5). De ce fait, ces indicateurs offrent peu de transparence auprès du public et du Parlement.

Les stratégies thématiques et géographiques ne couvrent pas tous les secteurs prioritaires, et le modèle de programmation de l'AFD n'incite pas à appliquer les priorités

Plusieurs stratégies ont déjà été définies ou sont en cours d'élaboration par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et l'AFD afin de renforcer les efforts de la France dans ses secteurs prioritaires (Graphique 2.1). En revanche, même si des stratégies ont été élaborées pour la même thématique par le MEAE et l'AFD, elles ne sont pas toujours synchronisées. Six secteurs ou thématiques prioritaires – le secteur privé, le développement des territoires, l'eau et l'assainissement, l'environnement et l'énergie, la mobilité, la migration et le développement, le commerce et l'intégration régionale – ne sont cependant pas dotés d'une stratégie dédiée. Cela nuit à la transparence des objectifs de la France et entrave la coordination qui devrait en découler[6]. D'autre part, les processus de consultation avec la société civile visant à définir les stratégies sectorielles de l'AFD ont souvent lieu lorsque la stratégie a déjà été élaborée, et rares sont les stratégies associées à un budget.

Enfin, l'AFD, principal opérateur dans la mise en œuvre de l'APD française, ne programme pas son aide en fonction d'une allocation géographique ou thématique, appliquant plutôt « une approche guichet » en réponse à la demande du partenaire local, en application du principe d'efficacité de l'aide invitant à s'appuyer sur la demande du pays bénéficiaire. C'est la raison pour laquelle les stratégies pays ou sectorielles de l'AFD ne sont pas contraignantes. Cela rend néanmoins de telles cibles géographiques ou thématiques difficiles à prévoir (chapitre 3).

Comme évoqué dans la *Revue alternative* de Coordination SUD, si la LOP-DSI présente beaucoup d'avantages par rapport à la législation française préalable, « l'absence totale de programmation – en termes de trajectoire d'APD comme en termes de calendrier et de moyens de mise en œuvre des dispositions de la loi - laissait craindre que cette loi resterait à l'ordre de la déclaration des bonnes intentions » (Coordination SUD, 2017). Les conclusions du CICID en février 2018 ont permis de préciser la trajectoire de l'ensemble de l'APD française et la nouvelle loi qui devra être élaborée d'ici à 2019 offre encore l'occasion de remédier à ces lacunes (MEAE, 2018a).

Principes et orientations

Indicateur d'examen par les pairs : Les orientations définissent une approche claire et intégrée, notamment vis-à-vis de la pauvreté et de la fragilité

La politique de développement de la France aborde les aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement durable. Sa législation met l'accent sur les plus pauvres et les plus défavorisés au sein des pays partenaires. En outre, la France a fortement consolidé son approche des contextes fragiles depuis le dernier examen par les pairs et dispose désormais d'un cadre stratégique complet. Cependant, les instruments utilisés et les procédures peu adaptées entravent la réalisation d'activités auprès des populations les plus vulnérables, y compris dans les contextes fragiles.

La programmation tient mieux compte de l'égalité entre les femmes et les hommes depuis 2013, mais sa mise en œuvre laisse à désirer

Le dernier examen de la France considérait que la coopération au développement de la France avait peu progressé en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (OCDE, 2014). Elle estimait que le pays devait définir une approche stratégique intégrant mieux l'approche genre dans ses politiques, ses modalités d'intervention et ses instruments (Annexe A). Depuis, l'administration française a fait des progrès du point de vue stratégique. La Stratégie genre et développement 2013-2017 du MEAE (MEAE, 2013), et le Cadre d'intervention transversal sur le genre et la réduction des inégalités femmes-hommes de l'AFD (AFD, 2013), ont fait objet d'une évaluation finale par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE, 2017). La nouvelle stratégie (MEAE, 2018c) a été dévoilée en mars 2018 ; elle prend en compte les conclusions de l'évaluation, ainsi que les recommandations de la société civile (Coordination SUD, 2018).

Les agents du MEAE et les opérateurs sont nettement plus sensibilisés qu'auparavant à la thématique « genre et développement ». En revanche, les engagements de la France ayant eu un effet positif sur l'égalité femmes-hommes sont en dessous de la moyenne[7] (section 3.2). L'AFD a créé des « boîtes à outils genre » par secteur, qui facilitent une perspective transversale, et dans laquelle les experts techniques et chefs de projets peuvent puiser. De même, Expertise France a inscrit la question du genre parmi ses objectifs prioritaires dans le cadre de son premier contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018. Compte tenu de la priorité politique accordée par le président Macron à la promotion de l'égalité femmes-hommes, ainsi que des besoins en la matière tant au niveau mondial que national, il conviendra de renforcer l'engagement des ambassades, le

volume des investissements et le suivi des opérations tout au long du cycle de projet (chapitres 3 et 6).

La lutte contre la pauvreté et les inégalités est au cœur de la législation et du contrôle des projets, mais moins visible sur le terrain

La LOP-DSI stipule que le développement durable des pays en développement, fondé sur trois piliers (économique, social et environnemental), est la finalité de la politique française de développement. La vocation première de la loi est de lutter contre la pauvreté et les inégalités. À l'AFD, ces trois piliers sont déclinés en six dimensions opérationnelles, à savoir le développement économique ; le bien-être social et la réduction des déséquilibres sociaux ; l'égalité femmes-hommes ; la préservation de la biodiversité et la gestion des ressources naturelles ; la lutte contre le changement climatique ; et la gouvernance. Tout au long du cycle de projet, un avis est donc émis sur la réalisation des objectifs liés aux six dimensions opérationnelles.

Les stratégies pays ou sectorielles n'évoquent pas explicitement la nécessité de ne laisser personne de côté. Cependant, l'AFD vise l'atténuation des inégalités au sein des pays, un soutien aux pays moins avancés et la mise en œuvre d'une facilité de recherche sur les inégalités. L'AFD s'engage aussi à ce que toutes ses actions visent à renforcer – ou du moins à ne pas fragiliser – le lien social. Dès le stade d'identification, les nouveaux projets de l'AFD passent par le dispositif « avis développement durable », où la dimension « bien-être social et réduction des déséquilibres » examine dans quelle mesure les individus bénéficient de conditions de vie décentes ; d'une société « plus forte », juste et équitable ; et d'institutions qui protègent les droits économiques et sociaux[8] (AFD, 2014). Un marqueur « co-bénéfices lien social » sera bientôt développé afin de mieux déterminer si les projets bénéficient aux populations les plus fragiles[9]. La nouvelle stratégie humanitaire souhaite renforcer ses efforts pour l'inclusion des personnes les plus vulnérables, notamment des personnes handicapées.

Néanmoins, au Maroc comme au Niger, l'équipe de l'examen par les pairs n'était pas convaincue que la France ait une approche globale pour cibler les personnes les plus démunies dans ses pays partenaires ni qu'elle ait fourni des efforts suffisants à cet égard. La France pourrait apporter un soutien plus important pour bénéficier davantage aux populations vulnérables, souvent situées dans des localités reculées et difficiles d'accès (annexe C).

Des obstacles demeurent pour que la France s'inscrive comme bailleur de référence dans les contextes fragiles

La France a fortement consolidé son approche des contextes fragiles depuis le dernier examen par les pairs et dispose désormais d'un cadre stratégique complet (AFD, 2018, MEAE, 2017a) et de priorités claires (MEAE, 2018a). Une stratégie Prévention, résilience et paix durable sera publiée en 2018 et met en avant l'approche française de réponse aux situations de fragilité qui met l'accent sur la restauration ou le renforcement du contrat social entre l'État et la société.

Un lien plus fort s'est forgé entre le MEAE et l'AFD dans le but d'analyser les fragilités et les vulnérabilités. De même, les capacités se développent et de nouveaux instruments ont été créés afin d'opérationnaliser la stratégie de soutien aux États fragiles. Les compétences du Centre de crise et de soutien du MEAE ont été élargies ; le Centre est doté de fonds spécifiques, notamment le Fonds de stabilisation, doté d'un capital de

15 millions EUR par an. En 2016, l'AFD et le ministère des Armées ont signé un accord-cadre de concertation et d'appui mutuel (ministère des Armées, 2016).

L'ambition française de devenir un bailleur de référence dans les contextes fragiles et de crise s'appuie sur une longue expérience d'intervention et une gamme élargie d'instruments financiers. Dans les contextes de conflits, l'importance du lien entre sécurité et développement est partagée par les intervenants civils comme militaires, ce qui favorise une analyse commune des facteurs de fragilité. Néanmoins, des obstacles demeurent avant que la France n'atteigne son objectif :

- **Des procédures peu adaptées** : un an après sa création, le Gouvernement français a décidé de doubler le montant attribué à la Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités, pour atteindre 200 millions EUR par an d'ici à 2020 (MEAE, 2018a). Gérée par l'AFD, cette facilité a cependant recours à des procédures d'identification et de formulation des projets qui ne sont pas adaptées aux contextes fragiles. Par exemple, l'AFD se fonde sur son expertise et son réseau pour déterminer les besoins, mais plus d'un an s'écoule avant la mise en œuvre d'un projet et les décaissements sont encore lents. Cela ne permet pas de répondre aux besoins des populations de manière à prévenir et stabiliser les zones à risques (notamment dans la région prioritaire du Sahel) en coordination avec le Fonds de stabilisation du Centre de crise et de soutien.
- **La prévention des crises n'est pas suffisamment mise en exergue** : grâce à sa présence encore importante dans les pays fragiles prioritaires, la France dispose d'un réseau lui permettant de capter les signaux avant-coureurs des crises. De même, le Centre de crise et de soutien s'est doté d'un système d'alerte précoce en 2014. Ce système gagnerait à être plus intimement relié aux mécanismes de prévention des crises (comme le Fonds de stabilisation, dont la mission au Niger a démontré la pertinence[10], et qui pourrait être renforcé), ainsi qu'à la Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités de l'AFD (annexe C).
- **Un modèle encore peu clair pour l'Alliance Sahel** : ce modèle est conçu pour améliorer l'efficacité de la coopération pour le développement dans cette région très vulnérable. Cependant, le Sahel est caractérisé par de multiples aides (assistance sécuritaire, aide au développement et aide humanitaire), un nombre très important de bailleurs et d'opérateurs ayant des procédures et des approches différentes[11], et des capacités nationales limitées pour absorber et coordonner cet afflux massif. Il en résulte une grande complexité bureaucratique et une certaine inefficacité dans l'allocation et l'usage de l'aide. Si l'Alliance Sahel vise à renforcer la coordination des partenaires afin de délivrer une aide plus rapide, plus efficace et mieux ciblée (MEAE, 2017), la France devrait clarifier auprès de ses partenaires en quoi l'Alliance diffère des initiatives et mécanismes existants.
- **Un déséquilibre dans l'approche globale** : comme l'a démontré la mission au Niger, les aspects militaires peuvent rapidement prendre une place prépondérante dans le portefeuille d'interventions, selon l'urgence des enjeux (annexe C). Cela peut créer un déséquilibre, qui opère au détriment des aspects structurels moins visibles mais néanmoins importants de la coopération au développement, comme la justice ou la sécurité intérieure. Les personnels des ministères civils rencontrés par les examinateurs constatent une nette tendance de la France à soutenir les efforts militaires nationaux, et la France doit alors veiller au risque de voir l'aide au développement mise au service des seuls objectifs sécuritaires.

Logique qui oriente à la prise de décisions

Indicateur d'examen par les pairs : la politique donne des orientations suffisantes pour guider les décisions d'engagement et la sélection des canaux d'acheminement

La France s'appuie sur divers partenaires, dont elle reconnaît les atouts pour mettre en œuvre sa politique de développement. Cependant, la dispersion des allocations budgétaires rend presque impossibles l'arbitrage et le choix des différents partenaires sur la base de critères clairs. La nouvelle stratégie multilatérale met en avant les priorités de la France. Elle devra faire ses preuves lors de futures réorientations de l'aide multilatérale.

La France adopte une démarche de partenariats précise, mais il est impossible de déterminer l'adéquation entre les allocations et les atouts des différents partenaires

Conformément à la politique transversale du pays, la politique de développement de la France est répartie sur 24 programmes budgétaires. Un document de politique transversale annexé au projet de loi de finances vise à retracer l'ensemble de ces financements (MEAE, 2018b). La lisibilité des engagements de la France aux différents échelons (sous-national, national, régional ou mondial), pourrait néanmoins être améliorée, de même que la capacité à les évaluer en fonction de critères bien définis. En outre, les recettes des taxes de solidarité sur les billets d'avions et les transactions financières fléchées pour l'aide au développement étant versées dans un fonds séparé pour appuyer les biens publics mondiaux (Encadré 3.1), elles ne donnent pas lieu à un débat et à un vote spécifique au Parlement sur leur utilisation, contrairement aux moyens figurant sur le budget de l'État.

Cependant, la France a établi de nombreux partenariats avec les différents acteurs qui interviennent à différents niveaux. Elle reconnait le rôle essentiel joué par les parties prenantes non-étatiques, y compris, et sans que cela ne soit exhaustif, les sociétés civiles, les collectivités territoriales, le secteur privé et les instituts de recherche et d'enseignement (chapitre 5).

À la suite des recommandations émises lors d'une évaluation sur la contribution des acteurs de la société civile menée en 2015, le MEAE a défini un document d'orientation qui clarifie la logique de partenariat des organisations de la société civile, en concertation avec ces dernières (MEAE, 2016). Ce document reconnaît les spécificités de la société civile, notamment son rôle « d'aiguillon » pour décloisonner les idées et les actions, élément essentiel pour réaliser un développement durable à l'échelle mondiale ; sa fonction pédagogique et de mobilisation citoyenne ; et sa capacité à agir en amont et lorsque l'État ne peut pas intervenir (MEAE, 2017b).

La LOP-DSI de 2014 entérine la reconnaissance législative de l'action extérieure des collectivités territoriales. Le livre blanc *Diplomatie et territoires* définit 21 propositions pour un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales françaises et il fait le constat des atouts des collectivités françaises, à savoir leur expertise technique ; leur savoir-faire méthodologique sous l'angle géographique d'un territoire de taille comparable ; et le professionnalisme croissant des cadres territoriaux, ainsi que des institutions publiques ou privées locales (MEAE et CNCD, 2017). Les partenariats de

l'AFD avec les collectivités françaises se présentent sous forme de cofinancements de projets, de financements parallèles ou d'échanges d'informations techniques (Assemblée nationale, 2017).

Le MEAE est partenaire du secteur privé sur les questions d'économie sociale et solidaire, notamment à travers la mise en place du groupe de travail «ºInnover ensembleº». L'AFD encourage également un partenariat actif avec le secteur privé, premier créateur d'emplois dans les pays en développement. L'AFD considère que le secteur privé jouera un rôle croissant dans le financement de grandes transitions - qui nécessiteront de nouvelles ressources – et jouera un rôle moteur dans le domaine de l'innovation et du progrès technique.

En 2015, la France avait lancé une réflexion sur le rôle des partenariats avec les instituts de recherche. Deux des quatre objectifs de la France pour ce partenariat sont d'accompagner les pays en développement dans la recherche et la formation, et de renforcer les capacités des PMA. Dans les faits, l'accent est plutôt mis sur les questions climatiques, ce qui peut paraître logique au vu de l'expertise et des enjeux prioritaires de la France (chapitre 3).

La nouvelle stratégie multilatérale serait l'occasion d'avoir un dialogue plus structurant avec les partenaires multilatéraux

La France a élaboré une Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021 (MEAE et MINEFI, 2017), en réponse à la recommandation de l'examen par les pairs de 2013 (annexe A). La Stratégie met en avant les dix priorités thématiques et géographiques (Graphique 2.1) que défend la France avec succès auprès des conseils d'administrations des institutions financières. Cela lui permet d'orienter les financements en faveur des pays les plus pauvres et les plus fragiles, ou en faveur d'actions liées au climat. En revanche, la Stratégie ne met pas en avant des critères d'affectation clairs et précis pour les futures allocations multilatérales.

La France concentre son aide multilatérale sur quelques agences prioritaires, comme le Fonds européen de développement de l'Union européenne ; l'Association internationale de développement de la Banque mondiale ; le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ; et le Fonds africain de développement de la Banque africaine de développement. D'après les conclusions du dernier CICID (MEAE, 2018a), la France cherche à accroître ses contributions volontaires aux Nations Unies. Compte tenu de sa marge de manœuvre limitée pour augmenter ses contributions multilatérales au-delà des agences prioritaires et de sa volonté d'augmenter la composante bilatérale de l'APD, cela représentera un défi (chapitre 3).

Hormis ses engagements pris lors des reconstitutions des banques de développement et des fonds thématiques, sa participation au groupe Utstein[12] et les consultations annuelles organisées avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la France n'est pas inscrite dans un engagement pluriannuel ou un dialogue stratégique avec les agences multilatérales sur ses objectifs ou les retombées possibles d'un partenariat plus structurant. De même, l'élaboration de la stratégie multilatérale n'a pas fait l'objet d'un dialogue avec les partenaires multilatéraux. Cette situation est aggravée par le fait que chaque agence multilatérale a plusieurs interlocuteurs du côté français (AFD, MEAE, Expertise France, ministères sectoriels), qui ne se coordonnent pas systématiquement entre eux et n'ont pas forcément les mêmes priorités ou objectifs[13].

La France réalise des évaluations détaillées des agences multilatérales uniquement concernant ses contributions aux fonds et aux institutions financières internationales, en plus de celles réalisées à travers le MOPAN. Elle inclut les résultats dans son « Rapport bisannuel de mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement » à l'intention du Parlement et de la société civile. Membre de longue date du MOPAN[14], la France utilise déjà les rapports produits par ce réseau. Elle pourrait cependant mieux coordonner les différentes entités qui décident des financements multilatéraux pour tirer le maximum de sa participation auprès du réseau MOPAN et faciliter ainsi la prise compte des priorités spécifiques de la France.

Notes

[1] Le G5 Sahel est un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale en matière de politiques de développement et de sécurité, créé lors d'un sommet en février 2014 de cinq États du Sahel : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad.

[2] Selon la décision du CICID 2016 qui remplace la décision du CICID 2013 : « Le Gouvernement décide de consacrer au moins 85 % de l'effort financier de l'État en faveur du développement en Afrique subsaharienne et dans les pays voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée »;

[3] Au Liberia, une enveloppe de dons totalisant 10 millions EUR sera débloquée pour soutenir les premiers projets de développement. La France s'est également engagée à soutenir le Liberia dans ses négociations auprès du Fonds monétaire international et à plaider sa cause en Europe afin de réunir des financements (Châtelot, 2018).

[4] En moyenne, 96.5 millions USD par an versés à l'ensemble des 17 pays prioritaires en 2015-16.

[5] Ces indicateurs comprennent le coût État des prêts d'aide au développement de l'Agence française de développement (AFD) et des prêts concessionnels du Trésor, ainsi que le coût des annulations de dettes octroyées dans le cadre du Club de Paris (chapitre 3).

[6] En plus de ces stratégies, l'AFD a élaboré une stratégie numérique qui l'encourage à développer des actions d'appui aux écosystèmes d'innovation dans les pays en développement.

[7] En tenant compte de toute l'APD française, 84 % des activités ventilables bilatérales sont examinées (OCDE, 2018).

[8] Un exemple des facteurs de bien-être social et réduction des déséquilibres, et de notation de l'avis de développement durable : « Le projet pourrait entraîner des créations d'emplois dans le personnel portuaire, les travaux de génie civil, les industries de transformation des produits halieutiques. Il pourra toutefois également impliquer des déplacements de populations civiles, qui feront l'objet d'un plan complet de relocalisation des populations et d'acquisition foncières. Note proposée : 0 ». (AFD, 2014).

[9] D'autre part, l'AFD a tenté de déterminer dans quelle mesure ses opérations ciblent les personnes moins aisées et contribuent à réduire les inégalités dans le pays en question, conformément à l'ODD 10. Elle n'a jusqu'à présent pas donné suite à cet exercice.

[10] Au Niger, le Fonds de stabilisation a été mobilisé pour réaliser des actions rapides de renforcement de la présence de l'État dans les zones les plus sensibles d'un point de vue sécuritaire ; effectuer une veille des radios communautaires afin de déceler les signes de radicalisation ; ou encore aider le ministère de la Justice nigérien à accélérer l'instruction des prisonniers de Boko Haram dans la région de Diffa.

[11] Par exemple, 19 membres du CAD ont mobilisé une aide en 2016 pour le Niger uniquement (Système de notification des pays créanciers [SNPC], consulté le 15 février 2018) ; 20 agences des

Nations Unies participent au plan-cadre pour le développement des Nations Unies au Niger (Nations Unies, 2017) ; et 175 organismes humanitaires participent au plan de réponse humanitaire pour le Niger (UNOCHA, 2017).

[12] Le groupe Utstein permet aux États membres du groupe d'entretenir un dialogue avec les agences, fonds et programmes des Nations unies sur leurs orientations stratégiques et organisation interne.

[13] L'aide multilatérale de la France est principalement répartie entre deux programmes budgétaires – le programme 209 (géré par le MEAE), qui alimente le Fonds européen de développement, le Fonds mondial et les agences onusiennes ; et le programme 110, qui contribue aux institutions financières (sans parler des fonds extrabudgétaires).

[14] Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (www.mopanonline.org/).

Références

AFD (2018), *Stratégie Vulnérabilités aux crises et résilience 2017-2021 - Résumé exécutif | AFD - Agence française de développement*, AFD, Paris, www.afd.fr/fr/strategie-vulnerabilites-aux-crises-et-resilience-2017-2021-resume-executif (consulté le 26 février 2018).

AFD (2014), *Guide méthodologique du dispositif « Avis développement durable » | AFD - Agence française de développement*, AFD, Paris, www.afd.fr/fr/guide-methodologique-du-dispositif-avis-developpement-durable (consulté le 23 février 2018).

AFD (2013), *Cadre d'intervention : le genre et la réduction des inégalités femmes-hommes*, AFD, Paris, www.afd.fr/fr/cadre-intervention-genre-reduction-inegalites (consulté le 09 mars 2018).

Assemblée nationale (2017), « Aide publique au développement : projet de loi de finances pour 2018 », vol. 275/3, www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0275-tIII.pdf (consulté le 04 mars 2018).

Châtelot, C. (2018), « À Paris, George Weah en quête d'investissements pour développer le Liberia », *Le Monde*, www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/22/a-paris-george-weah-en-quete-d-investissements-pour-developper-le-liberia_5260855_3212.html#kMQPzMPoyFUKZYhg.99 (consulté le 01 mars 2018).

Coordination SUD (2018), *Genre et politique française étrangère : des ambitions mais les moyens suivront-ils ?*, www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/CP_Genre_et_politique_etrangere_9mars2018.pdf (consulté le 09 mars 2018).

Coordination SUD (2017), *Une revue alternative du bilan politique de développement et de solidarité internationale de la France entre 2013 et 2017 par la société civile*, www.coordinationsud.org/document-ressource/revue-alternative-de-societe-civile-bilan-2013-2017-de-politiques-francaise-de-developpement-de-solidarite-internationale/.

HCE (2017), *Rapport final d'évaluation de la mise en oeuvre de la seconde Stratégie genre et développement 2013 - 2017*, www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/seconde_strat_genre_develop_-_v3.pdf (consulté le 05 mars 2018).

JORF (2014), Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale | Legifrance, Journal officiel de la République française, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id (consulté le 26 février 2018).

MEAE (2018a), « Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) 8 février 2018 Relevé de conclusions », MEAE, Paris,

www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf (consulté le 23 février 2018).

MEAE (2018b), « Document de politique transversale: politique française en faveur du développement », MEAE, Paris, www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_politique_developpement.pdf (consulté le 06 février 2018).

MEAE (2018c), *Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes, 2018-2022*, MEAE, Paris, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_internationale_egalite_femmes-hommes_web_cle089345.pdf

MEAE (2017a), *Approche globale de réponse à la fragilisation des états et des sociétés*. MEAE, Paris, non-publié.

MEAE (2017b), *Document d'orientation politique relatif au partenariat avec la société civile*, MEAE, Paris, www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/documents-de-strategie-sectorielle/article/document-d-orientation-politique-relatif-au-partenariat-entre-le-ministere-des (consulté le 07 mars 2018).

MEAE (2016), *Évaluation de la contribution des acteurs de la société civile à l'action de développement et de solidarité internationale de la France (2009-2015)*, MEAE, Paris, www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/eval_ey_maedi_rapport_final_cle018761.pdf (consulté le 07 mars 2018)

MEAE (2013), *La stratégie genre et développement 2013-2017*, MEAE, Paris, www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/documents-de-strategie-sectorielle/article/la-strategie-genre-et-developpement-2013-2017-octobre-2013 (consulté le 09 mars 2018).

MEAE et CNCD (2017), *Diplomatie et territoires: pour une action extérieure démultipliée*, La Documentation française, Paris, www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/livre_blanc_diplomatie_et_territoires_cle01a131.pdf (consulté le 03 mars 2018).

MEAE et MINEFI (2017), *Stratégie française pour l'aide multilatérale : pour une aide au développement performante, au service des plus vulnérables*, MINEFI et MEAE, Paris, www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_francaise_pour_l_aide_multilaterale2017-2022_cle83c731.pdf (consulté le 08 mars 2018).

Ministère des Armées (2016), *« Gagner la guerre ; gagner la paix »*, www.defense.gouv.fr/actualites/communaute-defense/gagner-la-guerre-gagner-la-paix (consulté le 26 février 2018).

Nations Unies (2017), *Equipe Pays des Nations Unies au Niger*, http://ne.one.un.org/content/unct/niger/fr/home/l-onu-au-niger/ep.html (consulté le 26 février 2018).

OCDE (2018), « Aide à l'appui de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes », www.oecd.org/fr/developpement/financementpourledeveloppementdurable/themes-financement-developpement/Aide-egalite-homme-femme-2018.pdf (consulté le 09 mars 2018).

OCDE (2014), *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement - France 2013*, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196216-fr (consulté le 28 février 2018).

UNOCHA (2017), Plan de réponse humanitaire : Niger, UNOCHA, www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/NRE_HRP_2018_FINAL.pdf (consulté le 26 février 2018).

Chapitre 3. Financement du développement

Au cours de la période 2012-2016, l'APD française a reculé de 0.45 % à 0.38 % du RNB du pays, et son allocation géographique ne correspondait pas aux priorités annoncées vers les pays prioritaires de la coopération française. En outre, l'aide humanitaire de la France, son action dans les contextes fragiles, son soutien aux ONG et son aide à l'égalité hommes-femmes sont restés insuffisants par rapport aux ambitions affichées. En revanche, la France a concentré son APD multilatérale sur quelques agences à travers lesquelles elle met en avant ses priorités, elle a développé avec succès des mécanismes innovants de financement du développement et elle dispose aujourd'hui d'une large palette d'instruments catalytiques permettant de soutenir l'engagement et le développement du secteur privé. La France s'est engagée à consacrer 0.55 % de son RNB en 2022, et pour atteindre cette cible, tout en assurant la cohérence avec ses priorités géographiques et thématiques, elle a prévu de et devra augmenter de manière significative son aide bilatérale pilotable sous forme de dons.

Volume global de l'APD

Indicateur d'examen par les pairs : Le membre met tout en œuvre pour atteindre les objectifs d'APD fixés au niveau national et international

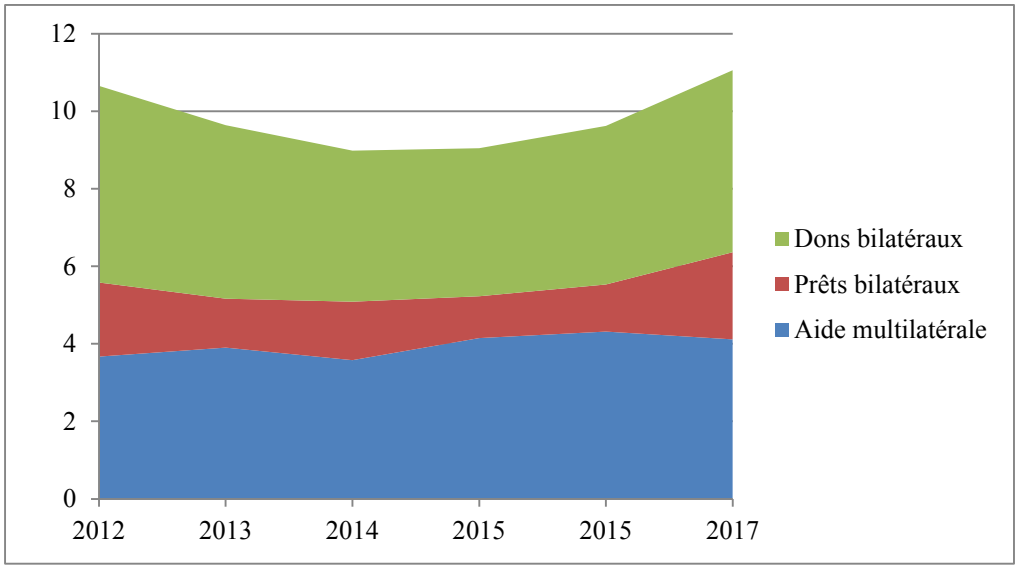
Au cours de la période 2012-16, l'APD française a reculé de 0.45% à 0.38% du revenu national brut (RNB), et son allocation ne correspondait pas aux priorités annoncées de la coopération française. La France s'est engagée à consacrer 0,55% de son RNB à l'APD d'ici 2022, soit une augmentation de près de 6 milliards EUR du volume de l'APD par rapport à 2016. Pour atteindre cette cible tout en assurant la cohérence avec ses priorités géographiques et thématiques, elle a prévu de et devra augmenter de manière significative son aide bilatérale pilotable sous forme de dons et émettre les autorisations d'engagements nécessaires d'ici à 2020 au plus tard.

Le volume et la répartition de l'APD française entre 2012 et 2016 ne correspondent pas à ses engagements

Durant la période sous examen, le volume et la répartition de l'APD ne correspondaient pas aux engagements et priorités de la France, notamment en ce qui concerne le volume total, les pays les moins avancés, les pays prioritaires et l'aide humanitaire. Comme le montre le Graphique 3.1, la diminution de l'APD totale de la France de 10.6 milliards USD (dollars des États-Unis) à 9.6 milliards USD sur la période 2012-16 s'explique principalement par la baisse des dons bilatéraux (OCDE, 2018c). Le rapport APD/RNB a également diminué, passant de 0.45 % à 0.38 % sur la même période, même s'il s'est redressé en 2016 par rapport à 2014 et 2015 (0.37 %, le plus bas niveau depuis 2001). En 2016, la France se situait à la 5e place du CAD en volume d'APD, et à 12e place en pourcentage APD/RNB (Graphique B.1).

Graphique 3.1. Évolution de la composition de l'APD de la France, 2012-2016

En versements nets d'APD, milliards USD, prix et taux de change constants 2015



Source : (OCDE, 2018c) *Statistiques OCDE/CAD*, www.oecd.org/dac/stats

La France s'appuie largement sur l'instrument des prêts, qui représentaient, en 2016, 28 % de son APD brute totale (et 45% de son APD brute bilatérale), contre 12 % de l'APD brute totale (et 16% de l'APD brute bilatérale) pour l'ensemble du CAD (annexe B, Tableau B.2). Au cours de la période 2012-16, l'élément de libéralité de prêts APD de la France octroyés aux PMA est d'ailleurs resté tous les ans en dessous du seuil de 90 % établie par le CAD et s'est même d'ailleurs dégradé au fur et à mesure, alors que ce problème avait déjà été identifié comme une faiblesse de la coopération française lors du dernier examen par les pairs (OCDE, 2014). Le modèle de croissance de l'AFD est fondé sur les prêts, et le portefeuille d'APD de l'agence était composé à 64% de prêts en 2016. Ce modèle l'incite sur la période considérée à investir dans les pays à revenu intermédiaire au détriment des pays moins avancés, et dans des secteurs potentiellement profitables, même s'ils appuient la croissance des pays bénéficiaires, au détriment des secteurs sociaux. Cela explique en partie la différence entre les priorités et les allocations réelles de l'APD française, et pour inverser cette tendance, l'AFD devra augmenter sensiblement la part des dons dans son portefeuille (section 3.2) (Assemblée nationale, 2017b ; Coordination SUD, 2017b).

La France s'engage à consacrer 0.55 % de son RNB à l'APD d'ici à 2022

En juillet 2017, le Président Emmanuel Macron s'est engagé à ce que la France consacre 0.55 % de son RNB à l'APD d'ici à 2022. Cela propulserait le niveau de l'APD française de 8.7 milliards EUR (0.38 % du RNB) en 2016 à environ 14.5 milliards EUR en 2022, représentant près de 6 milliards EUR supplémentaires (MEAE, 2018b ; Assemblée nationale, 2017a). Cet engagement a été réitéré lors de la réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018. Il constitue la première étape pour réaliser l'objectif visant à porter l'APD à 0.7 % du RNB d'ici à 2030 – objectif sur lequel la France s'est réengagée dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Pour atteindre la cible

intermédiaire des 0.55 %, tout en assurant la cohérence avec ses priorités géographiques et thématiques, la France devra augmenter sensiblement son aide bilatérale pilotable[1].

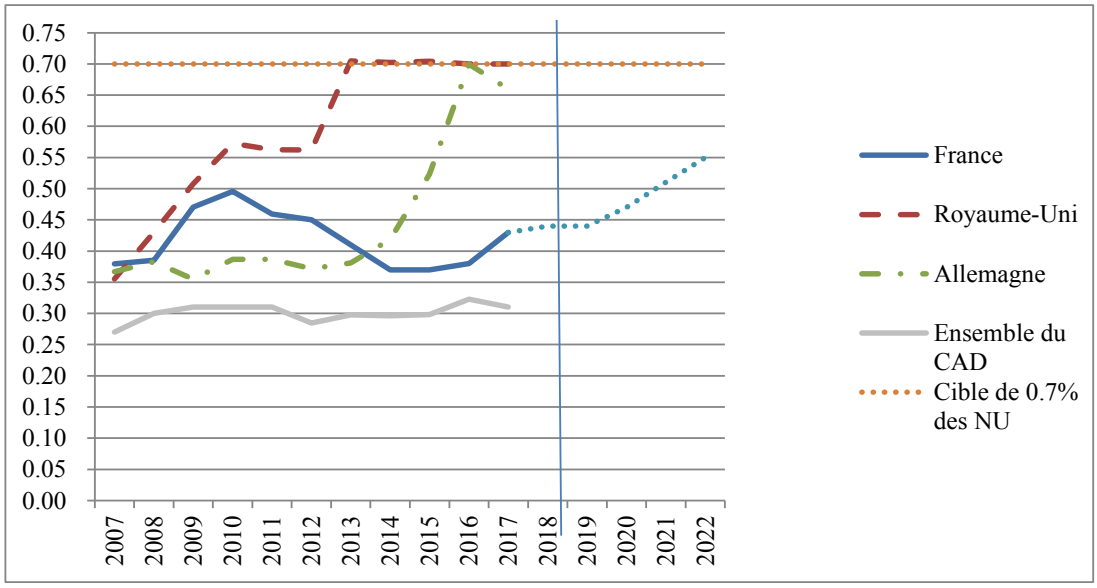
La France s'est fixé des objectifs clairs dans ce domaine : elle a notamment décrété à l'occasion du CICID de 2018 que les deux tiers de la hausse cumulée des autorisations d'engagements d'APD d'ici à 2022 seront alloués à l'aide bilatérale (MEAE, 2018a). L'augmentation de l'aide bilatérale pilotable aura pour corollaire de faire progresser la part des dons dans l'APD bilatérale. Si la France a présenté une trajectoire budgétaire globale (évolution annuelle du rapport APD/RNB entre 2018 et 2022) permettant d'atteindre ces objectifs, elle n'a publié une feuille de route détaillée par secteur, instrument, région ou pays. L'élaboration de la feuille de route française est d'autant plus compliquée qu'il est difficile de faire le lien entre les budgets votés et les montants qui sont finalement comptabilisés en APD (chapitre 5).

L'augmentation de l'APD a déjà pris forme depuis 2017 et le rapport APD/RNB devrait atteindre 0.43 % du RNB en 2017 (OCDE, 2018c), puis 0.44 % en 2018 (MEAE, 2018a). Le Graphique 3.2 illustre les efforts que la France devra entreprendre pour atteindre son objectif dans les prochaines années, comparables à ceux récemment consentis par l'Allemagne et le Royaume-Uni pour atteindre leurs objectifs ambitieux en matière d'APD.

L'Agence française de développement (AFD) étant maintenant en charge de la majorité de l'aide française, il est impératif d'émettre les autorisations d'engagement en 2019 et 2020 au plus tard pour que les décaissements correspondants permettent d'atteindre la cible (mesurée en versements) voulue en 2022. La réalisation de l'objectif pour 2022 sera difficile car cela signifie que les projets correspondants doivent commencer à être instruits très rapidement, dans des pays où la capacité d'absorption de l'aide est faible. La réalisation de cet objectif entraînera aussi un changement de méthode afin d'accélérer les décaissements, notamment en opérant des circuits plus courts et en ciblant directement les bénéficiaires. L'augmentation de l'aide transitant par les organisations non gouvernementales (ONG), de l'aide humanitaire et de l'aide transitant par les collectivités territoriales, ainsi qu'une plus grande utilisation des recettes de la taxe sur les transactions financières (TTF) en faveur du développement, sont autant de moyens pour atteindre l'objectif affiché.

Graphique 3.2. Trajectoire de l'APD de la France comparé à l'Allemagne et au Royaume-Uni

En pourcentage du RNB 2007-2022



Source : (OCDE, 2018c) pour la période 2007-17 ; ; (MEAE, 2018a) pour les données 2018-22 de la France.
Note : Les prévisions pour la France sont en pointillés.

En matière d'allocation géographique, la France s'est réengagée en 2011 à verser 0.15 % de son RNB en APD aux pays les moins avancés dans le cadre de la Déclaration d'Istanbul (Nations Unies, 2011). En 2016, l'APD de la France aux pays les moins avancés ne s'élevait qu'à 0.08 %, soit bien en deçà de la cible, et légèrement en dessous de la moyenne de l'ensemble des pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) (0.09 %)[2].

La notification au CAD de l'APD de la France s'est améliorée

La notification au CAD de l'APD française s'est améliorée au cours des dernières années. La notification des données 2016 est complète, bien que la qualité de certaines informations (dates d'engagement, terme des prêts, type d'aide, descriptions des activités et canal d'acheminement de l'aide) pourrait encore être améliorée.

Répartition de l'aide bilatérale

Indicateur d'examen par les pairs : les apports d'aide sont répartis conformément à la déclaration d'intention et aux engagements internationaux

Lors de la période sous examen, l'allocation géographique de l'aide bilatérale française ne correspondait pas aux priorités annoncées, puisque les pays prioritaires de la France ne figuraient pas parmi les principaux bénéficiaires de son aide. La France a alloué une part importante de l'aide bilatérale aux infrastructures économiques, aux frais d'écolage et aux bourses dans l'enseignement supérieur en France. Elle a réalisé près de la moitié de ses activités en co-bénéfice climat. D'autre part, son aide humanitaire, son action dans les contextes fragiles, son soutien aux organisations non gouvernementales (ONG) et son aide à l'égalité hommes-femmes sont restées insuffisantes par rapport aux ambitions affichées. Dans les pays, l'aide de la France est dispersée sur plus de trois secteurs, allant à l'encontre des objectifs de la politique générale de la coopération française.

L'APD de la France n'est pas suffisamment consacrée à ses pays prioritaires

Lors de la période sous examen, l'allocation géographique de l'aide bilatérale française ne correspondait pas aux priorités annoncées (aide aux pays les moins avancés et pays prioritaires). La France n'a plus atteint depuis 2012 son objectif régional concernant l'effort financier[3] pour la zone Afrique et Méditerranée (MEAE, 2018b et données provisoires 2016 fournies par le MEAE)[4]. En outre, cet objectif ne porte pas sur la totalité de la composante prêts de l'APD, et ne distingue pas les pays selon leur richesse et leurs besoins[5]. En fait, la majorité de l'APD française dirigée vers la zone Afrique et Méditerranée a été allouée à des pays à revenu intermédiaire, dont l'Afrique du Sud, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Égypte ou le Maroc, qui figuraient parmi les dix premiers bénéficiaires de l'aide française en 2015-16 (Tableau B.4).

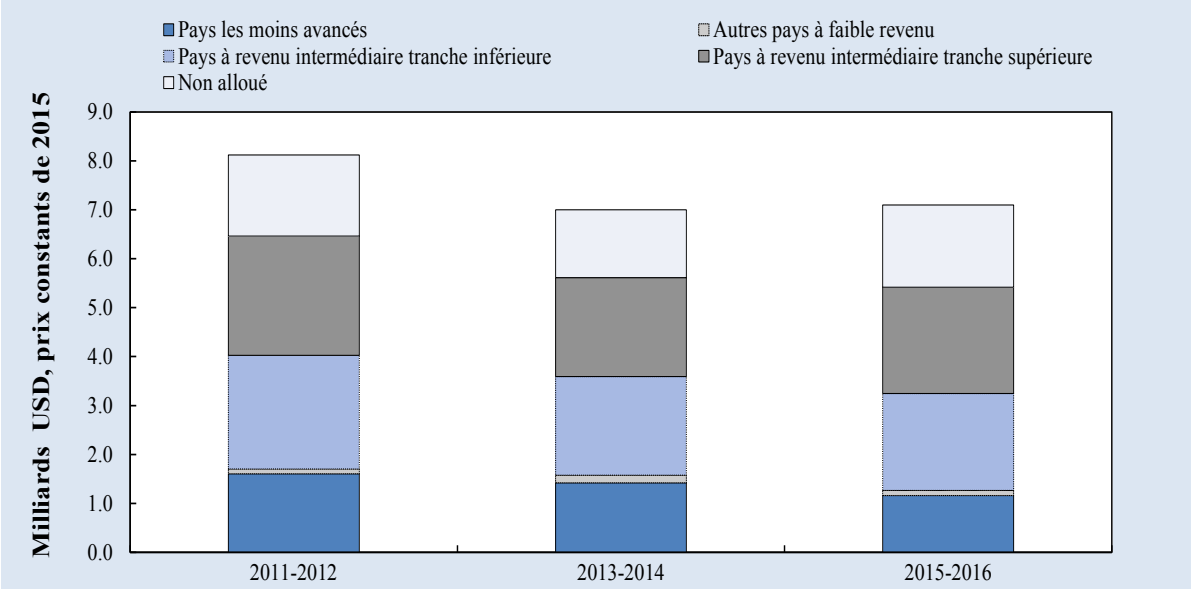
En revanche, aucun des 17 pays prioritaires ne figurait parmi ses dix premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale en 2016, et seul un d'entre eux figurait parmi les 20 premiers. En 2016, seulement 14 % de l'APD bilatérale française a été allouée aux 17 pays prioritaires, et même en analysant uniquement les dons, on observe que seulement 25 % de son APD bilatérale a été allouée à ces pays[6] (OCDE, 2018c). Toujours en 2016, les pays les moins avancés ne représentaient que 19 % de l'APD bilatérale ventilable française, contre 37 % pour l'ensemble des pays membres du CAD. L'APD de la France aux pays les moins avancés a d'ailleurs reculé en volume pendant la période sous examen, passant de 1.26 milliards USD en 2012 à 1.05 milliards USD en 2016 (Graphique 3.3; annexe B, Tableau B.3).

L'augmentation considérable de son APD prévue par la France dans les cinq prochaines années lui donnera la possibilité d'augmenter sensiblement son engagement effectif dans les pays les plus pauvres, et en particulier dans ses pays prioritaires. La France définit ses priorités en fonction de la valeur ajoutée qu'elle peut apporter ; c'est une bonne pratique. Le CICID de février 2018 a ainsi réaffirmé les priorités géographiques de la France en faveur de 19 pays prioritaires (section 2.1), (MEAE, 2018a). Le Sahel est une région prioritaire, en raison de sa situation sécuritaire, des flux de migration et des liens

historiques et linguistiques qui le lient à la France. La nouvelle doctrine d'engagement dans les contextes fragiles est mise à l'épreuve dans cette région.

Graphique 3.3. Répartition de l'APD de la France par groupe de revenu, 2011-2016

Milliards USD, prix constants de 2015



Source : (OCDE, 2018c) *Statistiques OCDE/CAD*, www.oecd.org/dac/stats

L'APD bilatérale est trop fragmentée et insuffisamment orientée vers l'éducation de base, l'égalité hommes-femmes et les ONG

La LOP-DSI de 2014 définit les principaux secteurs d'intervention de la coopération française (chapitre 2). Si la part de l'aide affectée à l'éducation est relativement importante (16 % des engagements bilatéraux en 2015-16), elle est majoritairement consacrée aux frais d'écolage et bourses dans l'enseignement supérieur en France (70 % des engagements dans le secteur de l'éducation), alors qu'une part minime (5 %) est allouée à l'éducation de base dans les pays partenaires. La part de l'aide bilatérale affectée à la santé est faible (2 %), mais seulement parce que la France utilise le canal multilatéral pour soutenir ce secteur (section 3.3). Le secteur de la gouvernance a bénéficié de 4 % de l'APD bilatérale française. Quant à l'aide en faveur de la distribution d'eau et l'assainissement, elle est passée de 6 % à 10 % des engagements bilatéraux entre 2011-12 et 2015-16 (annexe B, Tableau B.5).

Le secteur des infrastructures économiques représente une grande partie de l'APD bilatérale de la France. C'est notamment le cas de l'énergie (14 %) et des transports (7 %), qui ont bénéficié de prêts accordés par l'AFD principalement dans les pays à revenu intermédiaire, par exemple au Maroc (annexe C). Le secteur de l'agriculture représente pour sa part 6 % de l'aide bilatérale. D'autre part, le faible niveau d'aide humanitaire (153 millions USD en 2016, soit 1 % de l'APD, contre 11 % pour l'ensemble du CAD) est en contradiction avec les objectifs stratégiques de la France. En 2016, le pays a engagé 2.0 milliards USD dans les contextes fragiles, soit 27% de son APD bilatérale, un pourcentage inférieur à celui de l'ensemble du CAD (33 %) (annexe B,

Tableau B.3). Ainsi, la France met des moyens modestes au service de ses ambitions renouvelées dans les contextes fragiles.

L'aide pays programmable représente 66.4 % de l'APD totale de la France, au-dessus de de l'ensemble des pays du CAD (46.4 %). Pour ce qui est des priorités transversales, 45 % des engagements bilatéraux d'APD ciblaient l'atténuation et/ou l'adaptation au changement climatique et seulement 22 % des engagements[7] ciblaient l'égalité hommes-femmes (contre 40 % pour l'ensemble des pays du CAD) (OCDE, 2018a). Le rapport entre les dons et les prêts, et le manque de concentration sur les pays prioritaires expliquent l'écart entre les priorités affichées et les flux d'APD observés, à l'exception de la priorité climat, qui de fait est un secteur prioritaire dans les pays à revenu intermédiaire pour l'atténuation. Par ailleurs, la France a doublé depuis 2012 son aide aux ONG et acheminée par les ONG mais le niveau de cette aide (3% de l'APD bilatérale) reste très faible comparé à l'ensemble des pays membres du CAD (15 % de l'APD bilatérale) (OCDE, 2018c).

La répartition de l'aide sur le terrain s'opère largement selon la demande du pays, ce qui favorise l'alignement de l'aide sur les priorités nationales et son appropriation. Cependant, cela peut parfois conduire à une dispersion de l'aide sur de trop nombreux secteurs, allant ainsi à l'encontre des objectifs de la politique générale de la coopération française, qui préconise de choisir trois secteurs de concentration dans chaque pays (chapitre 2). Lors de ses visites sur le terrain, l'équipe d'examinateurs a noté que malgré ses priorités officielles, la France avait tendance à être active dans tous les secteurs. C'était particulièrement le cas au Niger, mais également, dans une moindre mesure, au Maroc (annexe C). Cette fragmentation peut aussi compliquer le pilotage de l'aide et l'identification de l'expertise technique adéquate par les ambassades et les agences locales de l'AFD, qui n'ont pas forcément les capacités pour mener des projets dans tous les secteurs.

Répartition de l'aide multilatérale

Indicateur d'examen par les pairs : le membre utilise efficacement le canal multilatéral d'acheminement de l'aide

L'APD multilatérale de la France est concentrée sur quelques agences, pour lesquelles elle est l'un des donateurs principaux et à travers lesquelles elle met en avant ses priorités géographiques et thématiques, mis à part l'égalité hommes-femmes. En particulier, la France utilise le canal multilatéral pour soutenir ses efforts dans le domaine de la santé. Les contributions de la France financent le budget général des agences bénéficiaires, renforçant ainsi le système multilatéral.

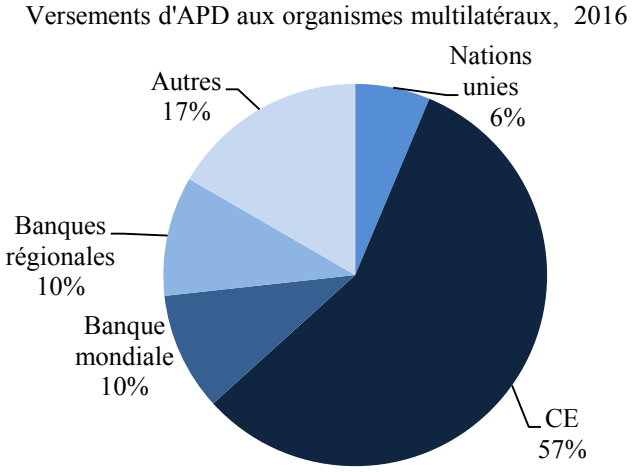
L'APD multilatérale de la France est concentrée sur quelques agences multilatérales, et répond aux priorités régionales et thématiques françaises

La part de l'aide multilatérale dans l'APD brute de la France a augmenté de 31 % à 37 % entre 2012 et 2016, principalement en raison de la baisse du volume de l'aide bilatérale. Le volume de l'aide multilatérale a légèrement augmenté et sa répartition est restée stable sur la période d'examen. La France concentre son aide sur quelques agences multilatérales prioritaires, qu'elle utilise pour mettre en avant ses priorités géographiques

et thématiques. Les agences bénéficiaires sont les institutions de l'Union européenne (2.56 milliards USD, ou 57 % de l'APD multilatérale en 2016) ; la Banque mondiale (10 %) ; le Fonds mondial (8 %) ; et la Banque africaine de développement (4 %) (annexe B, Tableau B.2). En 2016, la France a notifié pour la première fois des contributions à la nouvelle Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, créée en 2014 par la Chine et dont la France est devenue membre en juin 2016 (chapitre 5, Encadré 5.1) ; ces contributions s'élevaient à 234 millions USD, soit 5 % de l'APD multilatérale française (OCDE, 2018c).

La France souhaite que ses financements multilatéraux soient complémentaires avec ses financements bilatéraux, et plaide auprès des banques multilatérales afin qu'elles prennent mieux en compte les questions climatiques dans leurs financements (chapitre 2). Du point de vue géographique, elle appuie prioritairement les institutions engagées en faveur des pays les moins avancés, des États fragiles et de l'Afrique subsaharienne, ce qui est bien le cas de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et du Fonds mondial, et dans une moindre mesure, de l'Union européenne (OCDE, 2018c). Dans leur très grande majorité, les contributions de la France sont destinées à financer le budget général des agences bénéficiaires, favorisant ainsi la durabilité financière et l'indépendance du système multilatéral (chapitre 2).

Graphique 3.4. Répartition de l'aide multilatérale de la France



Source : (OCDE, 2018c) *Statistiques OCDE/CAD*, www.oecd.org/dac/stats

La France utilise très largement le canal multilatéral pour délivrer son aide à la santé : elle est le deuxième bailleur du Fonds mondial depuis sa création, auquel elle a contribué 300-350 millions EUR par an entre 2012 et 2017. Elle contribue également à l'UNITAID (100 millions EUR en 2015, ce qui en fait le premier donateur) ; à la Facilité internationale pour le financement des vaccinations (avec un engagement de 1.4 milliards EUR jusqu'en 2026) ; et à l'Alliance mondiale pour les vaccins et la

vaccination (GAVI), dont elle est le quatrième bailleur souverain (MEAE, 2017). La France utilise également le canal multilatéral et les fonds thématiques (Fonds pour l'environnement mondial et Fonds vert) en complément de son action dans les domaines de l'environnement et la lutte contre le changement climatique. En outre, elle agit désormais dans le domaine de l'éducation, puisque le président Macron a annoncé une forte augmentation de la contribution de la France au Partenariat mondial pour l'éducation lors de la conférence de financement du Partenariat mondial pour l'éducation, qui s'est déroulée en février 2018 à Dakar. Cette contribution totalisera 200 millions EUR pour la période 2018-20 (MEAE, 2018a).

En revanche, la France utilise moins le canal multilatéral pour soutenir la thématique de l'égalité hommes-femmes et les agences interrogées par l'équipe de l'examen n'ont pas fait état d'un plaidoyer systématique de la France dans ce domaine. En outre, elle contribue modestement aux fonds et programmes dédiés des Nations Unies. Ces dernières années, sa marge de manœuvre pour augmenter et ajuster ses allocations était limitée, mais elle s'est engagée lors de la réunion du CICID en février 2018 à rehausser ses contributions aux Nations unies, notamment dans le domaine humanitaire et dans celui de la sécurité alimentaire. La France souhaite également continuer à influencer le système des Nations Unies dans les domaines de l'environnement (Pacte mondial pour l'environnement) et la lutte contre le changement climatique (Convention climat).

Financement du développement

Indicateur d'examen par les pairs : le membre promeut et catalyse des financements en faveur du développement qui sont additionnels à l'APD

La France a développé avec succès des mécanismes innovants de financement du développement, dont la taxe sur les transactions financières (TTF) ; la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) ; les facilités « 1 % eau », « 1 % déchet » et « 1 % énergie » ; et les contrats de désendettement et de développement (C2D). La poursuite du développement de ces mécanismes pourra aider à leur reproductibilité par d'autres donneurs et renforcer le rôle de la France comme fer de lance dans ce domaine. En outre, la France dispose d'une large palette d'instruments catalytiques permettant de soutenir l'engagement et le développement du secteur privé, et notifie au CAD une grande partie de ses apports hors APD.

La France a développé avec succès des mécanismes innovants de financement du développement

En 2015, la France a adopté le Programme d'action d'Addis-Abeba et le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Elle a également joué un rôle majeur dans l'Accord de Paris sur le climat lors de la réunion de la 21e Conférence annuelle des Parties (COP21), qu'elle a organisée. Ces trois programmes d'action comprennent des engagements très importants en matière de financement du développement. Ils reconnaissent le besoin de mobiliser les ressources intérieures publiques, les financements privés et les financements innovants en complément de l'APD afin d'atteindre les objectifs de développement durable des pays en développement.

D'autre part, la France a développé avec succès des mécanismes de financement innovants, la taxe sur les transactions financières (TTF) et la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), qui ont conjointement rapporté plus d'1 milliard EUR pour l'APD en 2017 et devraient représenter le même montant en 2018 (Encadré 3.1). Cependant, une part importante des recettes de la TTF a été utilisée à d'autres fins que le développement[8] ; en outre, son plafonnement et sa substitution – plutôt que son addition - ces dernières années aux crédits budgétaires d'APD pourraient nuire tant à sa crédibilité qu'à sa reproductibilité par d'autres pays. Des pistes ont été étudiées pour augmenter le taux de la TTF et en accroître la part des recettes affectées au développement (Coordination SUD, 2017a ; Assemblée Nationale, 2017b). Leur mise en œuvre pourrait aider la France à atteindre ses objectifs ambitieux en matière de volume d'APD dans les prochaines années.

Une large palette d'instruments pour le développement du secteur privé, adaptée aux besoins des pays en développement

La France dispose, principalement par le biais du Groupe AFD, d'une palette d'instruments (prêts, fonds de garantie, prises de participation et assistance technique) pour développer le secteur privé dans les pays en développement. L'assistance technique peut intervenir en appui aux maîtrises d'ouvrage dans la réalisation de construction d'infrastructures, intermédiation bancaire, microfinance, aide à la régulation du secteur privé, soutien à l'incubation des petites et moyennes entreprises, comme au Maroc et au Niger, où elle est très appréciée. En outre, la France accorde des prêts non souverains (comme par exemple au Maroc) pour soutenir certains projets jugés suffisamment rentables. En 2016, le montant de ces prêts non-souverains provenant de l'AFD s'élevait à 958.4 millions USD et un montant de 924.2 millions USD provenait de Proparco. En 2016, les montants de ces prêts non-souverains s'élevaient à 958.4 millions USD provenant de l'AFD et 924.2 millions USD provenant de Proparco[9]. Elle accorde ces prêts à des entreprises privées ou publiques, sans garantie de l'État (annexe C).

Dans les pays à revenu intermédiaire, la France se sert aussi de prêts pour mobiliser d'autres apports financiers, particulièrement en provenance des ressources nationales. Ils sont octroyés dans les secteurs des infrastructures, du développement urbain, de l'environnement et de l'appui au secteur productif, comme observé au Maroc dans les domaines de l'énergie renouvelable, de l'eau ou des transports (annexe C). Les prêts de l'AFD sont souvent assortis d'une assistance technique et complètent les contributions d'autres partenaires (Banque européenne d'investissement, Banque européenne de reconstruction et de développement, KfW, Banque mondiale, Banque africaine du développement) dotés de capacités de financement importantes, ainsi que les apports de l'État.

D'autre part, Proparco, filiale de l'AFD, soutient les acteurs du secteur privé sous forme de prêts et de participations. Son activité en forte croissance répond aux priorités de la France : sa stratégie 2017-21 a pour objectif de doubler ses engagements annuels de 1.05 milliard EUR en 2015 à 2 milliards EUR en 2020); et de faire passer ses prises de participation de 10 % à 25% de son activité afin de tripler ses impacts en faveur du développement durable dans les domaines de l'emploi, du climat, de l'innovation, de l'éducation, de la santé et des infrastructures énergétiques (Proparco, 2017). En outre, Proparco souhaite renforcer son action en Afrique et dans les pays fragiles. Afin de réaliser cet objectif positif, elle devra adapter ses procédures, en réduisant par exemple le « ticket d'entrée » aux prêts ou en faisant appel à des intermédiaires financiers locaux.

Parmi les initiatives visant à développer le secteur privé figurent le « Compact with Africa » du G20 pour la promotion de l'investissement privé (notamment dans les infrastructures), où la France a joué un rôle clef avec l'Allemagne; le concept de « cascade », qui vise la création de marchés et l'augmentation du financement privé, dont la France est un soutien important (Banque mondiale/FMI, 2017); et le futur Fonds commun STOA entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dédié aux infrastructures, et dont la moitié (300 millions EUR sur sept ans) sera consacré à l'Afrique[10]. Par ailleurs, la France a élaboré des actions pour abaisser le coût des transferts de fonds des migrants vers leurs pays d'origine[11] - transferts qui s'élevaient en 2016 à 12.5 milliards USD[12], soit plus que l'APD totale de la France - ainsi qu'un programme permettant d'accompagner les membres des diasporas dans la création d'entreprises dans leur pays d'origine[13].

La France notifie au CAD une grande partie de ses apports hors APD

La France notifie au CAD ses apports du secteur public autres que l'APD, notamment les prêts de Proparco. Elle a participé en outre à l'enquête réalisée par l'OCDE en 2016 sur les montants mobilisés par le secteur public en soutien au secteur privé, enquête qui a montré qu'elle a mobilisé 2.8 milliards USD sur la période 2012-15 (OCDE, 2018b). La France a de plus commencé à intégrer ces informations dans sa notification régulière au CAD, suivant ainsi les directives du Comité[14]. En revanche, elle ne notifie que partiellement au CAD les prises de participation de Proparco et ne notifie plus du tout les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (provenant de la Coface)[15].

Encadré 3.1. La France à la pointe des financements innovants

Sous l'impulsion de la France et du Brésil, la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) a été adoptée en septembre 2005 par cinq pays[1] lors de la Conférence ministérielle de Paris sur les financements innovants du développement[2]. Cette taxe, dont les recettes sont entièrement consacrées au développement international, permet de lever environ 210 millions EUR par an depuis 2006.

La taxe sur les transactions financières (TTF) a été mise en place en France le 1er août 2012. Cette taxe s'applique aux transactions d'actions des entreprises françaises cotées en bourse et dont la capitalisation boursière dépasse 1 milliard EUR ; son taux initial était de 0.2 %, relevé à 0.3 % en 2017.[3] La moitié des recettes de la TTF sont consacrées au développement, et la taxe ne s'applique pas aux transactions journalières[4]. Les recettes de la TTF consacrées à l'APD s'élevaient à 497 millions EUR en 2016 et 798 millions EUR en 2017 ; ce même montant est prévu pour 2018.

Au total, ces financements innovants représentent donc 1 008 millions EUR par an pour l'APD en 2017 et 2018. Un fonds dédié, le Fonds de solidarité pour le développement, a été établi pour percevoir les recettes de la TTF et la TSBA. Pour la première fois, la Loi de finances pour 2018 précise en annexe l'utilisation des recettes des financements innovants alloués au développement. En 2017-18, celles-ci sont principalement consacrées à la santé (Fonds mondial, IFFIm et Unitaid) ; au climat et à l'environnement (Fonds vert, projets bilatéraux de l'AFD, LDC Fund) ; et à la Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités et la réponse aux crises de l'AFD. La France est Secrétaire permanent du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement. Lors de la réunion du CICID en février 2018, elle a réaffirmé son soutien à l'élargissement de la TTF aux autres pays de l'Union européenne.

La France a également élaboré d'autres moyens innovants de financement du développement :

- Depuis 2015, les facilités « 1 % eau », « 1 % déchet » et « 1 % énergie » permettent aux collectivités locales françaises de financer des projets afférents dans les pays en développement.
- les contrats de désendettement et de développement (C2D) qui prennent la forme d'un refinancement en dons de créances d'APD, réaffectés au financement de projets et programmes de lutte contre la pauvreté, ou à l'émission d'obligations « climat ». Depuis 2001, la France a signé 33 C2D avec 18 pays ; à la fin de 2014, près d'1.7 milliard EUR avaient déjà été refinancés sous forme de dons aux pays bénéficiaires.

Notes :
[1] Le Brésil, le Chili, la France, la Norvège et le Royaume-Uni.
[2] Elle concerne tous les billets d'avions au départ du pays participant ; elle représente en France 1.13 EUR à 45.07 EUR par billet, selon le type et la classe du vol.
[3] Elle comprend également deux autres dispositifs : une taxe sur les ordres annulés dans le cadre d'opérations à haute fréquence et une taxe sur les acquisitions de contrats d'échange sur défaut d'un État (*credit default swaps*).
[4] Le Parlement avait voté en 2016 l'extension de la TTF aux transactions journalières (*intraday*) à partir du 1er janvier 2018, mais cette disposition a été annulée par le nouveau Parlement en 2017 (Coordination SUD, 2017).

Sources : AFD (2017), Revue de la politique du C2D, AFD, www.afd.fr/fr/revue-de-la-politique-du-contrat-de-desendettement-et-de-developpement-c2d (consulté le 27 février 2018) ; MEAE (2018b), « Document de Politique Transversale: Politique française en faveur du développement », www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_politique_developpement.pdf ; MEAE (2017), « Mémorandum de la France sur ses politiques de coopération : Comité d'aide au développement, OCDE » ; MEAE (2016), Revue de la politique du contrat de désendettement et de développement, www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/13827_revue-de-la-politique-du-contrat-de-desendettement-et-de-developpement (consulté le 27 février 2018) ; Toustou, E. (2014), « Prendre les airs coûte plus cher », *L'Express*, https://votreargent.lexpress.fr/consommation/prendre-les-airs-coute-plus-cher_1583837.html (consulté le 13 mars 2018).

Notes

[1] Par nature, ses prêts bilatéraux bénéficient principalement aux pays à revenu intermédiaire, qui ne font pas partie de ses pays prioritaires. De plus, une grande part des dons français sont consacrés aux frais d'écolage et bourses (11 % de l'APD bilatérale brute en 2016), ainsi qu'à l'accueil de réfugiés en France (6 %) (annexe B, tableau B.2) En outre, la France exerce un contrôle limité sur l'allocation de son aide multilatérale vers ses priorités.

[2] Ces chiffres tiennent compte des apports bilatéraux et des apports multilatéraux imputés (annexe B, tableau B.7).

[3] Subventions de la mission APD + coût-État des prêts d'APD de l'AFD et des prêts concessionnels du Trésor + coût des annulations de dette octroyées dans le cadre du Club de Paris (MEAE, 2018b, page 16).

[4] L'effort financier de l'État et les cibles étaient les suivants :

	2012	2013	2014	2015	2016
Effort financier État-Afrique + Méditerranée	88 %	73 %	68 %	76 %	67 %
Cible	80 %	85 %	85 %	85 %	75 %

[5] Un rapport du Sénat sur le contrat d'objectifs et de moyens 2014-2016 de l'AFD souligne également le problème lorsqu'il s'agit de mesurer l'aide aux pays prioritaires (Sénat, 2014).

[6] Données 2016 en proportion de l'APD bilatérale brute, excluant l'aide bilatérale non spécifiée.

[7] Ce pourcentage est calculé uniquement sur les activités notées selon le marqueur genre (soit 82 % de ses activités pour la France) ; il diffère du pourcentage (19 %) figurant dans le tableau B.5 (annexe B), qui est calculé sur le total de l'aide bilatérale ventilable.

[8] Si la TTF n'était pas initialement destinée totalement au financement du développement, de nombreux intervenants – y compris le président Macron, lors de son discours du 26 septembre 2017 à la Sorbonne (Macron, 2017) – ont appelé à utiliser une plus grande partie – ou même la totalité – de cette taxe en faveur du développement.

[9] La quasi-totalité des prêts non-souverains octroyés par l'AFD sont de l'APD tandis que ceux octroyés par Proparco ne le sont pas.

[10] Le Fonds STOA devra favoriser les investissements compatibles avec l'Accord de Paris et rechercher un effet de levier sur les fonds privés (Lemmet et Ducret, 2017).

[11] Comprenant, par exemple, la mise en place d'un site comparatif des prix affichés par les services de transferts de fonds (www.envoidargent.fr).

[12] Voir le site de la Banque mondiale : www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data

[13] Le programme franco-allemand « MEETAfrica » de Mobilisation européenne pour l'entreprenariat en Afrique (http://meetafrica.fr/).

[14] La France a été moteur dans cette notification, notamment dans le cadre du Climate Change Expert Group et des financements privés mobilisés en faveur du climat et du développement.

[15] D'autre part, la France notifie les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public provenant de Bpi-France international mais seulement dans cadre du Groupe Crédits Export.

Références

AFD (2017), *Revue de la politique du C2D*, AFD, www.afd.fr/fr/revue-de-la-politique-du-contrat-de-desendettement-et-de-developpement-c2d (consulté le 27 février 2018).

Assemblée nationale (2017a), « Aide publique au développement : projet de loi de finances pour 2018 », vol. 275/3, www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2018/a0275-tIII.pdf (consulté le 04 mars 2018).

Assemblée nationale (2017b), « Rapport d'information déposé par la Commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 27 avril 2016 sur sur les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement », www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4524.pdf (consulté le 09 mars 2018).

Banque mondiale/FMI (2017), « Forward Look: a Vision for the World Bank Group in 2030 – Progress and Challenges », http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23745169/DC2017-0002.pdf (consulté le 19 mars 2018).

Coordination SUD (2017a), « Premier test-clé du quniquennat pour la solidarité internationale », www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/PLF-2018-Coordination-Sud-vf-web.pdf (consulté le 19 mars 2018).

Coordination SUD (2017b), *Une revue alternative du bilan politique de développement et de solidarité internationale de la France entre 2013 et 2017 par la société civile*, www.coordinationsud.org/document-ressource/revue-alternative-de-societe-civile-bilan-2013-2017-de-politiques-francaise-de-developpement-de-solidarite-internationale/

Lemmet, S. et P. Ducret (2017), *Pour une stratégie française de la finance verte*, www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/2017/rapport_finance_verte10122017.pdf (consulté le 09 février 2018).

Macron, E. (2017), *Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. - Présidence de la République*, le 26 septembre 2017, www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/ (consulté le 19 février 2018).

MEAE (2018a), « Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) 8 février 2018 Relevé de conclusions », www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf (consulté le 23 février 2018).

MEAE (2018b), « Document de politique transversale: politique française en faveur du développement », www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_politique_developpement.pdf (consulté le 06 février 2018).

MEAE (2017), *Mémorandum de la France sur ses politiques de coopération : Comité d'aide au développement, OCDE*.

MEAE (2016), Revue de la politique du contrat de désendettement et de développement, www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/13827_revue-de-la-politique-du-contrat-de-desendettement-et-de-developpement (consulté le 27 février 2018).

Nations Unies (2011), Rapport de la quatrième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, http://unohrlls.org/custom-content/uploads/2017/03/A-CONF_219-7-report-of-the-conference-french.pdf (consulté le 10 mars 2018).

OCDE (2018a), « Aide à l'appui de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes », www.oecd.org/fr/developpement/financementpourledeveloppementdurable/themes-financement-developpement/Aide-egalite-homme-femme-2018.pdf (consulté le 09 mars 2018).

OCDE (2018b), *Amounts mobilised from the private sector for development - OECD*, www.oecd.org/dac/stats/mobilisation.htm (consulté le 27 février 2018).

OCDE (2018c), *Statistiques OCDE/CAD*, www.oecd.org/dac/stats (consulté le 27 février 2018).

OCDE (2014), *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement - France 2013*, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196216-fr (consulté le 28 février 2018).

Proparco (2017), *Stratégie 2017-2021 PROPARCO*, www.proparco.fr/sites/proparco/files/2017-12/Dossier%20de%20presse%20Strat%C3%A9gie%202017-2020%20de%20Proparco.pdf (consulté le 27 février 2018).

Sénat (2014), *Agence française de développement : quelles ambitions pour 2014-2016 ?*, www.senat.fr/rap/r13-766/r13-7660.html (consulté le 12 mars 2018).

Toustou, E. (2014), « Prendre les airs coûte plus cher », *L'Express,* https://votreargent.lexpress.fr/consommation/prendre-les-airs-coute-plus-cher_1583837.html (consulté le 13 mars 2018).

Chapitre 4. Structure et systèmes

La France a rationalisé le dispositif central de sa coopération, avec l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, la création d'un espace de concertation et de redevabilité auprès du Parlement et de la société civile, une plus grande fréquence des réunions du CICID et la création d'Expertise France qui a regroupé six opérateurs. Le dispositif institutionnel du système de coopération français reste cependant complexe et fragmenté, ce qui complique le pilotage, la coordination et la cohérence de ses actions, et peut conduire à une duplication des efforts, notamment entre le MEAE et l'AFD. La France a d'autre part mis en place des mécanismes permettant de prendre en compte les thématiques transversales, elle dispose de solides systèmes de passations des marchés et de gestion des risques, mais elle devra veiller à mieux adapter ses procédures aux pays moins avancés, y compris aux contextes fragiles. L'AFD a consolidé ses ressources humaines, mais le MEAE devra s'assurer de pouvoir conserver ses capacités de pilotage de l'aide, et d'autre part le rôle et le modèle économique d'Expertise France devront être clarifiés.

Compétence, mandat et coordination

Indicateur d'examen par les pairs : la compétence en matière de coopération pour le développement est clairement définie et les capacités nécessaires pour contribuer positivement aux résultats au regard du développement durable sont en place

La France a rationnalisé son dispositif central de coopération. Elle a adopté la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Elle a créé un espace de concertation avec la société civile et le Parlement. Elle a augmenté la fréquence des réunions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Le dispositif institutionnel du système de coopération français reste cependant complexe et fragmenté, avec de nombreux acteurs qui interviennent directement dans la coopération, ce qui complique le pilotage, la coordination et la cohérence de ses actions, et peut conduire à une duplication des efforts, notamment entre le MEAE et l'AFD.

La France a rationnalisé son dispositif central de coopération en réponse aux recommandations de l'examen par les pairs de 2013 (OCDE, 2014). En 2014, elle a promulgué la première loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) (JORF, 2014). La LOP-DSI fixe les objectifs et les orientations de la politique française de coopération internationale pour cinq ans, et définit les principes permettant d'assurer l'efficacité de la coopération (chapitre 2). La loi vise aussi à améliorer le contrôle et le suivi de l'aide au développement. Enfin, la loi prévoit plus de transparence, de concertation et de redevabilité avec les acteurs non-étatiques à travers la création du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) (chapitre 1).

Des efforts de rationalisation du dispositif institutionnel, qui reste néanmoins complexe et fragmenté

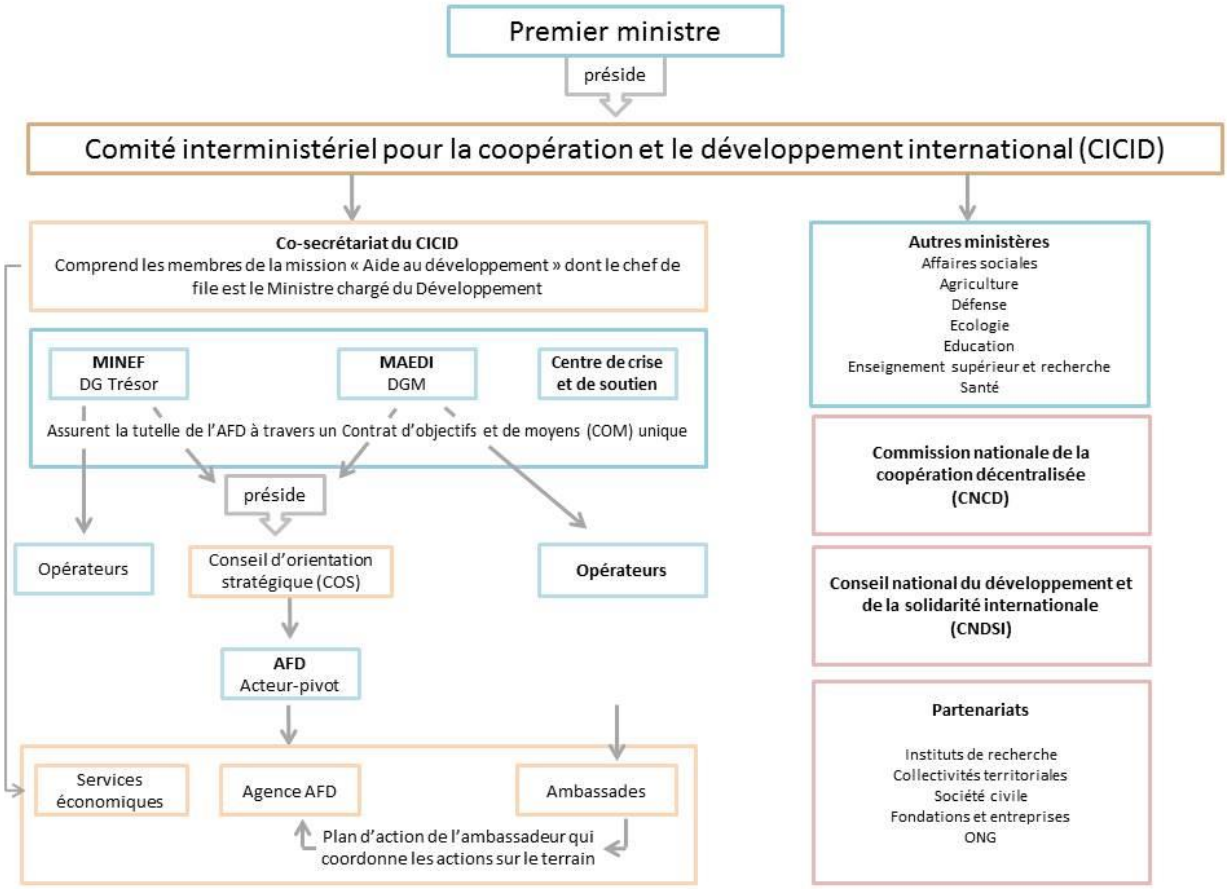
Le dispositif institutionnel du système français de coopération reste complexe. Il comprend une instance de coordination principale (le CICID) et trois acteurs principaux – le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), le ministère de l'économie et des finances (MINEFI) et l'Agence française de développement (AFD) – auxquels s'ajoutent une dizaine de ministères, plusieurs opérateurs, et plusieurs instances spécialisées et partenariats (Graphique 4.1 et annexe D).

Présidé par le Premier ministre, le CICID définit les axes stratégiques, détermine les pays et les secteurs prioritaires de la coopération française, et veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des différentes composantes de la coopération. Le CICID se réunit plus régulièrement qu'auparavant (en 2013, en 2016 et plus récemment, en février 2018), mais il ne se réunit pas sur une base au minimum annuelle, comme stipulé dans le décret ayant présidé à sa création (JORF, 1998). Le secrétariat du CICID, composé du MEAE et du MINEFI, se réunit en revanche trois à quatre fois par an.

Au sein du MEAE, la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international est chargée du pilotage stratégique de la coopération. Au sein du MINEFI, la Direction générale du Trésor (DGT) gère les relations avec les institutions financières internationales, les questions relatives à la dette et la notification des données de l'aide publique au développement (APD). L'AFD, dont les deux

ministères précités assurent la tutelle, est l'opérateur pivot et met en œuvre la majeure partie de l'APD française.

Graphique 4.1. Dispositif institutionnel de la coopération au développement



Source : www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement/dispositif-institutionnel-et-canaux-d-acheminement-de-l-aide-francaise/dispositif-institutionnel-francais-en-matiere-d-aide/

En théorie, le MEAE et le MINEFI assurent donc le pilotage stratégique de la coopération, tandis que les opérateurs (dont l'AFD) assurent sa mise en œuvre. En pratique, la frontière entre ces deux fonctions est floue. Les questions de leadership et de division du travail – par exemple, entre le MEAE et l'AFD, concernant le partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG) ou la gouvernance – ne sont pas toutes clarifiées et conduisent parfois à une duplication des efforts entre les institutions. De plus, les capacités de pilotage stratégique du MEAE sont fragilisées par la forte rotation du personnel technique au sein du ministère, alors que l'AFD a de son côté renforcé ses capacités stratégiques au cours des dernières années (section 4.3). Enfin, l'AFD s'est rapprochée depuis 2015 avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), organisme en charge des investissements de l'État sur le territoire français[1], pour contribuer à créer une agence de développement plus importante et plus conforme aux ambitions du pays.

La coopération française réfléchit toutefois aux moyens de renforcer le pilotage. En février 2018, le CICID a décidé de créer le Conseil du développement, présidé par le Président de la République[2]; d'autre part, le Conseil d'orientation stratégique de l'AFD devrait se réunir au moins une fois par an, et une revue stratégique annuelle de l'AFD devrait être conduite[3] (MEAE, 2018). Ces décisions visant à renforcer le pilotage politique de l'aide sont les bienvenues. La France devra veiller à leur mise en œuvre et s'assurer que les différentes instances concernées se réuniront effectivement et à un rythme assez soutenu. L'expérience récente montre une insuffisance dans ce domaine : le CICID ne s'est pour l'instant pas réuni au rythme prévu, et l'Observatoire des politiques de développement, créé en 2015, s'est réuni de manière formelle pour la première fois en 2018 (chapitre 6). Il importe que la France précise comment – et à quels niveaux – elle mesure l'efficacité du pilotage de son APD.

Une coordination complexe sur le terrain

La mise en œuvre sur le terrain de la politique française de coopération implique également un nombre important d'intervenants. Les trois principaux acteurs sont présents : le MEAE, à travers le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC), qui gère la coopération scientifique et culturelle, ainsi que les Projets innovants des sociétés civiles et coalitions d'acteurs (PISCCA) appuyant les ONG locales ; le MINEFI, à travers la mission économique, qui gère les instruments de coopération économique ; et l'AFD, à travers son réseau d'agences et de bureaux à l'étranger. En outre, d'autres acteurs interviennent directement dans la coopération, comme par exemple l'Institut de recherche pour le développement, qui possède ses propres représentations dans de nombreux pays ; Expertise France, qui possède également des bureaux dans certains pays ; Campus France ; les Alliances françaises ; et France Volontaires.

L'ambassadeur de France coordonne l'ensemble des activités de coopération. Il examine et approuve les projets à plusieurs stades, et dispose d'un droit de veto sur tous les projets, y compris ceux de l'AFD. Cependant, l'ambassadeur n'a pas d'autorité sur le personnel de l'agence locale de l'AFD, alors que celle-ci met en œuvre la majorité des projets de l'aide française et que de nombreuses décisions relatives à l'instruction et la mise en œuvre de ces projets sont prises au siège de l'AFD à Paris. L'ambassadeur ne peut ainsi pas jouer pleinement son rôle de coordination. La France signe parfois avec le pays bénéficiaire un accord-cadre de partenariat, qui ne comporte généralement pas de montants, ni d'indicateurs précis. Dans certains pays (par exemple le Maroc), l'AFD dispose d'un cadre d'intervention spécifique (chapitre 5).

Cette situation peut conduire à une duplication des efforts entre le MEAE et l'AFD. La collaboration repose souvent sur les relations informelles entre employés des deux institutions plutôt que sur une organisation systémique efficace[4], ce qui peut créer des conflits dans certaines situations. Un partage plus clair des rôles (par exemple, le pilotage pour le SCAC et la mise en œuvre pour l'AFD) pourrait améliorer l'efficacité du pilotage et des activités sur le terrain.

Systèmes

Indicateur d'examen par les pairs : le membre a mis en place des processus et des mécanismes explicites et adaptés

La France a mis en place des mécanismes permettant de tenir compte des thématiques transversales. Elle a réalisé des progrès en matière de transparence de l'aide ; ces progrès devront être poursuivis. Grâce à l'AFD, la France dispose de solides systèmes de passation des marchés et de gestion des risques. Cependant, l'Agence devra veiller à adapter davantage ses procédures aux pays les moins avancés et aux contextes fragiles, envers lesquels la France s'est engagée à augmenter fortement le volume de son aide dans les prochaines années.

Des mécanismes d'approbation des politiques/des programmes adaptés au système français

Le co-secrétariat du CICID, co-présidé par le MEAE et le MINEFI, est chargé d'échanger sur les orientations stratégiques de la politique française d'aide au développement et leurs modalités de mise en œuvre, et de valider certaines orientations stratégiques, y compris celles concernant le champ géographique de l'AFD. Les comptes rendus des réunions du co-secrétariat du CICID ne sont pas publics. L'AFD signe avec l'État des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels qui ne sont pas publics, mais dont le projet est transmis au Parlement pour vote. Le prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD sera l'occasion de préciser le rôle et les moyens alloués à l'Agence pour accompagner les nouvelles ambitions de la coopération française. Expertise France[5] et les autres opérateurs de la coopération signent également des contrats d'objectifs et de moyens avec l'État français.

Des mécanismes pour tenir compte en amont du développement durable et du genre

Le MEAE et l'AFD ont mis en place des mécanismes d'assurance-qualité afin de tenir compte des thèmes transversaux en amont. Par exemple, l'AFD a mis en place en 2013 un dispositif « avis développement durable » visant à faciliter la prise en compte des aspects de développement durable, y compris ceux liés à la lutte contre le changement climatique, dans les projets financés par l'Agence. En outre, elle a élaboré depuis 2015 des « boîtes à outils genre » par secteur afin d'améliorer les pratiques d'intégration du genre dans ses opérations (chapitre 2). En revanche, peu de mécanismes sont en place pour assurer une prise en compte des thèmes transversaux lors de la mise en œuvre et du suivi des projets. Il n'existe pas non plus de mécanisme de coordination et d'échange entre le MEAE et l'AFD quant à l'assurance qualité et la prise en compte des thématiques transversales.

Des progrès en matière de transparence, mais des efforts restent à faire

L'administration française répond de façon exhaustive aux questions posées par le Parlement et le Sénat sur l'APD. Des rapports annuels de performances (RAP) rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris au moment de l'examen du projet de Loi de finances à l'euro près. L'APD étant composée de plusieurs programmes budgétaires, il n'existe pas de RAP pour l'ensemble de l'APD.[6] Cela

complique la tâche d'obtenir une vision d'ensemble de l'aide, et rend par conséquent plus difficile le travail de contrôle et de suivi de la Cour des comptes et du Parlement. En outre, bien que ces RAP constituent en théorie un bon outil, en pratique, ils varient assez peu d'une année sur l'autre et sont parfois considérés comme une formalité administrative plutôt que comme un facteur de contrôle réel.

Par ailleurs, les informations sur l'utilisation des recettes des différentes taxes (TTF et TSBA) étant désormais annexées à la loi de finances, la redevabilité sur les financements innovants (qui sont extrabudgétaires) s'est améliorée depuis 2017 (Chapitre 3). En revanche, les ONG souhaitent que soit publié le bilan comptable du Fonds de solidarité pour le développement, afin notamment d'accéder aux informations relatives à l'aide aux organisations financées par le Fonds. Par ailleurs, le COM de l'AFD ne comprend pas les activités de sa filiale Proparco – qui elle-même n'est pas dotée d'un COM, ce qui rend plus difficile d'assurer la transparence et le contrôle de ses activités (voir chapitre 3 pour davantage d'informations sur les activités de Proparco).

Enfin, la France est conforme à ses engagements en matière de transparence des financements (chapitre 5).

L'AFD dispose de solides systèmes de passation des marchés et gestion des risques, mais devra adapter ses procédures aux dons et aux situations de fragilité

L'AFD dispose de solides systèmes de passation des marchés : la plupart des projets qu'elle finance s'appuient sur des maîtrises d'ouvrage locales, et sont accompagnés d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités pour la maîtrise d'ouvrage. En outre, l'Agence dispose d'un ensemble de règles permettant d'assurer l'intégrité de la passation des marchés et la qualité de son aide (avis de non-objection à différentes étapes, déliement de l'aide, exigences sociales et environnementales, lutte contre la corruption). Cependant, comme il a été observé au Niger, le manque de délégation d'autorité opérationnelle et l'insuffisance des ressources humaines sur le terrain font que les projets sont largement instruits au siège, et pas toujours suffisamment en coordination avec les contreparties nationales (annexe C). D'autre part, l'AFD étant soumise à la réglementation bancaire, ses procédures ne sont pas toujours bien adaptées aux dons et aux situations de fragilité, et gagneraient parfois à être plus souples et rapides.[7] Cela dit, l'AFD est passée le 30 juin 2017 du statut d'établissement de crédit à celui de société de financement. Ce changement de statut remet l'Agence sous le contrôle de la France[8] et non plus de la Banque centrale européenne, et devrait lui permettre de gagner en souplesse dans le choix de ses investissements (Agence Ecofin, 2017).

La France a fait évoluer son cadre législatif afin de mieux lutter contre les risques de corruption (chapitre 1). Eu égard à son double statut d'établissement public et de société financière (donc astreinte aux règles de Bâle III), l'AFD a mis en place des systèmes solides de gestion des risques, également utilisés par Proparco[9]. Elle dispose, entre autres, d'une politique générale de lutte contre la corruption ; d'un Comité des risques groupe ; d'un cadre d'appétence aux risques et d'une cartographie des risques, alimentée par les structures en charge de leur suivi ; d'une base de données des incidents observés ; et de programmes de formation en matière de lutte contre la corruption et la fraude, obligatoires pour le personnel. De son côté, la Direction générale du Trésor (DGT) analyse les risques liés à la soutenabilité de la dette dans le cadre de son portefeuille d'intervention.

Dans les contextes fragiles, la Cellule crises et conflit de l'AFD adopte une approche de gestion des risques tout au long du projet, et analyse les différents risques dès la phase d'identification. Afin de capitaliser et diffuser l'expérience de programmation acquise dans ces contextes, l'Agence constitue actuellement une boîte à outils pour les chefs de projets et les chargés de mission qui couvre les différentes étapes du cycle de projet ; c'est une bonne pratique, dont l'utilisation devrait être systématique (AFD, 2017).

Un engagement pour l'innovation à concrétiser sur le terrain

Lors du CICID 2018, la France s'est engagée à « promouvoir l'innovation dans sa politique de développement et de solidarité internationale, en termes technologiques, financiers et opérationnels ». Les acteurs de la coopération française institutionnalisent actuellement la recherche d'innovation. En 2017, le MEAE a créé une « Task Force numérique ». Quant à l'AFD, elle a créé en 2017 une cellule dédiée à l'innovation au sein de la direction innovation, recherche et savoirs, et a développé ses relations avec d'autres institutions de développement (notamment la KfW) afin de faciliter l'échange de pratiques et d'innovations. Il sera intéressant de voir comment ces innovations se concrétiseront sur le terrain.

Capacités à l'échelle du système

Indicateur d'examen par les pairs : le membre dispose des compétences et des connaissances nécessaires pour assurer la gestion et la mise en œuvre de sa coopération pour le développement, et veille à ce qu'elles soient déployées là où il convient

La réforme engagée depuis 20 ans visant à confier à l'AFD la responsabilité première de la mise en œuvre de l'aide française a permis à l'Agence de consolider ses ressources humaines et renforcer leur gestion. En revanche, le MEAE a vu ses effectifs diminuer et fait face à une forte rotation du personnel, qu'il devra maîtriser afin de conserver ses capacités de pilotage de l'aide. De son côté, le MINEFI a créé un bureau dédié à l'APD afin de renforcer son pilotage stratégique. En outre, la création d'Expertise France a permis de rationaliser l'assistance technique française mais le rôle et le modèle économique de l'opérateur devront être clarifiés.

Le MEAE devra s'assurer les capacités nécessaires pour jouer pleinement son rôle de pilotage

En 2017, le MEAE disposait d'un effectif total de 1 693 personnes[10] affectées à la coopération au développement, soit une baisse de 23 % par rapport à 2012[11]. Cet effectif, dont une grande majorité (83 %) était en poste à l'étranger, est composé à la fois de diplomates et de contractuels experts dans différents domaines du développement, qui représentent plus de 70 % du personnel (MEAE, 2017). Ce niveau élevé de contractuels entraîne une forte rotation du personnel, ce qui pose des défis en matière d'apprentissage et de mémoire institutionnelle du MEAE. La Direction générale de la mondialisation souhaite créer davantage d'expertise en matière de développement dans son personnel. Afin de jouer pleinement son rôle de pilotage et de supervision, le MEAE devrait clarifier ses besoins en expertise du développement nécessaire à la formulation des directions politiques. Par exemple, il pourrait mettre en place des systèmes visant à retenir et fournir des opportunités de carrière aux professionnels du développement.

Le MINEFI a créé un bureau dédié à l'APD

Au MINEFI, 65 agents de la DGT (55 dans l'administration centrale et 10 dans les banques de développement), travaillent directement dans le domaine de la coopération au développement. La DGT emploie en outre 639 agents dans ses services à l'étranger qui participent ponctuellement à la politique d'aide au développement de la France. Faisant suite aux recommandations du dernier examen par les pairs (annexe A), la DGT a créé un bureau dédié à l'APD afin de renforcer son pilotage stratégique. Elle a recruté de nouveaux personnels pour gérer son portefeuille de finance climat. Elle travaille davantage avec les experts académiques et les ONG pour renforcer ses compétences. Et elle mobilise son réseau d'administrateurs dans les conseils d'administrations des institutions financières internationales pour que celles-ci soient plus proche des réalités du terrain.

L'AFD a consolidé ses ressources humaines et renforcé leur gestion

Suite aux recommandations du dernier examen par les pairs et à l'augmentation du volume de ses activités, l'AFD a consolidé ses ressources humaines : elle a recruté 400 nouveaux employés depuis 2016 et prévoit d'en recruter encore 400 d'ici à 2020. L'AFD dispose aujourd'hui d'un effectif de 2 350 personnes, dont 60 % sont employés au siège et 40 % sur le terrain. Ce dernier, en augmentation par rapport à 2012, répond également aux recommandations du dernier examen (annexe A). L'AFD souhaite maintenir cet équilibre. L'Agence éprouve peu de difficultés à trouver des candidats valables, car elle offre des conditions de travail attractives ; le taux de démission est par conséquent très faible[12]. Parmi les effectifs de l'AFD, 85 % sont des cadres, dont seulement 40% sont des femmes (comparé à 53 % pour l'ensemble des effectifs de l'Agence). Les perspectives de forte augmentation de la part des dons dans le portefeuille de l'AFD - dons principalement destinés aux pays prioritaires et dans les contextes fragiles - dans les années à venir pourraient inciter l'AFD à renforcer ses effectifs sur le terrain afin de davantage leur déléguer la responsabilité d'instruire et de gérer les projets.

L'AFD a renforcé ses systèmes de gestion des ressources humaines : elle a élaboré de nouvelles politiques de formation, mis en place un programme innovant d'intégration des nouvelles recrues (*onboarding*), développé un dispositif de médiation pour le personnel, instauré un système de mobilité interne (notamment entre le siège et le terrain) et au sein de l'administration française (y compris désormais avec la CDC), et noué des partenariats avec des institutions de développement étrangères. La gestion des performances a également fait l'objet de progrès, mais pourrait être améliorée afin de mieux récompenser les mérites. D'autre part, comme il a été observé au Maroc, l'AFD a renforcé sa politique de gestion du personnel local : elle utilise davantage les agents locaux, qui ont des opportunités de progression de carrière, ont accès à des formations à Paris et peuvent bénéficier d'une mobilité entre les pays.

L'architecture de la coopération technique doit continuer d'être rationalisée

Expertise France, créée en janvier 2015 par le regroupement de six opérateurs et placée sous la double tutelle du MEAE et du MINEFI, a pour ambition de devenir le principal opérateur français d'expertise technique. L'agence a connu une croissance importante. En 2016, son volume d'activités s'élevait à 121 millions EUR, dont 64 % d'origine multilatérale et 25 % provenant de commandes publiques françaises et de l'AFD[13] (Expertise France, 2017). Expertise France vise une situation d'autofinancement d'ici à 2020 ; ce modèle économique est parfois difficile à tenir. L'agence compte

aujourd'hui 270 salariés et plus de 200 experts sur le terrain, et gère environ 400 projets. Cependant, le rapprochement d'opérateurs issus de secteurs variés, la dispersion de ses activités sur de nombreux secteurs, ainsi que le manque de clarté de son modèle économique et de ses relations avec les autres acteurs de la coopération française à Paris et sur le terrain exercent une forte pression économique sur l'opérateur, créant ainsi certaines tensions avec le personnel (CFDT, CGT, Solidaires, UNSA, 2017).

Le projet d'élargir encore Expertise France en la regroupant avec d'autres opérateurs a été mis en veille, mais des conventions devraient être conclues entre l'agence et certains ministères disposant d'opérateurs non intégrés à Expertise France afin de lui permettre de mobiliser plus aisément l'expertise technique nécessaire (MEAE, 2018). En outre, Expertise France devrait être intégrée au Groupe AFD en 2019. Il conviendra alors de préciser le modèle économique d'Expertise France, ainsi que son rôle et ses relations au sein du système de coopération français, aussi bien à Paris que sur le terrain (Sénat, 2018).

Notes

[1] Les objectifs de l'AFD dans la mise en place de ce rapprochement sont d'accroître sa capacité d'intervention en lui donnant accès aux fonds de la CDC et de lui apporter des compétences supplémentaires et diversifiées, notamment en matière d'expertise territoriale.

[2] Le conseil devrait se réunir à un rythme ad hoc pour prendre les décisions stratégiques dans la mise en œuvre de l'aide, et fournir un rapport annuel sur la mise en œuvre de la trajectoire d'APD.

[3] En outre, la France souhaite mettre en place des « plans d'impact et de financement », qui porteront sur des secteurs ciblés tels que l'éducation. Ces plans définiront les actions envisagées et les moyens associés sur plusieurs années.

[4] Au Maroc, par exemple, le MEAE/SCAC et l'AFD sont tous deux actifs dans la gouvernance et le soutien aux ONG marocaines.

[5]Par exemple, voir : www.senat.fr/rap/r15-675/r15-675.html.

[6] En revanche, le Document de politique transversale récapitule chaque année l'ensemble des actions et financements.

[7] Consciente de ce problème, l'AFD a initié une réflexion dans le cadre de la mise en œuvre de l'Alliance Sahel et des quatre initiatives abondées par le fonds « Paix et Résilience », c'est-à-dire le Sahel, la République centrafricaine, le lac Tchad et le pourtour syrien et irakien.

[8] Plus précisément, sous le contrôle de l'Autorité française de régulation des activités de banque et des assurances.

[9] https://acpr.banque-france.fr/accords-de-bale.

[10] Équivalent temps plein travaillé.

[11] Source : données fournies par le MEAE en mars 2018.

[12] Environ 15 démissions par an.

[13] Les 11% restants provenaient d'autres financements étrangers et français.

Références

AFD (2017), *Cadre d'intervention transversal vulnérabilités aux crises et résilience 2017-2021*, unpublished.

Agence Ecofin (2017), *L'Agence française de développement prend le statut de Société de Financement pour plus de souplesse dans ses interventions - Agence Ecofin*, www.agenceecofin.com/investissements-publics/0607-48630-lagence-francaise-de-developpement-prend-le-statut-de-societe-de-financement-pour-plus-de-souplesse-dans-ses-interventions (consulté le 09 mars 2018).

CFDT, CGT, Solidaires, UNSA (2017), « Lettre ouverte à l'attention de Mme Cheremetinski et M. Bili », www.unsa-financesindustrie.org/publications/Lettre_Tutelle_Expertise_France_novembre_2017.pdf (consulté le 28 février 2018).

Expertise France (2017), Expertise France - Rapport annuel 2016, www.expertisefrance.fr/documents/20182/426622/Expertise+France+-+Rapport+annuel+2016/fafac866-f635-4f4c-8f81-788c8dce3ae6 (consulté le 09 mars 2018).

JORF (2014), Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale | Legifrance, Journal officiel de la République française, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id (consulté le 26 février 2018).

JORF (1998), *Décret n°98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement | Legifrance*, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000753609&categorieLien=cid (consulté le 01 mars 2018).

MEAE (2018), « Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) 8 février 2018 Relevé de conclusions », www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf (consulté le 23 février 2018).

MEAE (2017), « Mémorandum de la France sur ses politiques de coopération : Comité d'aide au développement, OCDE ».

OCDE (2014), *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement - France 2013*, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196216-fr (consulté le 28 février 2018).

Sénat (2018), « Rapport d'information sur la poursuite de la réforme de l'expertise internationale française », www.senat.fr/rap/r17-240/r17-2401.pdf (consulté le 08 mars 2018).

Chapitre 5. Modalités de mise en œuvre et partenariats à l'échelle mondiale, régionale et des pays

La France développe des partenariats variés avec une multitude d'acteurs y compris de pays émergents, et inscrit son aide dans des approches conjointes avec les autres donneurs, en particulier européens. D'autre part, l'aide française est presque entièrement déliée, sa transparence s'est améliorée au cours des dernières années, et les performances de la France en matière d'efficacité du développement sont bonnes, sauf en matière de prévisibilité à moyen terme. En outre, la coopération française est appréciée dans ses pays partenaires en raison de la valeur ajoutée que lui procurent ses liens historiques et culturels, son expertise technique et la multiplicité des instruments dont elle dispose. La France n'élabore cependant pas dans les pays de cadres détaillés de partenariat comprenant l'ensemble des activités financées et des résultats attendus, ce qui rend difficile le pilotage de la coopération et son suivi-évaluation. En outre, elle gagnerait à mieux utiliser ses atouts dans les contextes fragiles, et devra accomplir des progrès pour simplifier l'architecture budgétaire de son aide et rendre plus souple sa programmation.

Établissement de partenariats

Indicateur d'examen par les pairs : Le membre établit des partenariats au service de la coopération pour le développement, avec une pluralité d'acteurs (administrations nationales et locales, institutions des Nations Unies, banques de développement, organisations de la société civile, fondations, instituts de la connaissance, médias, secteur privé)

La France développe des partenariats nombreux et variés avec une multitude d'acteurs, y compris dans les pays émergents. Elle inscrit son aide dans des approches conjointes avec les autres donneurs, notamment européens. L'aide de la France est presque entièrement déliée et sa transparence s'est améliorée au cours des dernières années. Des progrès restent cependant à accomplir pour simplifier l'architecture budgétaire de l'aide et rendre sa programmation plus souple.

Des partenariats nombreux et variés

La France développe de nombreux partenariats de coopération, notamment avec les agences multilatérales, les banques de développement (y compris dans les pays émergents), la société civile, les collectivités territoriales, le secteur privé et le monde académique.

L'aide multilatérale française est principalement destinée aux institutions de l'Union européenne ; à des fonds thématiques dans le domaine de la santé, du climat et de l'éducation ; à quelques agences de Nations Unies (principalement par le biais des contributions obligatoires) ; et à des banques de développement (chapitre 3). La France participe au capital de ces banques, avec qui elle cofinance également des fonds et projets communs par le biais de l'Agence française de développement (AFD), comme est le cas au Maroc avec la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne de reconstruction et d'investissement et la Banque africaine de développement. En outre, elle échange de l'expertise et produit conjointement des études avec les autres institutions financières.

Des actions positives ont été conduites ces dernières années en faveur des acteurs non-étatiques. On peut citer comme initiative phare la création en 2013 du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (chapitres 1 et 2). Concernant la société civile plus spécifiquement, l'adhésion de la France en 2014 au Partenariat pour un gouvernement ouvert, dont l'objectif est de renforcer la concertation et la collaboration entre le gouvernement et les OSC est un signal positif. En outre, depuis 2015, l'AFD finance les fonds propres de certaines organisations non gouvernementales (ONG) françaises et internationales, leur permettant ainsi de rehausser la prévisibilité de leurs programmes et l'indépendance de leurs actions. La France a également créé le programme « Projets innovants des sociétés civiles et coalitions d'acteurs ». Ce fonds remplace le Fonds social de développement dans les pays. Il a pour objectif de faire émerger des organisations susceptibles d'intervenir efficacement sur le terrain, en coordination avec les services de l'État, les autorités locales et les intervenants extérieurs. Au Maroc et au Niger, toutefois, les ONG locales de taille moyenne ont fait part de leur impossibilité à accéder aux financements de l'AFD gérés depuis Paris, alors que l'enveloppe administrée par l'ambassade de France dans chaque pays est modeste et s'adresse plutôt aux ONG locales de très petite taille (annexe C). Augmenter l'aide transitant par les ONG constituerait un bon moyen de mobiliser davantage leur savoir-

faire et leur capacité d'action auprès de la société civile. Cela permettrait également de mieux atteindre les plus démunis, un engagement de la France dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. À cet égard, l'engagement pris par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en 2018 de doubler l'aide transitant par les ONG et les collectivités territoriales est un élément favorable (MEAE, 2018a).

La France a élaboré de nombreux partenariats avec le secteur privé, principalement par le biais de l'AFD et sa filiale Proparco (chapitre 3). Elle a également mobilisé des partenariats avec les donneurs émergents dans le cadre de la coopération triangulaire, comme est le cas au Maroc dans différents domaines (climat, infrastructures, environnement, volontariat, éducation). Enfin, elle collabore avec les institutions financières des pays émergents (Encadré 5.1).

Encadré 5.1. Une coopération accrue avec les institutions financières des pays émergents

L'AFD a été en 2011 l'un des membres fondateurs de l'International Development Finance Club (IDFC). Le directeur général de l'AFD, Rémy Rioux, a été nommé président de l'IDFC en 2017. L'IDFC est un réseau mondial de 23 institutions publiques de financement du développement, dont 19 proviennent de pays émergents ou en développement. Avec 3 500 milliards USD (dollars des États-Unis) d'actifs cumulés et plus de 780 milliards USD de financements annuels, l'IDFC représente cinq fois la taille de l'ensemble des banques multilatérales.

Les objectifs de l'IDFC sont d'influencer, à travers des prises de position communes, les grands débats internationaux sur le développement et la finance climat ; d'identifier et de développer des opportunités commerciales communes ; et de partager le savoir-faire et bonnes pratiques en vue d'un apprentissage mutuel. L'IDFC engage par exemple chaque année 100 milliards USD de financements « verts » et climatiques, et a élaboré des méthodes communes de comptabilisation de la finance climat. Certains des membres d'IDFC, y compris de pays émergents, vont mettre en œuvre des financements issus du Fonds vert pour le climat.

À travers sa présidence, l'AFD souhaite faire monter en puissance le Club sur la finance climat, notamment par la mise en œuvre de l'Accord de Paris ; explorer les innovations liées aux Objectifs de développement durables (gouvernance, lutte contre les inégalités, développement urbain) ; et consolider le positionnement de l'IDFC comme troisième pilier de financement du développement, aux côtés des banques multilatérales et du secteur privé.

Doté d'une enveloppe de 300 millions EUR, le Fonds franco-chinois pour l'investissement dans les pays tiers, est un autre exemple de la volonté française de coopérer avec les institutions financières des pays émergents. Le Fonds a pour ambition d'atteindre les 2 milliards EUR dans les années à venir, avec pour objectif d'exploiter la complémentarité des entreprises françaises et chinoises pour investir dans les pays en développement.

L'adhésion en juin 2016 de la France (comme d'autres pays européens, mais contrairement au Canada, aux États-Unis et au Japon) à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, créée par la Chine en 2014, souligne également son ambition de renforcer sa coopération et ses capacités d'investissement dans les marchés émergents.

Sources :(Drif, 2016 et Nodé-Langlois, 2015)

L'État français a également renforcé ses partenariats avec les collectivités territoriales, grâce à l'adoption du Livre blanc *Diplomatie et Territoire* (chapitre 2) et la création en 2014 par l'AFD de la Facilité de financement des collectivités territoriales françaises, qui lui permet de financer directement des projets initiés puis mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises[1]. D'autre part, l'alliance entre l'AFD et la Caisse des dépôts et consignations devrait permettre à l'Agence de renforcer ses liens avec les collectivités locales. Enfin, le CICID s'est engagé en 2018 à ce que la France double d'ici à 2022 les fonds de soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales (MEAE, 2018a)[2].

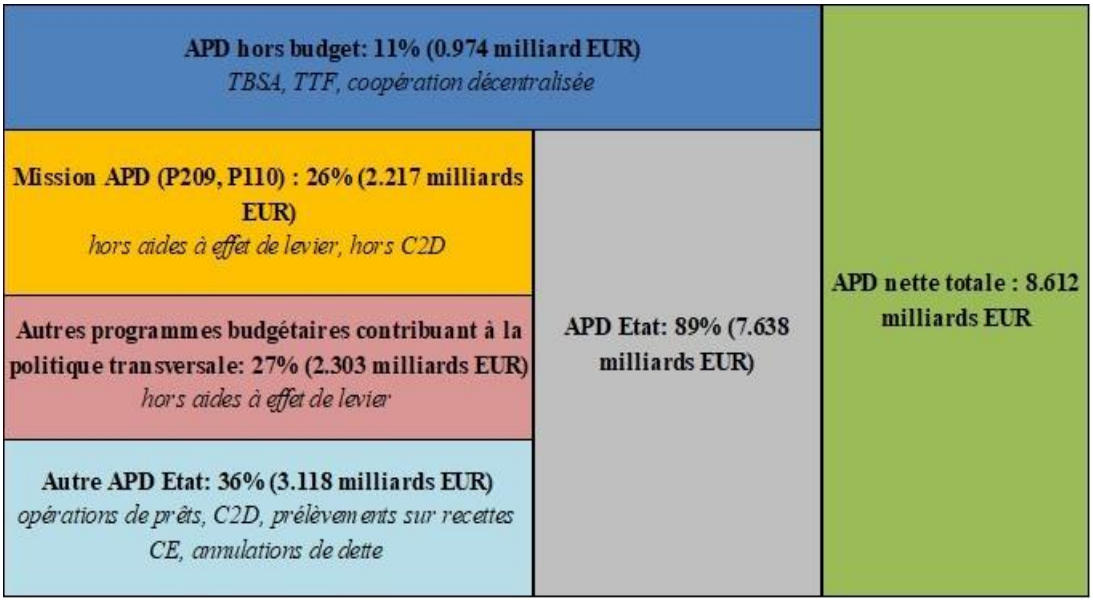
La France développe également de nombreux partenariats avec le monde de la recherche et les universités. Elle le fait à travers ses propres établissements (Institut de recherche pour le développement, Centre de coopération de recherche agronomique pour le développement, Institut national de la recherche agronomique et Institut Pasteur) dotés de représentations dans de nombreux pays en développement, et qui contribuent depuis de nombreuses années au renforcement des communautés scientifiques dans ces pays; à travers ses instituts spécialisés dans le développement international (Fondation pour les études et recherches sur le développement international et Institut du développement durable et des relations internationales) ; et à travers des projets de coopération avec des instituts de recherche français et étrangers (MEAE, 2017). En outre, la France développe sa coopération dans le domaine culturel en s'appuyant sur son réseau de 96 Instituts français et plus de 800 Alliances françaises.

La programmation budgétaire de l'aide publique au développement (APD) reste complexe et rigide

La structure budgétaire de l'APD française est complexe. Elle comprend 24 programmes budgétaires distincts, répartis entre 13 missions gérées par 14 ministères, auxquels s'ajoutent des crédits extrabudgétaires en hausse ces dernières années. Les deux principaux programmes budgétaires qui composent la mission « Aide publique au développement » (programme 209, « Solidarité à l'égard des pays en développement », géré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères [MEAE] ; programme 110, « Aide économique et financière au développement », géré par le ministère de l'Économie et des Finances [MINEFI]) – représentent moins d'un tiers de l'APD totale française (Graphique 5.1)

Les deux tiers de l'APD française sont donc gérés dans le cadre de missions dont l'objectif principal n'est pas le développement - certaines d'entre elles représentant des montants importants, comme la mission « Recherche et enseignement supérieure », chiffrée à 1.07 milliard EUR en 2017 et dont la majorité est constituée de frais d'écolage et de bourses dans l'enseignement supérieur en France (MEAE, 2018b) - ou par des fonds extrabudgétaires (principalement la taxe sur les transactions financières et la taxe de solidarité sur les billets d'avion), et l'aide aux collectivités territoriales (chapitre 3). La complexité de la structure budgétaire rend difficile à appréhender la relation entre les budgets votés et ce qui est au final comptabilisé comme APD.

Graphique 5.1. Architecture de l'APD (2016)



Source : (MEAE, 2018b) « La Politique Transversale: Politique française en faveur du développement »,

Les exercices budgétaires sont annuels, et la France ne partage pas de prévisions budgétaires à moyen terme avec ses partenaires bilatéraux et multilatéraux. Cela a un impact négatif sur la prévisibilité de son aide. Par exemple, comme il a été observé au Maroc et au Niger, la programmation annuelle du Fonds de solidarité pour les projets innovants à destination des ONG locales les empêche de prévoir leurs actions futures (annexe C).

La France s'inscrit dans les approches conjointes européennes

La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI), promulguée en 2014, engage la France à s'inscrire dans la programmation conjointe européenne dans les pays bénéficiaires de l'aide. Cinquante-six pays, dont 12 des 17 pays prioritaires de l'aide française[3], sont inscrits dans ce processus. Dans ces pays, la France ne produit plus de document de programmation bilatérale et souhaite ajuster ses cycles de programmation afin de s'intégrer à la programmation conjointe. Dans ce contexte, elle visera à faire ressortir les trois secteurs prioritaires de l'aide française (retenus parmi les dix secteurs prioritaires définis dans la LOP-DSI), ainsi que les deux priorités transversales, en faisant toutefois preuve d'une certaine souplesse (chapitre 2). Au Niger, par exemple, elle a participé au diagnostic conjoint et attend l'élaboration de la programmation européenne pour décider des allocations sectorielles de son aide. La mise en place de cette programmation conjointe, si elle est effective, sera l'occasion pour la France de réduire la fragmentation de son aide (annexe C).

La France participe activement aux mécanismes de coordination de l'aide dans les pays, comme au Niger dans le cadre du Fonds commun sectoriel Éducation. Elle est chef de file dans certains secteurs où sa valeur ajoutée est forte, comme au Maroc dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Elle utilise également la coopération déléguée, comme observé par exemple au Maroc entre l'AFD, la Banque européenne d'investissement et la

KfW dans les domaines de l'eau et l'assainissement, et l'électricité (annexe C). En 2016, dans le monde, l'Union européenne a délégué à l'AFD la gestion de 541.2 millions EUR. 63.3 millions EUR a également été déléguée à Expertise France (MEAE, 2017).

Des progrès à poursuivre en matière de transparence de l'aide

La France a amélioré la transparence de son aide. Entre 2012 et 2016, elle a continué de la notifier de manière satisfaisante au Système de notification des pays créanciers (chapitre 3). Elle a également amélioré sa notification à l'enquête sur les dépenses prévisionnelles de l'OCDE, même si l'horizon des informations fournies pourrait encore être étendu (OCDE, 2017b). Elle a en outre adhéré en 2016 à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, mais doit encore améliorer sa notification à cette dernière[4] (OCDE/PNUD, 2017c). Le MEAE et l'AFD publient les informations sur les projets qu'ils financent sur une plateforme unique[5] ; l'AFD s'apprête à publier ses prévisions de décaissements par projet. En outre, les informations sur les projets financés par l'AFD et Proparco sont publiées sur des cartes en ligne[6], et l'AFD les publie également sur la plateforme ouverte des données publiques françaises[7]. L'Agence souhaite élargir le périmètre de la transparence aux financements non souverains et aux financements de Proparco et du Fonds français pour l'environnement mondial, ainsi qu'aux évaluations ex post décentralisées (chapitre 6)[8]. La France poursuit ses efforts dans le cadre du plan d'action du Partenariat pour un gouvernement ouvert avec un engagement spécifique sur la transparence de l'aide[9].

L'APD de la France est presque entièrement déliée

Les montants d'aide liée de la France sont en baisse constante depuis 2013. En 2016, 96.3 % de l'aide bilatérale française était déliée (annexe B, Tableau B.6). La performance française dans ce domaine est supérieure à celle de l'ensemble du CAD pour lequel le pourcentage d'aide déliée s'élevait à 81.3 % en 2016 (OCDE, 2017a). En outre, l'APD de la France aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays pauvres très endettés non-PMA est presque entièrement déliée (98.9 % en 2016, contre 88.3 % pour l'ensemble du CAD). Il faut noter qu'en 2014, 40 % du nombre de contrats émis par la coopération française ont finalement été attribués à des fournisseurs français, soit légèrement en dessous de l'ensemble des pays du CAD (42 % des contrats attribués à des fournisseurs du pays donneur). En volume, 38 % du montant total des contrats émis par la France ont été attribués à des fournisseurs français, soit bien en-dessous de l'ensemble des pays du CAD (46% du montant total des contrats attribués à des fournisseurs du pays donneur) (OCDE, 2017a).

Action au niveau des pays

Indicateur d'examen par les pairs : l'action du membre dans les pays partenaires est conforme à ses engagements nationaux et internationaux, y compris ceux qui s'appliquent spécifiquement aux États fragiles.

La France n'élabore pas dans les pays de cadres détaillés de partenariat comprenant l'ensemble des activités financées et des résultats attendus, ce qui rend difficile le pilotage de la coopération et son suivi-évaluation. D'autre part, les performances françaises en matière d'efficacité du développement sont bonnes, sauf pour la prévisibilité à moyen terme. La coopération française est appréciée par ses pays partenaires en raison de la valeur ajoutée de ses liens historiques et culturels, son expertise technique et la palette des instruments à sa disposition. La France gagnerait à mieux utiliser ses atouts dans les contextes fragiles.

L'absence de cadre global de coopération dans les pays partenaires complique le pilotage et le suivi des résultats de la coopération

Par souci d'harmonisation, la France a décidé de ne plus élaborer de document de programmation bilatérale dans les pays bénéficiant d'une programmation conjointe européenne. Dans les autres pays, elle signe parfois un accord-cadre de partenariat avec le pays bénéficiaire. Ce document d'ordre politique peut prendre différentes formes, mais ne comporte généralement ni montants ni indicateurs précis, et n'implique parfois pas suffisamment l'AFD, comme observé au Niger (Annexe C). L'AFD possède sa propre stratégie dans certains pays, comme au Maroc. Cette stratégie ne comporte pas non plus de montants détaillés ni prospectifs et ne porte que sur les projets de l'Agence. En outre, seules les grandes lignes des cadres d'intervention sont discutées avec les pays partenaires. La Direction générale du Trésor dispose également de quelques stratégies pays, qu'il ne partage pas non plus avec les pays. Enfin, les ministères sectoriels et les instituts actifs dans la coopération possèdent parfois aussi leurs propres stratégies pays.

La France pourrait élaborer avec les pays bénéficiaires de son aide des cadres de partenariat englobant l'ensemble des activités de coopération. Ces cadres faciliteraient le pilotage de la coopération par l'ambassade, soutiendraient le dialogue avec les autorités nationales et contribueraient au suivi des résultats. En faisant figurer des montants, des objectifs et des indicateurs pour toutes les activités, ils contribueraient à une vision d'ensemble et permettraient d'effectuer un meilleur suivi de la coopération française. La préparation de ces cadres pourrait se faire une fois la programmation conjointe européenne finalisée dans les pays où celle-ci existe.

De bonnes performances en matière d'efficacité du développement mais l'approche globale des crises est limitée par des procédures trop rigides

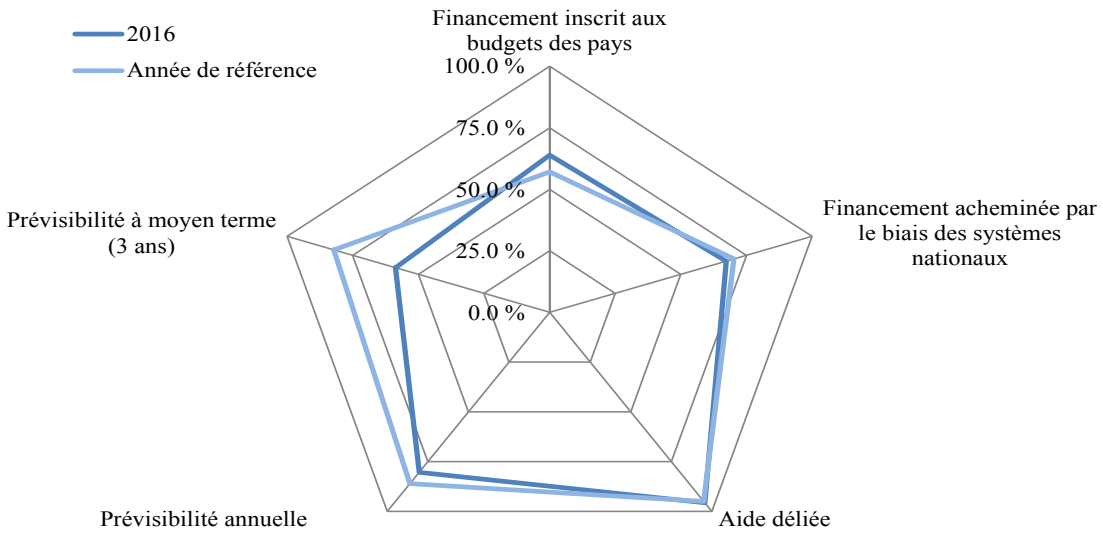
La France a participé à toutes les enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et des engagements pris au Forum de Busan[10]. Le MEAE est chargé de coordonner et vérifier la qualité et la cohérence des données fournies. Les performances de la France en matière de déliaison de l'aide sont très satisfaisantes, et celles en matière de transparence sont en progrès. La France est également performante en matière d'appropriation et d'alignement : elle a augmenté la part de ses financements inscrits sur

les budgets nationaux des pays (de 57.1 % en 2010 à 63.9 % en 2016) et elle achemine une grande partie de ses financements par le biais des systèmes nationaux (67.3 % en 2016), soit bien au-dessus de l'ensemble des pays du CAD (47.2 %) (Graphique 5.2). La France utilise en particulier très largement les systèmes budgétaires et les systèmes de passation des marchés des pays bénéficiaires (OCDE/PNUD, 2017c).

Les projets de l'AFD sont systématiquement réalisés en maîtrise d'ouvrage locale et selon les procédures des pays bénéficiaires. Les entretiens avec les représentants des gouvernements et les autres donateurs lors des missions au Maroc et au Niger ont confirmé la volonté française d'appropriation de son aide par les pays bénéficiaires et d'utilisation des systèmes nationaux (Annexe C). La performance de la France s'est en revanche dégradée en matière de prévisibilité à moyen terme, qui est passée de 82.2 % en 2013 à 58.7 % en 2016[11] ; cette baisse reflète l'absence d'enveloppe pluriannuelle dans les accords de partenariats avec les pays.

Le Centre de crise et de soutien est organisé de façon claire et permet d'engager une réponse rapide aux situations de crise, en coordination avec les ambassades concernées. Si le lien avec la Cellule crises et conflit de l'AFD est fluide à Paris, le circuit décisionnel n'est pas assez souple pour assurer un lien efficace entre l'aide d'urgence ou de stabilisation et le développement. Le doublement du montant alloué à la Facilité d'atténuation des vulnérabilités, décidé par le CICID de 2018 (MEAE, 2018a), nécessitera de réviser les procédures administratives. De même, la mise en place systémique d'équipes pluridisciplinaires pourrait aider à opérationnaliser les stratégies, et favoriser une approche globale et cohérente des crises.

Graphique 5.2. Performance de la France en matière d'efficacité du développement



Source : (OCDE/PNUD, 2017c), « Vers une coopération pour le développement plus efficace », http://dx.doi.org/10.1787/9789264277601-fr

Les pays bénéficiaires apprécient l'expertise technique, la palette des instruments et les conditions clairement énoncées de l'aide française

La valeur ajoutée de la France réside dans ses liens historiques et linguistiques avec la plupart de ses pays prioritaires, ainsi que dans son expertise technique et son engagement sur la durée. Ces facteurs lui permettent de s'adapter à l'évolution du contexte économique et social, et d'être à l'écoute des besoins exprimés par les contreparties nationales. La palette d'instruments disponibles – notamment le montage de projets prêt-dons-assistance technique – constitue un atout de l'AFD par rapport aux autres donneurs, comme observé au Maroc et au Niger où l'assistance technique apportée par l'Agence est un facteur de choix des autorités par rapport aux autres banques de développement, bien que les conditions financières proposées par l'AFD ne soient pas toujours les plus avantageuses. L'intégration d'Expertise France au sein de l'AFD pourra soutenir l'apport d'assistance technique au sein de projets, notamment dans des domaines nouveaux pour l'AFD comme la gouvernance.

Les conditionnalités politiques s'appliquent principalement à l'aide bilatérale budgétaire, qui ne représente qu'une part limitée de l'APD française. Les conditions de l'aide délivrée aux ONG locales par le biais du Fonds de solidarité pour les projets innovants sont claires, mais sont parfois trop complexes et lourdes au regard des montant alloués[12]. L'AFD n'émet pas de conditions politiques concernant ses projets. Cependant, ceux-ci doivent respecter certains principes (en matière d'éthique, de responsabilité sociale, de respect de l'environnement et des droits de l'homme). Ils doivent aussi répondre à des conditions technico-économiques, et respecter la réglementation bancaire en matière de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme (MEAE, 2017) (chapitre 1). Néanmoins, conformément à ses engagements pris à Busan, la France pourrait développer davantage des conditions axées sur les résultats, ce qui n'est pas encore le cas. Au Niger, par exemple, des ONG financées par l'AFD estiment que ses procédures administratives sont trop centrées sur la gestion financière et pas suffisamment sur les impacts des projets (annexe C).

Une analyse globale des fragilités doit permettre une prévention des crises plus élaborée

La France tient compte des multiples dimensions de la fragilité, y compris le cadre macro-économique, sur lequel elle peut influer dans les pays prioritaires[13]. L'appréciation régionale ou par bassin de crise constitue également un élément positif permettant de développer une vision régionale des facteurs de crises. L'analyse des fragilités se fait aussi bien au niveau du MEAE qu'au sein de l'AFD, avec des capacités qui se développent et une bonne coordination entre les deux entités, ainsi qu'avec le ministère des Armées (Ministère des Armées, 2016). Pour autant, la Facilité pour l'atténuation des vulnérabilités de l'AFD n'est pas encore assez souple, et le modeste Fonds de stabilisation du Centre de crise et de soutien reste le seul instrument permettant d'engager rapidement des fonds pour prévenir l'escalade des crises.

Notes

[1] Pour plus de détails, voir : www.afd.fr/fr/la-ficol-un-tremplin-pour-laction-exterieure-des-territoires-francais.

[2] L'APD délivrée par les collectivités locales s'élevait à 91 millions USD en 2016 (OCDE, 2018).

[3] Selon la liste définie par le CICID de 2016.

[4] Dans le classement de l'index 2016 de transparence publié par Publish What You Fund, l'AFD, le MEAE et le MINEFI figuraient respectivement dans les groupes *fair (*correct), *poor* (mauvais) et *very poor* (très mauvais) (www.publishwhatyoufund.org/the-index/comparison-chart/).

[5] Voir : www.opendata.afd.fr.

[6] Voir : http://carte.afd.fr et http://carte.proparco.fr.

[7] Voir : www.data.gouv.fr.

[8] L'AFD a lancé en 2017 un dispositif de gestion des réclamations environnementales et sociales relatives aux projets de l'Agence, ainsi qu'une politique de responsabilité sociale comportant un volet de transparence à l'intention du personnel. En outre, elle publie depuis 2012 un rapport annuel de responsabilité sociétale dans le cadre de la Global Reporting Initiative (AFD, 2017).

[9] Pour le MEAE, il s'agira d'étendre la publication des données de l'aide publique au développement à de nouvelles zones géographiques d'ici 2019.

[10]Enquêtes réalisées en 2005, 2007, 2011, 2013 et 2016.

[11] Vingt-deux pays ont fourni des données sur cet indicateur en 2013 et 29 pays en 2016. Si l'on prend en compte uniquement les 18 pays ayant répondu aux deux enquêtes, la baisse est du même ordre (de 83.0 % en 2013 à 61.8 % en 2016).

[12] Inférieurs à 10 000 EUR pour la plupart des projets.

[13] Par exemple, l'appui budgétaire à la République centrafricaine a permis : 1) de procéder aux paiements des salaires des fonctionnaires, avec un effet de prévention et de stabilisation ; et 2) d'organiser des élections (MEAE, 2015).

Références

AFD (2017), *Responsabilité sociétale 2016*, Agence française de développement, Paris, www.afd.fr/sites/afd/files/2017-09/rapport-responsabilite-societale-afd.pdf.

Drif, A. (2016) « La France et la Chine s'allient pour investir à l'international » *Les Échos*, www.lesechos.fr/14/11/2016/lesechos.fr/0211491747052_la-france-et-la-chine-s-allient-pour-investir-a-l-international.htm (consulté le 27 février 2018)

MEAE (2018a), « Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) 8 février 2018 Relevé de conclusions », www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf (consulté le 23 février 2018).

MEAE (2018b), « La Politique Transversale: Politique française en faveur du développement », www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_politique_developpement.pdf (consulté le 06 février 2018).

MEAE (2017), *Mémorandum de la France sur ses politiques de coopération : Comité d'aide au développement*, OCDE.

MEAE (2015), Aide budgétaire globale 2015 – «La France en République centrafricaine», site de l'ambassade de France à Bangui, https://cf.ambafrance.org/Aide-budgetaire-globale-2015 (consulté le 03 mars 2018).

Ministère des Armées (2016), « Gagner la guerre ; gagner la paix », www.defense.gouv.fr/actualites/communaute-defense/gagner-la-guerre-gagner-la-paix (consulté le 26 février 2018).

Nodé-Langlois, F (2015) « Pourquoi la France rejoint la nouvelle banque chinoise de développement », *Le Figaro*, www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/03/17/20002-20150317ARTFIG00309-pourquoi-la-france-rejoint-la-nouvelle-banque-chinoise-de-developpement.php (consulté le 27 février 2018).

OCDE (2018), Statistiques OCDE/CAD, http://www.oecd.org/dac/stats (consulté le 27 février 2018).

OCDE (2017a), « 2017 Report on the DAC Untying Recommendation », www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/2017-Report-DAC-Untying.pdf (consulté le 06 mars 2018).

OCDE (2017b), *DAC statistical reporting issues in 2016*. Non-publié.

OCDE/PNUD (2017c), « Vers une coopération pour le développement plus efficace », http://dx.doi.org/10.1787/9789264277601-fr (consulté le 27 février 2018).

Chapitre 6. Résultats, évaluation et apprentissage

La totalité de l'aide publique au développement (APD) de la France s'aligne sur des indicateurs agrégés, mais la gestion axée sur les résultats n'est pas pour autant assimilée par les ministères et leurs opérateurs. Par ailleurs, la montée en puissance de l'Agence française du développement (AFD) nécessitera une approche plus transparente et un effort de communication au regard des résultats visés et réalisés. Les évaluations de l'aide française relèvent des trois entités principales de l'aide française et adhèrent aux principes du CAD. Cependant, les projets ne sont pas systématiquement jugés en fonction de leur évaluabilité ou la qualité de leurs cadres. Cela peut compliquer l'assurance qualité des projets. Par ailleurs, la France n'investit pas autant qu'elle le pourrait dans le renforcement des services d'évaluation des autorités dans les pays partenaires ; pourtant, cette approche pourrait lui permettre de déléguer davantage. Une base de données et des communautés de pratiques facilitent la recherche d'informations liées aux conclusions des évaluations, mais la France ne dispose pas de mécanisme formel pour diffuser systématiquement les résultats et les enseignements des évaluations.

Gestion axée sur les résultats de développement

Indicateur d'examen par les pairs : un système de gestion axée sur les résultats est en place

La totalité de l'aide publique au développement (APD) de la France s'aligne sur des indicateurs agrégés, mais la gestion axée sur les résultats n'est pas pour autant assimilée par les ministères et leurs opérateurs. La mise à jour des différents indicateurs de performance et la révision de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI), promulguée en 2014, offrent la possibilité d'améliorer la cohérence des différents indicateurs avec les Objectifs de développement durable (ODD). Par ailleurs, la montée en puissance de l'Agence française du développement (AFD) nécessitera une approche plus transparente et un effort de communication au regard des résultats visés et réalisés.

La France a mis en place une liste d'indicateurs communs pour l'ensemble de l'APD française

Depuis 2013, la France communique des résultats agrégés sur la base de 31 indicateurs agrégés ex post figurant en annexe de la loi de 2014, qui constitue le cadre de la politique de développement française. Parmi ces indicateurs, 17 portent sur l'aide bilatérale et 14 sur l'aide multilatérale (JORF, 2014) ; ils recouvrent les priorités thématiques et transversales de la France, et sont utilisés dans les rapports bisannuels au Parlement.

Tous les ministères et opérateurs utilisent quelques-uns de ces indicateurs, qui portent davantage sur le produit que sur le résultat ou l'impact. Par exemple, deux des indicateurs bilatéraux concernent le nombre d'entreprises ou d'exploitations agricoles bénéficiant de financements de l'AFD ou encore la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les indicateurs multilatéraux sont attribués par domaine et par agence multilatérale, et sont recueillis par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et la Direction générale du Trésor (DGT). Les indicateurs bilatéraux relèvent essentiellement de l'AFD.

Si ces indicateurs ont l'avantage de fournir un aperçu global des activités de la France, ils ne sont pas encore en phase avec les ODD. De même, ils sont dissociés des indicateurs de performance organisée par programme budgétaire et attachée au projet de loi de finances (pour ne citer que deux exemples d'indicateurs de performance, la part des autorisations d'engagement de l'AFD ayant un objectif genre ou un co-bénéfice climat). Des exercices de mise à jour des différents indicateurs par rapport aux ODD sont actuellement en cours. Cela serait donc le moment de revoir et d'harmoniser ces différents exercices. Au sein même de l'AFD, une agence pourtant à la pointe des produits financiers et gagnant de l'ampleur au niveau mondial, le suivi et les résultats sont perçus avant tout comme étant des mécanismes de contrôle et de redevabilité. Les utiliser pour améliorer la mise en œuvre de projets ou l'apprentissage nécessitera le renforcement des moyens qui sont attribués au suivi et à la gestion par les résultats en termes de ressources humaines et logistiques.

L'attention aux résultats est ciblée au niveau des projets et non des pays

La France cale ses objectifs sur ceux de ses pays partenaires. Dans la mesure du possible, elle adopte les cadres de résultats provenant de leurs plans nationaux ou sectoriels, se concentrant sur la contribution de la France, plutôt que sur l'attribution des résultats. C'est une chose positive. L'AFD débute un grand exercice de rationalisation des indicateurs liés aux projets afin d'élaborer un menu d'indicateurs-types par secteur correspondant aux ODD. Dans le secteur de l'urbanisation, qui comprenait à l'origine environ 200 indicateurs, elle est arrivée à sept indicateurs clés parmi lesquels les chefs de projets peuvent sélectionner les plus adaptés (deux des sept indicateurs[1] sont repris dans les indicateurs agrégés de la LOP-DSI). Cette bonne pratique permet de renforcer l'évaluabilité des projets. Cependant, l'AFD pourrait également comparer et harmoniser ses indicateurs avec ceux d'autres donneurs. La sélection d'indicateurs communs aurait pour avantage de renforcer la cohérence des projets au sein de l'AFD.

En revanche, la France a élaboré peu de stratégies pays. Même les stratégies développées par l'AFD ne sont pas dotées d'un cadre de performance qui recueillerait les données et les résultats des différents projets, et permettrait de mieux les aligner sur les résultats voulus par le pays. Il est donc difficile de déterminer dans quelle mesure l'ensemble des interventions au sein d'un pays s'inscrit dans la logique du cadre des résultats des pays partenaires. De même, il est impossible d'avoir un aperçu de l'ensemble des résultats auxquels la France a contribué au niveau de chaque pays partenaire. En réalité, au-delà des 17 indicateurs agrégés et de l'information recueillie au niveau projet, la France n'a pas identifié les résultats qu'elle souhaite atteindre aux niveaux pays, programmatique ou thématique. Cela complique d'autant une gestion axée sur les résultats, et ne permet pas à la France d'apprécier l'évolution de son programme d'aide au développement d'une année à l'autre, ni de déterminer l'impact réel de son appui financier.

La gestion axée sur les résultats n'est pas assimilée par les autorités, même si les travaux progressent dans la direction voulue

Les chefs de projets de l'AFD renseignent en début d'année les indicateurs pour chaque projet d'aide bilatérale. Un seul secteur peut comporter jusqu'à 200 indicateurs, qui sont manuellement recueillis par le siège de l'Agence à Paris et regroupés sous 10 à 20 indicateurs agrégeables par secteur ou priorité thématique. À leur tour, ces indicateurs alimentent les 17 « méta-indicateurs » faisant l'objet d'une redevabilité auprès du Parlement. Les informations recueillies sont donc beaucoup plus détaillées que les 17 indicateurs bilatéraux agrégés. Cependant, cette information n'est pas encore consultée ni utilisée de façon systématique par l'AFD pour améliorer sa gestion, sa programmation ou l'apprentissage. Les rapports annuels de l'AFD font état des différentes cibles établies par l'Agence en matière de co-bénéfice et reprennent 12 des 17 indicateurs agrégés concernant l'aide bilatérale. Néanmoins, il reste un travail important à faire pour démontrer dans quelle mesure la coopération française contribue aussi bien aux objectifs de développement de ses partenaires qu'à ses propres objectifs. Les efforts à accomplir sont d'autant plus importants que l'Agence envisage d'augmenter le volume de ses activités (chapitres 3 et 4).

Système d'évaluation

Indicateur d'examen par les pairs : le système d'évaluation est conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation

Les évaluations ont un rôle d'apprentissage important et se font de manière plus stratégique qu'avant. Elles relèvent des trois entités principales de l'aide française et adhèrent aux principes du CAD. Cependant, les projets ne sont pas systématiquement jugés en fonction de leur évaluabilité ou la qualité de leurs cadres. Cela peut compliquer l'assurance qualité des projets. La France pourrait réaliser davantage d'évaluations conjointes. Par ailleurs, elle n'investit pas autant qu'elle le pourrait pour renforcer les services d'évaluation des autorités dans les pays partenaires, ce qui lui permettrait de déléguer davantage les processus d'évaluation des projets et programmes et avoir un rôle d'appui-conseil.

Un service d'évaluation réparti entre trois institutions, mais bien coordonné

L'évaluation de l'aide au développement française reflète son architecture institutionnelle, qui relève de trois entités distinctes : le MEAE, le MINEFI et l'AFD. En effet, la LOP-DSI de 2014 prévoyait la création d'un Observatoire de la politique de développement et de solidarité internationale. Cet organisme indépendant était censé avoir accès à l'ensemble des informations des services d'évaluation ; il devait être constitué de 11 membres, dont quatre parlementaires et sept représentants de chaque collège du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale. L'Observatoire s'est réuni formellement pour la première fois en avril 2018. Cependant, l'absence de réunions auparavant ne semble pas avoir posé de problème, compte tenu de la collaboration étroite entre les trois services d'évaluation au-delà même des rencontres trimestrielles et qui porte sur la programmation des évaluations ; la prise en compte et le suivi de leurs recommandations ; et la réalisation d'évaluations interministérielles conjointes (DG Trésor, 2017). Les deux ministères représentent l'État au Comité des évaluations de l'AFD.

L'ensemble des dispositifs d'évaluation de la coopération française souscrit aux principes du CAD pour l'évaluation (OCDE, 2010), à savoir : l'impartialité et l'indépendance ; la crédibilité et l'utilité ; la participation des donneurs et des bénéficiaires ; et la coordination entre bailleurs. Pour autant, ces deux derniers principes demanderaient à être renforcés. Chaque évaluation, qu'elle soit centralisée ou décentralisée, est réalisée par des experts externes choisis après une procédure de mise en concurrence. Elle est suivie par un groupe de référence constitué d'agents de l'administration française, de représentants de la structure de pilotage du projet dans le pays partenaire, de chercheurs et d'experts sectoriels, d'opérateurs et d'organisations non gouvernementales (ONG) ; ce fut le cas, par exemple, pour le groupe de référence pour l'évaluation irrigation ou du Fonds français Muskoka[2]. Le groupe de référence a un rôle de conseil et de suivi, notamment pour les termes de référence, la conduite de l'évaluation et les rapports produits par le consultant.

Enfin, la Cour des comptes fait des analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes, y compris pour l'aide publique au développement, et elle s'autosaisit d'autres thématiques, par exemple l'aide publique pour la santé en 2018. Si

les Notes d'analyse de l'exécution budgétaire sont rendues publiques, les rapports sur d'autres thématiques relatifs à l'aide publique ne suivent pas souvent cette procédure[3].

Des évaluations plus stratégiques, axées sur l'instruction de futurs projets

La France a tenu compte de la recommandation de l'examen par les pairs de 2013 (annexe A) et assure une programmation plus stratégique des évaluations, ainsi qu'une meilleure coordination des évaluations entre le MEAE, l'AFD et le MINEFI. Le MEAE dirige trois à quatre nouvelles évaluations « stratégiques » par an, après consultation des services géographiques et sectoriels. L'AFD programme les évaluations en fonction de quatre critères : 1) le déficit de connaissances ; 2) les axes stratégiques de l'AFD ; 3) l'évaluabilité ; et 4) la plus-value de l'évaluation. L'AFD réalise 30 à 35 évaluations par an, dont 25 évaluations de projets (décentralisées). Des fiches rétrospectives concernant certaines évaluations décentralisées sont maintenant accessibles au public[4]. Le MINEFI évalue les contributions de la France aux banques et fonds multilatéraux (comme la Banque mondiale, les banques régionales de développement et les fonds sectoriels) en amont des reconstitutions de ces fonds ; de même, il évalue les interventions d'aide bilatérale qu'il finance et découlant du programme budgétaire 110 pour les dons et du programme 851 pour les prêts[5].

L'AFD est amenée de plus en plus fréquemment à mener des évaluations à mi-parcours afin de tirer les enseignements permettant d'orienter les prochaines phases de projets ; cette approche plus stratégique a été observée lors de la mission au Maroc. De même, une évaluation de l'impact des infrastructures d'eau potable à Uvira, en République démocratique du Congo[6], a permis de réorienter un projet actuellement en cours (AFD, 2018).

Les analyses de « projets en grappe » prennent la forme de méta-évaluations et permettent de tirer des conclusions plus transversales, par exemple sur le climat. Cet aspect très positif gagnerait à être développé. L'AFD a également expérimenté des évaluations filmées qui permettent de tirer des conclusions plus contextualisées ; cependant, ces évaluations sont très coûteuses.

L'évaluabilité des projets n'est pas systématique, et la robustesse des cadres n'est pas assurée

Bien que ce soit l'équipe d'évaluation de l'AFD qui travaille actuellement sur le sujet de l'évaluabilité et la robustesse des cadres de projet, ce qui est à louer, elle n'a ni le mandat ni les ressources pour déterminer l'évaluabilité de tous les cadres logiques et montages de projets de l'Agence[7], et la cohérence des indicateurs avec les objectifs du projet n'est pas assurée par d'autres moyens. De même, la cellule évaluation du MEAE travaille également sur l'amélioration de l'évaluabilité des projets financés par le ministère (Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain et PISCCA). Les chefs de projets à l'AFD ne sont pas tenus de lire les évaluations précédentes de projets similaires avant de soumettre un nouveau projet. De nombreux projets sont par conséquent difficiles à évaluer, car il n'existe pas de travaux approfondis harmonisés sur les cadres logiques et les indicateurs, même si le service des évaluations organise deux fois par an des formations sur les cadres logiques à l'intention des chefs de projets et des cadres techniques. Dans d'autres pays du CAD, cette tâche relève des entités opérationnelles dans le cadre du suivi des projets et des programmes.

La Cour des comptes a en outre relevé un manque d'évaluation externe de l'APD française. Elle recommande d'augmenter le nombre de projets évalués, et d'en rendre compte plus souvent et plus précisément – notamment au Conseil d'administration de l'AFD, dans un contexte de forte augmentation du volume d'activités de l'Agence. En effet, l'AFD est en train de revoir ses procédures pour améliorer l'évaluabilité, gérer les attentes et assurer la qualité grâce à son équipe de 15 évaluateurs. On peut envisager que les rapports d'achèvement de projets – qui aujourd'hui consistent presque à « cocher des cases » – joueront un rôle dans la redevabilité ex post pour permettre aux chefs de projets de porter un regard critique en fin de phase comme dans sa phase initiale de préparation aux prêts ou dons.

Proparco, la filiale de l'AFD dédiée au secteur privé, effectue des évaluations ex ante des impacts des financements sur le nombre d'emplois créés, les émissions de dioxyde de carbone évitées et le montant des impôts sur les sociétés. Avec l'appui de consultants, elle réalise environ quatre études ex post par an sur des lignes de financement dédiées (par exemple, à l'agriculture) ou les fonds d'investissements. Ces études sont accessibles aux actionnaires, dont les tutelles de la filiale, mais ne sont pas publiques.

La France n'a pas pour priorité de renforcer les capacités d'évaluation au niveau pays et délègue peu d'évaluations aux gouvernements

L'AFD envisage de déléguer davantage d'évaluations au personnel ou aux experts internes, ou encore aux pairs, comme le fait actuellement la KfW. Elle envisage également de se lancer dans les évaluations participatives. L'Agence ne délègue pas la maîtrise d'ouvrage des évaluations aux contreparties, qui se limitent à participer au groupe de référence. La France n'appuie pas les processus d'évaluation des contreparties. Cependant, la France apporte un soutien aux instituts nationaux de statistiques, notamment en Afrique francophone. Les évaluations décentralisées ne sont pas liées aux évaluations stratégiques et sont programmées « sur demande ». Il manque par conséquent un véritable « pilotage stratégique », capable de regrouper selon des thèmes stratégiques la demande et la planification des projets provenant du siège. Afin de favoriser l'échange des expériences de terrain tout en améliorant la qualité des évaluations de projets, le service des évaluations s'attache à ce qu'une équipe basée au siège mène un tiers des évaluations décentralisées.

Apprentissage institutionnel

Indicateur d'examen par les pairs : les évaluations et les systèmes de gestion des connaissances sont utilisés comme outils de gestion

La France ne dispose pas de mécanisme formel pour diffuser systématiquement les résultats et les enseignements des évaluations. Cependant, une base de données et des communautés de pratiques facilitent la recherche d'informations liées aux conclusions des évaluations. De plus, l'AFD et le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) étudient les moyens d'améliorer la gestion des connaissances.

Le lien évaluation, capitalisation et gestion des connaissances n'est pas encore d'actualité

La France ne dispose pas de système formel pour assurer le suivi des recommandations et tirer parti systématiquement des conclusions et enseignements des évaluations. Or, si les évaluations sont organisées de manière ciblée et sont liées aux besoins des personnels opérationnels, elles ne semblent pas systématiquement utilisées lors de la préparation de nouvelles phases ou nouveaux projets. Un plus grand effort de capitalisation au sein des ambassades et de l'AFD permettrait de renforcer la portée stratégique des évaluations décentralisées, qui sont rarement diffusées au sein des départements, auprès des partenaires ou auprès du grand public.

Il convient néanmoins de noter les avancées en matière d'apprentissage institutionnel. Aujourd'hui, les communautés de pratique au sein du réseau social de l'AFD (« La Ruche ») partagent les informations et leçons dérivées des évaluations, et les agents de l'AFD peuvent consulter une base de données d'environ 450 évaluations en opérant une recherche par mots-clés. Il n'est cependant pas possible de vérifier dans quelle mesure ces instruments servent à élaborer de nouveaux projets.

L'AFD songe à rendre le partage d'informations plus systématique, par exemple en fournissant des fiches de synthèse des évaluations décentralisées ou des notes de conclusions par secteur. À cet égard, le MEAE et l'AFD travaillent étroitement avec F3E (« évaluer, échanger, éclairer »), un réseau d'ONG et de collectivités territoriales qui organise divers espaces d'échanges. L'AFD soutient l'activité du réseau F3E dans le cadre de son appui aux initiatives des ONG et pour l'organisation d'ateliers[8]. Le MINEFI co-anime avec le F3E un groupe de la Société française d'évaluation se spécialisant dans l'évaluation du développement.

Les conclusions du CICID de février 2018 envisagent la restitution annuelle des résultats des évaluations devant le Conseil national du développement et de la solidarité internationale. Jusqu'ici les trois services d'évaluation publient un bilan de leurs évaluations qui vient compléter le rapport bisannuel au Parlement sur la stratégie française d'aide au développement. La restitution devant le CNDSI permettrait de déterminer l'efficacité des engagements de la France en matière de coopération au développement (MEAE, 2018).

La mise en place du système de communication interne et de communautés de pratique au sein du réseau social de l'AFD (« La Ruche ») est un pas appréciable vers une culture de

gestion des connaissances. L'AFD a également travaillé sur le partage et l'échange des connaissances, notamment à travers des capitalisations d'expérience. Une culture de capitalisation d'expérience plus structurée, ainsi que des mécanismes d'échange d'expérience entre les différents acteurs du Groupe AFD, le MEAE et le MINEFI améliorerait l'apprentissage interne de la coopération française.

Notes

[1] 1) Nombre de passagers empruntant les transports en commun sur les tronçons financés ; et 2) nombre d'habitants des quartiers défavorisés dont l'habitat est amélioré ou sécurisé.

[2] Le Fonds français Muskoka a pour objectif de réduire la mortalité maternelle, néonatale et infantile, à travers le renforcement des systèmes de santé de dix pays francophones d'Afrique et Haïti.

[3] Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire de 2014 à 2016 sont publiées sur le site de la Cour des comptes. La note de 2016 est disponible ici : www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/NEB-2016-Aide-publique-au-developpement.pdf

[4] Voir : https://opendata.afd.fr/explore/dataset/evaluations-retrospectives-publiques-projet/table/.

[5] Tels que le Fonds français pour l'environnement mondial et le Contrat de désendettement et de développement.

[6] Cette évaluation a montré que près d'un quart des cas de choléra rapportés dans cette ville sur la période 2009-14 pouvaient être directement attribués aux pannes récurrentes de la centrale de traitement d'eau potable.

[7] Bien que l'instance d'avis de développement durable étudie ce point, elle n'est pas en mesure d'opérer un suivi de la prise en compte de ses recommandations.

[8] L'association avec F3E au sein de l'Alliance Barefoot permet d'organiser des ateliers, par exemple sur l'évaluation transformative (BGC, 2018).

Références

AFD (2018), *Évaluer les investissements dans les infrastructures d'eau potable*, www.afd.fr/fr/evaluer-les-investissements-dans-les-infrastructures-deau-potable (consulté le 09 mars 2018).

BGC (2018), *The Barefoot Guide Connection*, www.barefootguide.org/ (consulté le 12 mars 2018).

DG Trésor (2017), *La politique d'évaluation des activités de développement de la direction générale du Trésor*, MEF, Paris, www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/442132 (consulté le 13 février 2018).

JORF (2014), Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale | Legifrance, Journal officiel de la République française, www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id (consulté le 26 février 2018).

MEAE (2018), « Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) 8 février 2018 Relevé de conclusions », www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf (consulté le 23 février 2018).

OCDE (2010), *Normes de qualité pour l'évaluation du développement*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264083912-fr.

Chapitre 7. Aide humanitaire

Pour la période concernée par cet examen, l'aide humanitaire de la France n'a pas été soutenue par un budget à la mesure des objectifs et de son engagement accru dans des zones de crises. La nouvelle stratégie humanitaire de la France affiche des ambitions renouvelées qui s'inscrivent dans la cadre de l'approche globale des crises. L'augmentation annuelle de l'aide humanitaire prévue à hauteur de 500 millions EUR d'ici à 2022 devrait permettre un renforcement substantiel du rôle humanitaire de la France grâce à des partenariats bien établis et des mécanismes de décision et d'allocation clairs, bien qu'encore complexes. L'approche globale qui implique un engagement plus important de l'AFD dans les zones de crises et un dialogue plus structurel avec les acteurs militaires demandera une attention soutenue à la préservation des mandats et la valeur ajoutée de chaque acteur.

Cadre stratégique

Indicateur d'examen par les pairs : des stratégies et des directives politiques claires concernant la résilience, la réaction et le redressement

Pendant la période concernée par cette revue, l'aide humanitaire apportée par la France n'a pas représenté une priorité soutenue par un budget à la hauteur de ses ambitions et de son engagement accru dans les zones de crises. En rejoignant l'initiative du « Grand Bargain » à la fin de 2017, la France a inscrit son aide humanitaire dans une approche plus globale des crises. Avec une augmentation de 500 millions EUR projetée d'ici à 2022, la cohérence de l'aide humanitaire française pourrait être renforcée en simplifiant la gestion du budget humanitaire.

Des ambitions renouvelées nécessitent un budget plus conséquent

Lors de la 4e Conférence nationale humanitaire du 22 mars 2018, la France a adopté une nouvelle stratégie humanitaire pour les quatre prochaines années (MEAE, 2018b). Cette stratégie vise à adapter l'aide humanitaire à l'approche globale de la France dans les contextes de crise, ainsi qu'à ses engagements pris lors du Sommet humanitaire mondial – notamment le « Grand Bargain » (GB, 2016), que la France a rejoint en 2017. La précédente stratégie qui a régi l'aide humanitaire française pendant la période sous revue (MEAE, 2012) a permis à la France de renforcer les partenariats, mais la faiblesse des budgets l'a empêché d'atteindre un certain nombre de ses objectifs, notamment en matière de prévention et de préparation aux catastrophes.

En effet, les faibles ressources allouées par la France à l'aide humanitaire continuent de constituer son principal point faible (OCDE, 2014). La France a octroyé 153 millions USD d'aide humanitaire en 2016[1], soit 1.3 % de son aide publique au développement (APD), le plus faible taux des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD)[2]. Sans augmentation (notamment bilatérale) crédible, la France se prive de la cohérence souhaitée dans les contextes de crise – y compris dans le Sahel, où les besoins humanitaires se manifestent de manière quasi permanente, sans relation automatique avec les problématiques migratoires ou sécuritaires (UNOCHA, 2017). Les ambitions budgétaires de la France, inscrites au CICID de février 2018, sont à cet égard encourageantes (MEAE, 2018a).

Une stratégie globale cohérente et des outils qui doivent s'adapter

La France dispose d'une importante palette d'instruments d'intervention dans les contextes de crise, qui gagnerait à être adaptée et simplifiée. La réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et le développement (CICID) de 2018 a confirmé l'importance attachée par la France à la mise en œuvre d'une approche globale qui mobilise l'ensemble de ses instruments politiques, militaire et de co-opération (MEAE, 2018a). Elle a souligné sa capacité à analyser les facteurs de crises, ainsi que sa volonté d'éviter l'escalade de celles-ci. Ce modèle serait plus cohérent avec une action humanitaire plus ambitieuse et simplifiée visant à répondre aux besoins des populations dans les contextes prioritaires, où la France déploie également d'autres instruments de réponse aux crises. Dans le cadre de cette approche globale, l'Agence française de développement (AFD) a créé en 2016 une facilité particulière pour le

financement dans les contextes fragiles, dont le budget sera doublé d'ici à 2020 (MEAE, 2018a). Le potentiel de cette facilité sera exploité grâce à des procédures adaptées permettant de mener des programmes en phase avec les besoins urgents dans les régions concernées[3].

Efficacité des programmes

Indicateur d'examen par les pairs : les programmes ciblent les risques qui menacent le plus la vie humaine et les moyens de subsistance

Les mécanismes d'allocation des fonds humanitaires répondent à une logique de réponse globale aux crises, appuyée par une très bonne connaissance des contextes d'intervention. Cependant, la priorité politique accordée à la gestion des migrations marque fortement les allocations humanitaires au-delà de la seule analyse des besoins. D'autre part, la faiblesse des budgets et la répartition en trois guichets différents aboutissent à une fragmentation de l'aide humanitaire.

Des fonds alloués en fonction des crises et des priorités françaises

Comme la plupart des membres du CAD, la France détermine ses réponses humanitaires en fonction des informations et appels de ses partenaires humanitaires, ainsi que des informations émanant de son propre réseau, nourri par une présence diplomatique importante[4]. L'examen des dotations de la France montre que le pays répartit son modeste budget d'aide humanitaire sur un grand nombre de crises, aboutissant à une certaine dispersion, accentuée par la répartition de l'aide humanitaire sur trois guichets au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). La France répond à ces crises en fonction de ses priorités politiques et engagements internationaux. En 2016, elle a alloué la majorité de son aide humanitaire à la Facilité de l'Union européenne en faveur des réfugiés en Turquie[5]. Le Moyen Orient est ainsi devenu le premier bénéficiaire de son aide humanitaire, loin devant le Sahel, qui est pourtant une priorité affichée dans le cadre de l'approche globale liant développement et sécurité. Enfin, un nombre croissant de programmes de stabilisation ou de développement sont identifiés comme étant de nature humanitaire. Cela illustre les difficultés à définir des contours stricts à l'aide humanitaire dans le cadre d'une approche des crises plus globale[6].

La localisation de l'aide, un chantier à venir

Au niveau des ambassades, les Services de coopération et d'action culturelles entretiennent un réseau de partenaires locaux, dont certains pourraient construire une capacité de réponse humanitaire en cas de crise. Cela permettrait d'accroître la localisation de l'aide dans le cadre de la participation de la France au « Grand Bargain ».

Acheminement, partenariats et instruments

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

Les partenariats et les mécanismes se sont renforcés pendant la période sous revue. Le mécanisme de réponse aux crises représenté par le Centre de crise et de soutien du MEAE est efficace. Un budget humanitaire plus en rapport avec la moyenne du CAD permettra à la France de gagner en crédibilité vis-à-vis de ses partenaires et d'équilibrer sa réponse aux crises dans le cadre de l'approche globale.

Un ensemble d'outils pour faire face aux crises

Malgré une tradition et une forte identité humanitaire de sa société civile, l'aide humanitaire ne représente pas un élément majeur de la réponse française aux crises. Les partenariats humanitaires demeurent classiques, et les acteurs humanitaires multilatéraux et bilatéraux regrettent que les budgets engagés ne soient pas à la hauteur de la qualité du dialogue avec la France. La France favorise la participation aux fonds fiduciaires de crise gérés par des organisations multilatérales. Ainsi, elle contribue principalement à des programmes et fonds gérés par la Banque mondiale ou l'Union européenne, qui reçoit la majorité de l'aide humanitaire multilatérale française[7]. La participation à ces fonds favorise des réponses graduées entre aide d'urgence et aide de long terme, et rentre dans le cadre d'une approche globale qui veut favoriser la résilience des populations vulnérables. Cependant, une analyse coût-efficacité de chaque fonds et récipiendaire pourrait également être réalisée avant la répartition de nouveaux budgets humanitaires. L'AFD bénéficie également de ces fonds fiduciaires en tant qu'opérateur ; même si cela permet un effet de levier sur ses propres fonds et améliore la cohérence des projets, cela a pour désavantage de soumettre l'opérationnalisation aux doubles procédures de l'Union européenne et de l'AFD et de doubler les coûts de transaction.

Un dispositif de crise efficace

Le Centre de crise et de soutien représente le cœur du dispositif de crise. Il coordonne les différents outils de réponse et organise le lien avec les forces armées, la protection civile et tous les autres départements impliqués dans une réponse d'urgence aux crises, qu'elles soient ou non de nature humanitaire. Cette centralisation rend la réponse plus cohérente et clarifie les mécanismes décisionnels.

La mobilisation de la protection civile française, notamment dans le cadre de la coordination par l'Union européenne, demeure rapide et efficace.

Le renforcement du Fonds d'urgence humanitaire approfondira la relation avec les ONG

La France a récemment rejoint le « Grand Bargain », qui lui permettra d'adapter certaines de ses procédures à celles de ses partenaires humanitaires. Cela dit, le Fonds d'urgence humanitaire est déjà favorablement perçu par ses bénéficiaires comme étant réactif et rapide, et la demande de rapports est considérée comme légère. Néanmoins, le volume modeste[8] et la faible prévisibilité de ce Fonds, abondé en fonction des crises, ont pour effet de limiter son action aux crises les plus visibles.

Le dialogue avec les ONG s'est consolidé au cours de la période examinée. Le Groupe de concertation humanitaire, créé en 2013, réunit les acteurs humanitaires et le MEAE tous les deux mois. Cette périodicité implique des ordres du jour assez techniques et opérationnels, qui ne sont pas nécessairement en rapport avec le niveau élevé de participation à ce dialogue. La France pourrait adapter le format du dialogue pour en tirer un meilleur profit.

Sans budget humanitaire conséquent, la coordination humanitaire manque d'enjeux

La France participe aux exercices de programmation conjointe de l'Union européenne dans le Sahel. Cependant, la faiblesse du budget humanitaire bilatéral de la France, y compris dans ses zones prioritaires, empêche une réelle coordination de l'aide. Dans le cadre de l'Alliance pour le Sahel, la coordination est plus étroite avec l'Allemagne, un partenaire-clé dans les domaines du développement et de la sécurité (Conseil des Ministres, 2017). Cette coordination ne s'applique cependant pas à l'aide humanitaire, domaine dans lequel l'Allemagne est pourtant devenue un acteur majeur dans l'espace de quelques années.

Adéquation de l'organisation au but recherché

Indicateur d'examen par les pairs : les systèmes, les structures, les processus et les individus conjuguent leur action avec efficacité et efficience

Déjà fragmenté lors de la dernière revue, le dispositif humanitaire français demeure complexe. L'approche globale souhaitée implique un engagement plus important de l'AFD dans les zones de crises et un dialogue plus structurel avec les acteurs militaires. Elle exigera de modifier le dispositif humanitaire, tout en préservant les mandats et la valeur ajoutée de chaque acteur.

Le Fonds d'urgence humanitaire, un potentiel pouvant être mieux exploité

Le MEAE comporte trois guichets humanitaires différents : la Direction générale de la mondialisation gère l'aide alimentaire programmée ; la Direction des Nations Unies gère les contributions aux agences des Nations Unies ; et le Centre de crise et de soutien gère le Fonds d'urgence humanitaire. Alors que ce dernier est le plus souple et réactif à la survenue ou l'évolution des crises (en lien avec les autres cellules du Centre de crise et de soutien), c'est également le guichet humanitaire le plus modeste en début d'année et le moins prévisible. La coordination est bonne entre les trois guichets. Néanmoins, la France pourrait repenser le fonctionnement et augmenter la cohérence de son aide, en instaurant une cellule unique capable d'arbitrer les décisions de financement humanitaire en fonction de la valeur ajoutée de chaque instrument dans chaque contexte spécifique.

L'approche globale exige de veiller au respect des mandats et expertises

La France déploie ses armées sur de nombreux théâtres de crise ou de tension[9]. L'approche globale de réponse aux crises implique une interaction croissante entre les éléments militaires et civils, y compris les acteurs humanitaires. Afin de respecter les principes humanitaires auxquels elle est attachée, la France a mis en place depuis

longtemps des lignes directrices pour les actions civilo-militaires de ses forces armées (ministère des Armées, 2012). Pour autant, le lien plus étroit entre paix, sécurité, développement et aide humanitaire inhérent à l'approche globale demande une attention accrue au respect des mandats de chaque acteur afin de préserver leur spécificité et crédibilité : aux éléments armés leur rôle sécuritaire ; aux acteurs de développement un rôle de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans l'objectif des Objectifs de développement durable ; et aux acteurs humanitaires un rôle de réponse d'urgence afin de préserver les vies et moyens d'existence.

Les conseillers humanitaires, vecteurs d'une aide efficace

La France est un des rares membres du CAD à pouvoir déployer des conseillers humanitaires dans les contextes de crise, qui veillent à l'adéquation entre les besoins et la réponse. Cette valeur ajoutée rehausse l'efficacité des partenariats et la pertinence des analyses. Pour autant, les moyens modestes alloués à l'aide humanitaire ne permettent pas à ces conseillers d'influencer pleinement les réponses et la coordination globale de la réponse humanitaire, les cantonnant surtout à une coordination franco-française dans les contextes de crise.

Résultats, apprentissage et redevabilité

Indicateur d'examen par les pairs : les résultats sont mesurés et communiqués, et des enseignements en sont tirés

Les programmes humanitaires sont évalués régulièrement. Les évaluations influent directement sur la définition des nouveaux axes d'intervention. Les outils de suivi sont renforcés. Cette mesure sera utile dans le cadre des augmentations budgétaires prévues par le CICID de 2018.

Des outils de suivi sont déjà en place

Les objectifs humanitaires restent assez généraux et la mesure de l'aide humanitaire est essentiellement qualitative. Plusieurs études, ainsi qu'une évaluation à mi-parcours (URD, 2015), ont permis d'alimenter la réflexion qui a mené à la nouvelle stratégie humanitaire française. Le MEAE souhaite mettre en place un mécanisme d'audit de terrain du Fonds d'urgence humanitaire ; cela sera une bonne pratique si le Fonds est amené à croître. De même, l'évaluation commune par l'AFD, le MEAE et la Direction générale du Trésor de la participation française aux fonds fiduciaires multidonneurs en contexte de crise et post-crise (dont les fonds européens) permettra de mieux apprécier les avantages opérationnels et les temps de procédures de ces mécanismes. Enfin, le déploiement d'experts humanitaires sur les foyers de crise représente la meilleure façon d'assurer un suivi des activités. Il permet également d'enrichir le partenariat avec les acteurs de terrain en instaurant un dialogue et un contrôle au-delà des seuls rapports d'activités.

Un axe de communication clair restant à définir

Avec un budget humanitaire modeste au regard des ambitions de la France et une architecture administrative divisée en trois sous-budgets, les conditions ne sont pas

réunies pour définir un axe de communication capable de stimuler un soutien populaire - et ce, au moment même où les crises migratoires et les conflits dans les zones prioritaires de la France occupent l'espace médiatique. La diffusion de la nouvelle stratégie humanitaire et de la nouvelle stratégie de fragilité constituerait l'occasion de définir des axes de communication en direction du public.

Notes

[1] Système de notification des pays créanciers (SNPC), consulté le 28 février 2018, http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1.

[2] Tableau des données de l'OCDE, https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1.

[3] Par exemple, les programmes de développement dans les secteurs de la santé primaire ou de l'éducation doivent tenir compte des différentes contraintes (accès, sécurité, pouvoir d'achat) auxquelles sont confrontées les populations concernées, qui nécessitent souvent de combiner réponse humanitaire et réponse de développement (OCDE, 2017).

[4] Grâce à ses 163 ambassades, la France dispose en 2018 du troisième réseau diplomatique au monde. Chaque ambassade comprend un point focal humanitaire. Dans les zones de crise, la France déploie également des experts humanitaires.

[5] En 2016, la France a notifié 98.2 millions USD de contributions à la Facilité de l'Union européenne pour les réfugiés en Turquie (http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1). La participation de la France s'établit à 136 millions EUR pour 2017 ; sa quote-part totale atteint 309 millions EUR pour la période 2016-18 (Sénat, 2016).

[6] Par exemple, les projets régionaux de stabilisation autour du lac Tchad, comportant des volets justice et paix ; de réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine ; ou de nature environnementale en Amérique du Sud ou en Asie, ont été notifiés en tant qu'aide humanitaire française en 2016 (http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1).

[7] La participation de la France à des fonds fiduciaires gérés par des organisations multilatérales représentait 75 % de l'aide multilatérale humanitaire de la France (principalement mise en œuvre par la Banque mondiale) en 2014 et 80% en 2015. En 2016, la contribution française à la Facilité de l'Union européenne pour les réfugiés en Turquie représentait 98.2 millions EUR, soit 97 % de toute l'aide multilatérale humanitaire de la France et 64 % de l'aide humanitaire française (http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=CRS1).

[8] Le Fonds d'urgence humanitaire dispose d'une enveloppe annuelle d'environ 15 millions EUR.

[9] Pour novembre 2017, le ministère des Armées indique un déploiement opérationnel de 11 050 hommes, répartis entre les opérations extérieures (y compris navales) et les forces de présence déployées à l'étranger (ministère des Armées, 2018).

Références

Conseil des Ministres (2017), *Conseil des Ministres Franco-Allemands*, Conseil des Ministres, Paris, www.elysee.fr/assets/Uploads/Conseil-des-ministres-franco-allemand2.pdf (consulté le 28 février 2018).

GB (2016), « The Grand Bargain - A shared commitment to better serve people in need », https://interagencystandingcommittee.org/system/files/grand_bargain_final_22_may_final-2_0.pdf (consulté le 28 février 2018).

MEAE (2018a), « Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) 8 février 2018 Relevé de conclusions », www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf (consulté le 23 février 2018).

MEAE (2018b), *Stratégie humanitaire de la République française* , MEAE, Paris, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_humanitaire_web_cle023719.pdf (consulté le 17 mai 2018)

MEAE (2012), *Stratégie humanitaire de la République Française*, MEAE, Paris, www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Strategie_Humanitaire_2012_cle421273.pdf (consulté le 28 février 2018).

Ministère des Armées (2018), *Carte des opérations et missions militaires*, www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires (consulté le 08 mars 2018).

Ministère des Armées (2012), *Coopération civilo-militaire, doctrine interarmées*, Ministère des Armées, Paris, www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20120717_np_cicde_dia-3-10-3a-cimic.pdf (consulté le 05 mars 2018).

OCDE (2017), *Humanitarian and Development Coherence*, OCDE, Paris, www.oecd.org/development/humanitarian-donors/docs/COHERENCE-OECD-Guideline.pdf (consulté le 17 avril 2018)

OCDE (2014), *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement - France 2013*, OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264196216-fr (consulté le 28 février 2018).

Sénat (2016), *La contribution de la France au financement de la « Facilité en faveur des réfugiés en Turquie »*, www.senat.fr/commission/fin/pjlf2017/np/np32/np323.html (consulté le 08 mars 2018).

UNOCHA (2017), Sahel 2017. Aperçu des besoins humanitaires et des fonds requis pour la réponse, UNOCHA, Dakar, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HNRO_Sahel-2017-FR_0.pdf (consulté le 28 février 2018).

URD (2015), *Revue à mi-parcours de la stratégie humanitaire française*, URD, www.urd.org/IMG/pdf/Revue_Strategie_compresse.pdf (consulté le 02 mars 2018).

Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2013

Le développement au-delà de l'aide

Recommandation formulée en 2013	Progrès accompli depuis 2013
• 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.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Orientations stratégiques

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
• La France doit préciser les critères de sélection des pays prioritaires et de répartition entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale.	Recommandation partiellement mise en œuvre
• 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.	Recommandation partiellement mise en œuvre
• 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.	Recommandation mise en œuvre

Volume de l'aide, canaux et allocations

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
• La France doit établir une trajectoire réaliste pour atteindre l'objectif de 0.7 % d'APD/RNB dans les meilleurs délais possibles.	Recommandation partiellement mise en œuvre
• 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 revoir l'équilibre entre dons et prêts.	Recommandation non mise en œuvre
• 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.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Organisation et gestion

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
• 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.	Recommandation partiellement mise en œuvre
• 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.	Recommandation mise en œuvre
• L'AFD doit consolider ses ressources humaines et en moderniser la gestion, et ajuster son modèle financier selon l'évolution du contexte international et de sa mission d'agence de développement.	Recommandation mise en œuvre

Modalités d'acheminement et partenariats

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
• La France doit s'assurer que les moyens alloués aux ambassades pour les programmes de coopération sont à la hauteur des engagements autorisés.	Recommandation partiellement mise en œuvre
• La France devra cibler un nombre plus limité de secteurs stratégiques d'intervention dans les pays partenaires afin de renforcer l'efficience et l'impact de ses programmes de coopération.	Recommandation non mise en œuvre
• 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.	Recommandation partiellement mise en œuvre

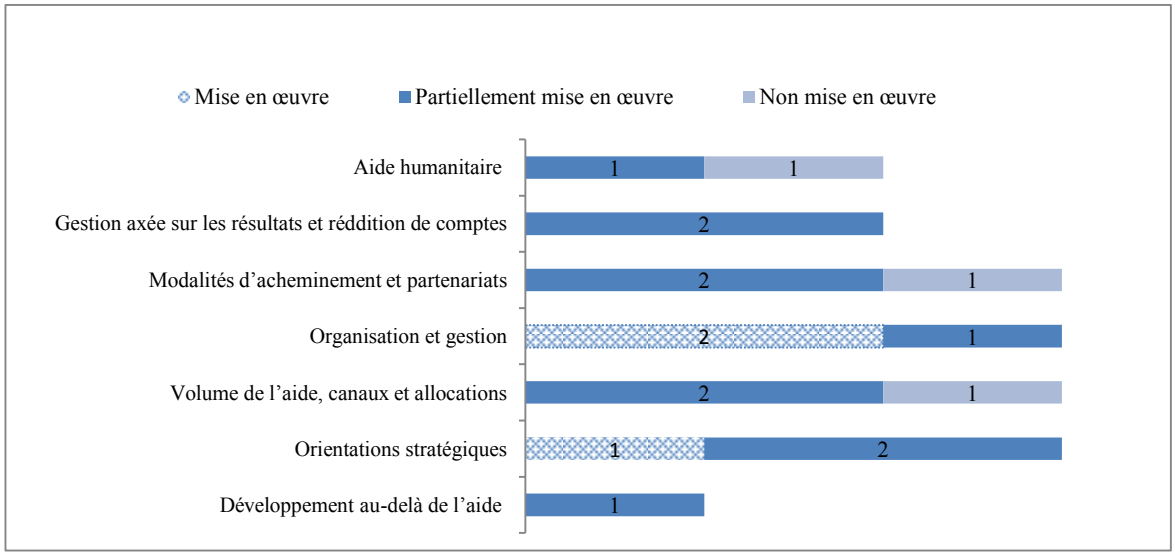
Gestion axée sur les résultats et reddition de comptes

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
• 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.	Recommandation partiellement mise en œuvre
• 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.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Aide humanitaire

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
• 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.	Recommandation non mise en œuvre
• 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.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2013, par thème



Annexe B. OCDE/CAD : Liste type de tableaux

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions USD, aux prix et taux de change courants

France	2002-06	2007-11	2012	2013	2014	2015	2016
							Versements nets
Apports totaux du secteur public	**8 927**	**12 291**	**12 720**	**12 128**	**11 300**	**9 459**	**9 744**
Aide publique au développement	**8 368**	**11 861**	**12 028**	**11 339**	**10 620**	**9 039**	**9 622**
Bilatérale	5 911	7 333	7 929	6 801	6 514	5 157	5 642
Dons	6 093	6 096	5 624	5 168	4 526	3 755	4 030
Autres que dons	- 182	1 237	2 305	1 632	1 987	1 402	1 611
Multilatérale	2 457	4 528	4 099	4 538	4 107	3 882	3 980
Autres apports du secteur public	**559**	**430**	**692**	**789**	**680**	**420**	**122**
Bilatéraux	559	430	692	789	680	420	122
Opérations liées aux investissements	115	430	692	789	680	420	- 23
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation bénéfiiciant de support publi	**-1 706**	**332**	**-1 220**	**- 119**	**- 2**	**- 27**	**-**
Dons des ONG	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Apports du secteur privé aux conditions du marché	**5 247**	**25 697**	**18 078**	**-1 486**	**7 924**	**-8 198**	**12 219**
Bilatéraux : dont	5 247	**25 697**	18 078	-1 486	7 924	-8 198	12 219
Investissements directs	4 515	15 526	9 589	9 652	7 531	-3 958	1 747
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	**12 467**	**38 320**	**29 578**	**10 523**	**19 222**	**1 234**	**21 963**
pour référence :							
APD aux prix et taux de change constants de 2015, en millions de USD	*9 045*	*9 998*	*10 583*	*9 584*	*8 936*	*9 039*	*9 577*
APD en pourcentage du RNB	*0.43*	*0.44*	*0.45*	*0.41*	*0.37*	*0.37*	*0.38*
APD équivalent-don	-	-	-	-	-	*8 862*	*9 587*
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	*0.64*	*1.41*	*1.11*	*0.38*	*0.67*	*0.05*	*0.88*
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG - En millions de USD	43	29	122	111	269	198	207
APD dirigée vers et transitant par le système multilatéral - En millions de USD	2 469	4 552	4 220	4 686	4 225	3 995	4 087

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

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2015 et en % du RNB

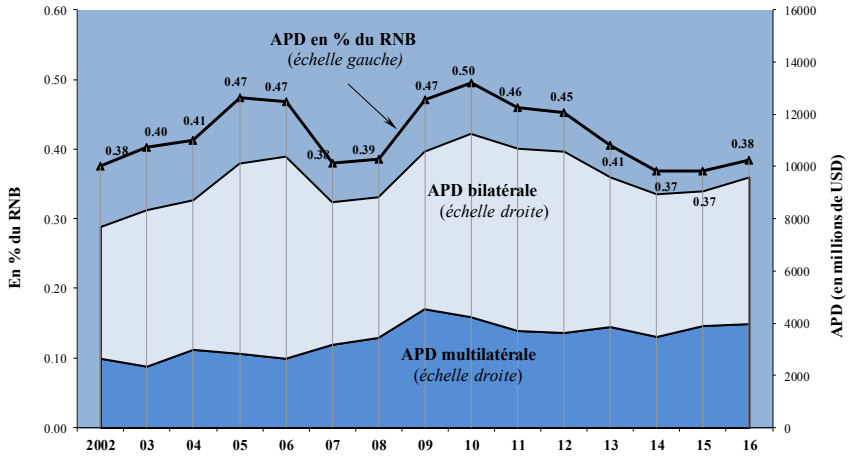
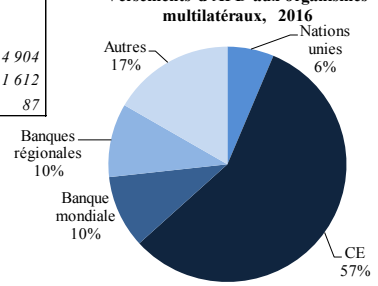


Tableau B.2. APD par grande catégorie

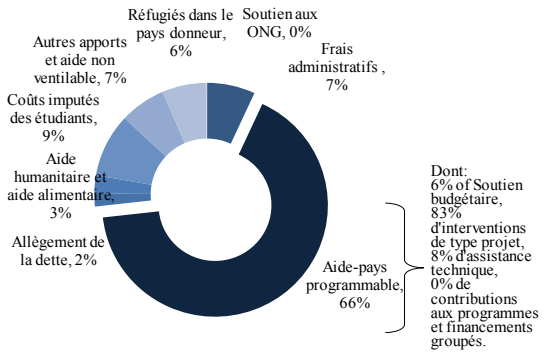
Versements

France	Millions de USD constants de 2015					Part en pourcentage des versements brut					Ensemble du CAD
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %
APD bilatérale brute	**8 277**	**7 007**	**6 991**	**6 799**	**7 392**	**69**	**64**	**66**	**62**	**63**	**73**
Soutien budgétaire	230	253	240	260	300	2	2	2	2	3	2
dont: Soutien budgétaire général	230	212	182	231	173	2	2	2	2	1	1
Soutien bilatéral de caractère général aux organi-sations, programmes et financements groupés	51	100	59	58	173	0	1	1	1	1	13
dont: Soutien général aux ONG nationales	-	-	-	-	2	-	-	-	-	0	1
Soutien général aux ONG internationales	-	2	-	13	11	-	0	-	0	0	1
Soutien de caractère général aux PPP	-	0	0	1	1	-	0	0	0	0	0
Interventions de type projet	3 896	3 393	4 023	3 845	4 199	33	31	38	35	36	37
dont: Projets d'investissement	232	2 605	3 200	3 096	3 288	2	24	30	28	28	12
Experts et autres formes d'assistance technique	939	878	819	779	753	8	8	8	7	6	3
Bourses et autres frais d'étude dans les pays donneu	892	894	884	822	843	7	8	8	8	7	2
dont: Coûts imputés des étudiants	819	828	724	658	680	7	8	7	6	6	1
Dons pour allégement de la dette	1 261	660	91	198	138	11	6	1	2	1	2
Frais administratifs	434	435	461	470	509	4	4	4	4	4	4
Autres dépenses dans le pays donneur	454	386	412	368	476	4	4	4	3	4	10
dont: aide aux réfugiés dans le pays donneur	446	383	408	363	464	4	4	4	3	4	10
APD multilatérale brute	**3 650**	**3 880**	**3 560**	**4 145**	**4 296**	**31**	**36**	**34**	**38**	**37**	**27**
Organismes des Nations Unies	186	213	183	238	271	2	2	2	2	2	4
Institutions de l'UE	1 845	1 920	1 977	1 942	2 446	15	18	19	18	21	9
Groupe de la Banque mondiale	506	476	519	908	429	4	4	5	8	4	6
Banques régionales de développement	229	274	186	255	435	2	3	2	2	4	3
Autres	885	997	696	802	714	7	9	7	7	6	6
Total des versements bruts d'APD	**11 928**	**10 887**	**10 551**	**10 944**	**11 688**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
dont: Prêts d'APD bruts	3 365	2 741	3 115	3 459	3 319	28	25	30	32	28	12
Bilatéral	3 245	2 557	3 115	2 982	3 319	27	23	30	27	28	10
Multilatéral	121	184	-	477	-	1	2	-	4	-	1
Remboursements et annulations de dette	**-1 345**	**-1 302**	**-1 615**	**-1 904**	**-2 110**						
Total des versements nets d'APD	**10 583**	**9 584**	**8 936**	**9 039**	**9 577**						
Pour référence :											
Aide-pays programmable	*4 434*	*4 164*	*4 820*	*4 595*	*4 904*						
Coopération technique pure	*1 836*	*1 580*	*1 759*	*1 610*	*1 612*						
Allégement de dette nette	*1 297*	*588*	*25*	*139*	*87*						

Versements d'APD aux organismes multilatéraux, 2016



Composition de l'APD bilatérale, 2016, versements bruts



Part de l'APD dirigée vers et transitant par le système multilatéral, moyennes sur deux ans

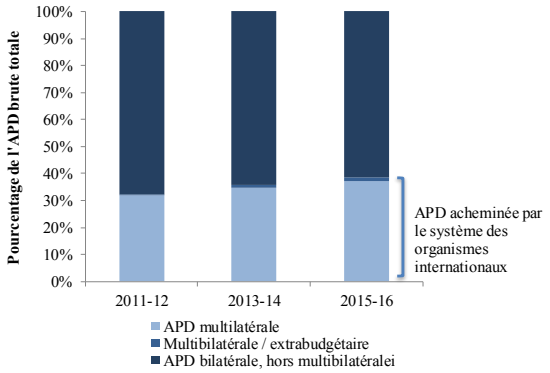


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable[1] par région et groupe de revenu

Versements bruts

France	Millions de USD constants de 2015					Part en pourcentage					Ensemble du CAD
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %
Afrique	4 422	3 449	3 218	3 097	3 207	61	56	55	55	54	**39**
Afrique subsaharienne	3 125	2 240	2 203	2 266	2 134	43	37	38	40	36	**33**
Afrique du Nord	1 207	1 118	945	724	992	17	18	16	13	17	**4**
Asie	938	1 387	1 016	840	954	13	23	17	15	16	**29**
Asie du Sud et Asie centrale	306	847	268	195	369	4	14	5	3	6	**17**
Extrême-Orient	632	539	745	643	582	9	9	13	11	10	**11**
Amérique	1 290	727	991	1 232	1 013	18	12	17	22	17	**12**
Amérique du Nord et Amérique centrale	329	337	299	279	392	5	6	5	5	7	**7**
Amérique du Sud	961	389	692	953	621	13	6	12	17	10	**4**
Moyen-Orient	333	260	189	258	441	5	4	3	5	7	**13**
Océanie	121	106	104	124	98	2	2	2	2	2	**2**
Europe	173	185	291	81	264	2	3	5	1	4	**5**
Versements bilatéraux ventilables par région	**7 277**	**6 114**	**5 809**	**5 633**	**5 978**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Pays les moins avancés	1 258	1 607	1 239	1 275	1 053	19	29	22	24	19	**37**
Autres pays à faible revenu	108	170	134	108	91	2	3	2	2	2	**3**
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	2 698	1 910	2 122	1 721	2 242	40	34	38	33	40	**34**
(tranche supérieure)	2 601	1 908	2 139	2 177	2 163	39	34	38	41	39	**26**
Pays en développement plus avancés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	**6 665**	**5 596**	**5 634**	**5 282**	**5 549**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Pour référence*[2] *:											
Total des versements bruts bilatéraux	8 277	7 007	6 991	6 799	7 392	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	***100***
dont : APD non affectée par région	*1 000*	*893*	*1 182*	*1 166*	*1 413*	*12*	*13*	*17*	*17*	*19*	***34***
dont : APD non affectée par groupe de revenu	*1 612*	*1 411*	*1 357*	*1 516*	*1 843*	*19*	*20*	*19*	*22*	*25*	***41***
Etats fragiles et Pays touchés par un conflit (tel que défini pour le rappo	*2 720*	*2 176*	*1 818*	*1 880*	*1 959*	*33*	*31*	*26*	*28*	*27*	***33***
Petits états insulaires en développement (tels que définis par l'ONU).	*334*	*208*	*208*	*340*	*262*	*4*	*3*	*3*	*5*	*4*	***4***
Pays en développement sans littoral (tels que définis par l'ONU)	*443*	*450*	*488*	*596*	*553*	*5*	*6*	*7*	*9*	*7*	***13***

1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des montants aux sous-régions peut être inferieure aux totaux régionaux.
2. Le groupe des « Etats fragiles et Pays touchés par un conflit » (tel que défini pour le rapport) a des pays en commun avec les pays insulaires en développement et avec les pays en développement sans litoral. En conséquence, les trois groupes ne peuvent pas être agrégés entre eux ni avec les groupes de revenu

APD bilatérale brute par groupe de revenu, 2015-16

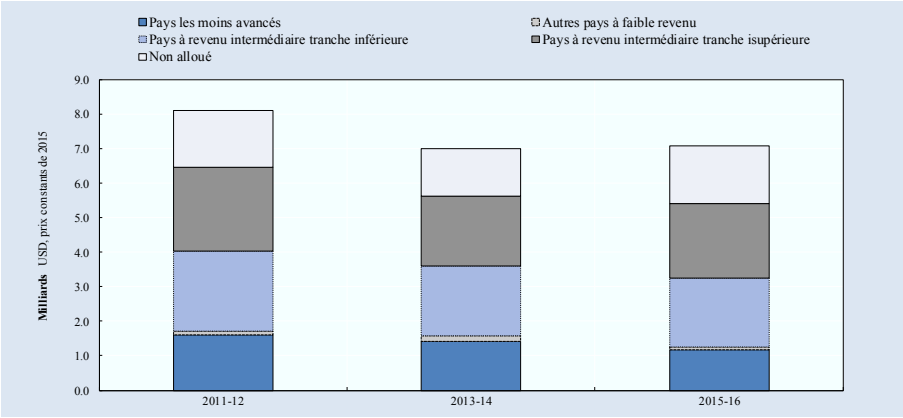


Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

France	2011-2012			*Memo: Moyenne CAD pour cent*		2013-14			*Memo: Moyenne CAD pour cent*		2015-16			*Memo: Moyenne CAD pour cent*
	Millions de USD courants	**Millions de USD 2015**	**%**			**Millions de USD courants**	**Millions de USD 2015**	**%**			**Millions de USD courants**	**Millions de USD 2015**	**%**	
Côte d'Ivoire	1005	868	11		Maroc	786	663	9		Maroc	424	423	6	
5 principaux bénéficiaires	**3 080**	**2 631**	**32**	**30**	**5 principaux bénéficiaires**	**1 980**	**1 670**	**24**	**27**	**5 principaux bénéficiaires**	**1 483**	**1 479**	**21**	**21**
Tunisie	365	310	4		Afrique du Sud	258	218	3		Indonésie	191	191	3	
10 principaux bénéficiaires	**4 405**	**3 754**	**46**	**40**	**10 principaux bénéficiaires**	**3 155**	**2 661**	**38**	**39**	**10 principaux bénéficiaires**	**2 338**	**2 332**	**33**	**33**
Cameroun	178	150	2		Turquie	176	148	2		Viet Nam	145	145	2	
15 principaux bénéficiaires	**5 201**	**4 426**	**55**	**45**	**15 principaux bénéficiaires**	**3 980**	**3 357**	**48**	**46**	**15 principaux bénéficiaires**	**3 015**	**3 008**	**42**	**40**
République dominicaine	124	106	1		Algérie	133	112	2		Mali	119	119	2	
20 principaux bénéficiaires	**5 748**	**4 891**	**60**	**49**	**20 principaux bénéficiaires**	**4 567**	**3 851**	**55**	**52**	**20 principaux bénéficiaires**	**3 553**	**3 545**	**50**	**45**
Total (132 bénéficiaires)	**7 591**	**6 462**	**80**		**Total (135 bénéficiaires)**	**6 658**	**5 615**	**80**		**Total (137 bénéficiaires)**	**5 429**	**5 416**	**76**	
Aide non affectée	1 948	1 655	20	37	Aide non affectée	1 641	1 384	20	37	Aide non affectée	1 684	1 680	24	48
Total des versements bilatéraux bruts	**9 540**	**8 118**	**100**	**100**	**Total des versements bilatéraux bruts**	**8 299**	**6 999**	**100**	**100**	**Total des versements bilatéraux bruts**	**7 112**	**7 095**	**100**	**100**

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

Aux prix et taux de change constants

Engagements - Moyennes bisannuelles

France	Moyenne 2011-12 Millions de USD 2015	%	Moyenne 2013-14 Millions de USD 2015	%	Moyenne 2015-16 Millions de USD 2015	%	Moyenne du CAD 2015-16 %
Infrastructures et services sociaux	**2 541**	**29**	**2 610**	**36**	**2 941**	**37**	**34**
Education	1240	14	1 247	17	1 305	16	7
dont : Education de base	99	1	80	1	63	1	2
Santé	79	1	310	4	180	2	5
dont : Santé de base	37	0	67	1	150	2	4
Politique en matière de population/Santé et fertilité	78	1	86	1	57	1	7
Distribution d'eau et assainissement	538	6	613	9	834	10	4
Bon gouvernement et société civile	152	2	156	2	314	4	10
dont: Conflits, paix et sécurité	41	0	51	1	38	0	2
Autres infrastructures et services sociaux	454	5	197	3	251	3	2
Infrastructures et services économiques	**1749**	**20**	**1 725**	**24**	**1 941**	**24**	**18**
Transport et entreposage	870	10	1 028	14	574	7	8
Communications	4	0	36	1	22	0	0
Energie	800	9	627	9	1 116	14	7
Banque et services financiers	63	1	30	0	226	3	2
Entreprises et autres services	12	0	4	0	4	0	1
Production	**395**	**5**	**361**	**5**	**699**	**9**	**6**
Agriculture, sylviculture et pêche	315	4	342	5	486	6	4
Industries manufacturières, extractives, construction	51	1	16	0	205	3	1
Commerce et tourisme	29	0	3	0	8	0	1
Destination plurisectorielle	**1357**	**16**	**983**	**14**	**1 148**	**14**	**10**
Aide-programme et sous forme de produits	**522**	**6**	**293**	**4**	**186**	**2**	**2**
Aide se rapportant à la dette	**1 253**	**14**	**307**	**4**	**113**	**1**	**1**
Aide humanitaire	**55**	**1**	**37**	**1**	**94**	**1**	**12**
Frais administratifs des donneurs	**410**	**5**	**448**	**6**	**487**	**6**	**5**
Refugiés dans les pays donneurs	**447**	**5**	**395**	**6**	**414**	**5**	**12**
APD bilatérale ventilable	**8 729**	**100**	**7 159**	**100**	**8 023**	**100**	**100**
Pour référence :							
APD bilatérale	*8 975*	*69*	*7 598*	*65*	*8 498*	*67*	*77*
dont : non affectée	*246*	*2*	*439*	*4*	*476*	*4*	*0*
APD multilatérale	*4 049*	*31*	*4 027*	*35*	*4 147*	*33*	*23*
APD totale	***13 024***	***100***	***11 625***	***100***	***12 645***	***100***	***100***

Engagements

	2011-2012 Millions de USD	% Bilatéral ventilable	2013-2014 Millions de USD	% Bilatéral ventilable	2015-2016 Millions de USD	% Bilatéral ventilable
Egalité Hommes-Femmes	964	*14*	784	*12*	1,245	*19*
Environnement	2,490	*37*	2,490	*39*	2,867	*43*
Marqueurs Rio						
Biodiversité	425	*6*	480	*7*	1,752	*26*
Désertification	67	*1*	248	*4*	125	*2*
Atténuation du changement climatique seulement	2,427	*36*	1,577	*24*	1,847	*28*
Adaptation au changement climatique seulement	308	*5*	510	*8*	731	*11*
Atténuation et adaptation au changement climatique ensemble	104	*2*	320	*5*	414	*6*

Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement 2016 Millions de USD	Aide publique au développement 2016 % du RNB	Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2010-11 et 2015-16	Versements nets: Pourcentage d'aide multilatérale 2016 (engagements) % de l'APD % (a)	% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% du RNB (b)	Versements nets: Element don des éngagements APD 2016 % (a)	Engagements: Aide déliée % des engagements bilateraux 2016 (d)
Allemagne	24 736	0.70	12.2	20.6	9.6	0.14	0.07	89.3	86.2
Australie	3 278	0.27	-0.4	30.1		0.08		100.0	100.0
Autriche	1 635	0.42	7.4	39.7	19.5	0.17	0.08	100.0	51.8
Belgique	2 300	0.55	-3.7	38.0	13.8	0.21	0.08	99.8	95.8
Canada	3 930	0.26	-1.3	32.3		0.08		97.8	95.6
Corée	2 246	0.16	9.7	31.1		0.05		93.4	56.0
Danemark	2 369	0.75	-0.2	30.2	19.1	0.23	0.14	100.0	99.0
Espagne	4 278	0.35	-7.5	39.3	12.6	0.14	0.04	100.0	82.1
États-Unis	34 412	0.19	-0.1	17.1		0.03		100.0	64.7
Finlande	1 060	0.44	-1.1	39.8	19.4	0.17	0.09	100.0	95.3
France	9 622	0.38	-3.2	41.4	15.8	0.16	0.06	83.4	96.3
Grèce	369	0.19	-3.4	56.8	4.9	0.11	0.01	100.0	90.3
Hongrie	199	0.17	11.1	72.5	14.9	0.12	0.02	100.0	..
Irlande	803	0.32	-1.3	46.8	21.7	0.15	0.07	100.0	100.0
Islande	59	0.28	9.7	18.8		0.05		100.0	100.0
Italie	5 087	0.27	7.7	52.4	17.6	0.14	0.05	99.9	95.0
Japon	10 417	0.20	3.6	32.3		0.07		85.7	77.4
Luxembourg	391	1.00	1.1	29.7	20.5	0.30	0.20	100.0	98.9
Norvège	4 380	1.12	4.8	21.2		0.24		100.0	100.0
Nouvelle-Zélande	438	0.25	3.1	18.3		0.05		100.0	84.7
Pays-Bas	4 966	0.65	-0.1	36.4	25.2	0.24	0.16	100.0	98.8
Pologne	663	0.15	11.3	77.5	17.0	0.11	0.02	97.6	34.5
Portugal	343	0.17	-11.0	63.6	10.0	0.11	0.02	95.2	59.1
République slovaque	106	0.12	7.5	75.8	9.4	0.09	0.01	100.0	64.3
République tchèque	260	0.14	3.7	72.6	9.8	0.10	0.01	100.0	45.9
Royaume-Uni	18 053	0.70	6.8	36.2	25.0	0.25	0.17	96.2	100.0
Slovénie	81	0.19	7.0	65.7	14.5	0.12	0.03	100.0	53.4
Suède	4 894	0.94	6.6	29.5	23.4	0.28	0.22	100.0	96.3
Suisse	3 582	0.53	6.6	22.6		0.12		100.0	94.3
Ensemble du CAD	**144 956**	**0.32**	**2.9**	**28.8**		**0.09**		**94.2**	**81.3**

Notes :
a. Hors réaménagements de dettes
b. Y compris de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l ÚE.
d. Hors couts administratifs et refugiés dans le pays donneur
.. Données non disponibles.

Tableau B.7. Panorama comparatif de l'aide aux pays les moins avancés

	APD bilatérale aux PMA 2016			APD totale aux PMA (Apports bilatéraux et multilatéraux imputés) 2016			Élément de libéralité des engagements[a] d'APDa en faveur des PMA (deux normes alternatives)		
							Versements nets		*Engagements*
							Annuel pour l'ensemble des PMA Norme: 90 %		Moyenne sur 3 ans pour chaque PMA Norme : 86 %
	Millions de USD	% APD bilatérale	% du RNB	Millions de USD	% APD bilatérale	% du RNB	2015	2016	2014-2016
Allemagne	2 093	10.7	0.06	3 582	14.5	0.10	98.5	95.9	n
Australie	534	23.3	0.04	839	25.6	0.07	100.0	100.0	c
Autriche	43	4.4	0.01	250	15.3	0.06	100.0	100.0	c
Belgique	398	27.9	0.10	638	27.7	0.15	99.3	99.3	n
Canada	830	31.2	0.06	1 343	34.2	0.09	100.0	100.0	c
Corée	578	37.3	0.04	758	33.7	0.05	94.5	93.0	c
Danemark	405	24.5	0.13	652	27.5	0.21	100.0	100.0	c
Espagne	81	3.1	0.01	567	13.2	0.05	100.0	100.0	c
États-Unis	9 346	32.8	0.05	11 870	34.5	0.06	100.0	100.0	c
Finlande	886	15.7	0.04	2 103	21.9	0.08	79.8	80.9	n
France	886	15.7	0.04	2 103	21.9	0.08	79.8	80.9	n
Grèce	0	0.1	0.00	47	12.8	0.02	100.0	100.0	c
Hongrie	5	8.9	0.00	40	20.1	0.03	100.0	100.0	..
Irlande	239	55.9	0.09	359	44.7	0.14	100.0	100.0	c
Islande	14	28.7	0.07	18	29.8	0.08	100.0	100.0	c
Italie	296	12.2	0.02	981	19.3	0.05	98.9	98.8	c
Japon	2 568	36.4	0.05	3 978	38.2	0.08	91.3	91.5	c
Luxembourg	127	46.0	0.32	164	42.0	0.42	100.0	100.0	c
Norvège	659	19.1	0.17	1 035	23.6	0.27	100.0	100.0	c
Nouvelle-Zélande	113	31.7	0.06	136	31.1	0.08	100.0	100.0	c
Pays-Bas	507	16.0	0.07	1 185	23.9	0.15	100.0	100.0	c
Pologne	72	48.1	0.02	184	27.7	0.04	83.9	80.4	n
Portugal	46	36.8	0.02	100	29.0	0.05	92.0	92.2	n
République slovaqu	1	4.1	0.00	19	17.9	0.02	100.0	100.0	c
République tchèque	10	14.6	0.01	55	21.2	0.03	100.0	100.0	c
Royaume-Uni	3 176	27.6	0.12	5 625	31.2	0.22	100.0	100.0	c
Slovénie	0	1.5	0.00	13	16.4	0.03	100.0	100.0	c
Suède	838	24.3	0.16	1 406	28.7	0.27	100.0	100.0	c
Suisse	574	20.7	0.08	896	25.0	0.13	100.0	100.0	c
Ensemble du CAD	**24 634**	**23.9**	**0.05**	**39 165**	**27.0**	**0.09**	**96.9**	**97.0**	**..**

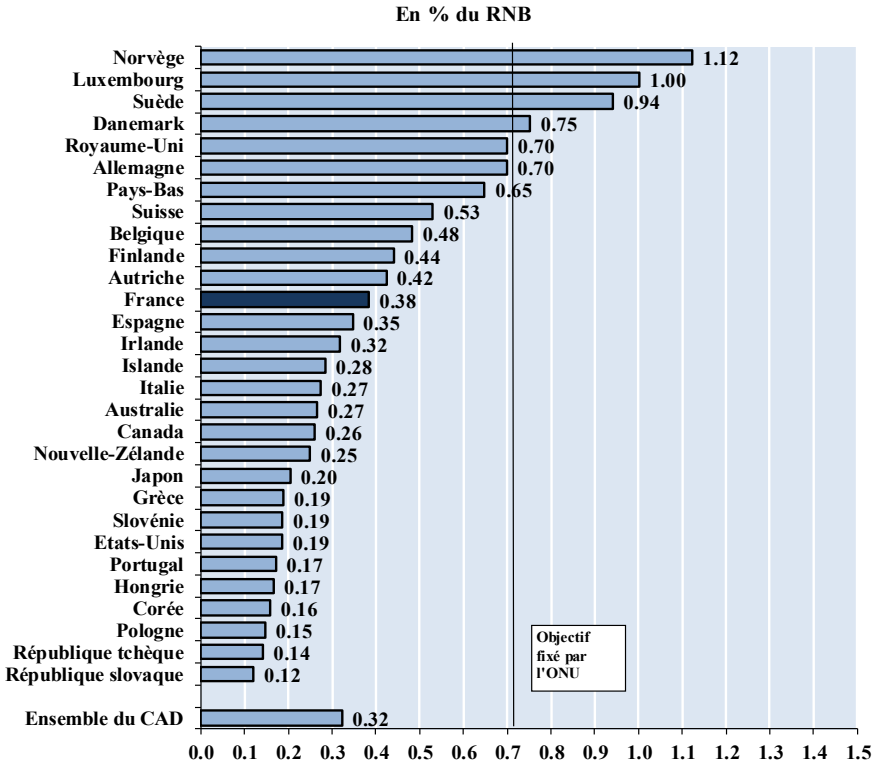
Notes :

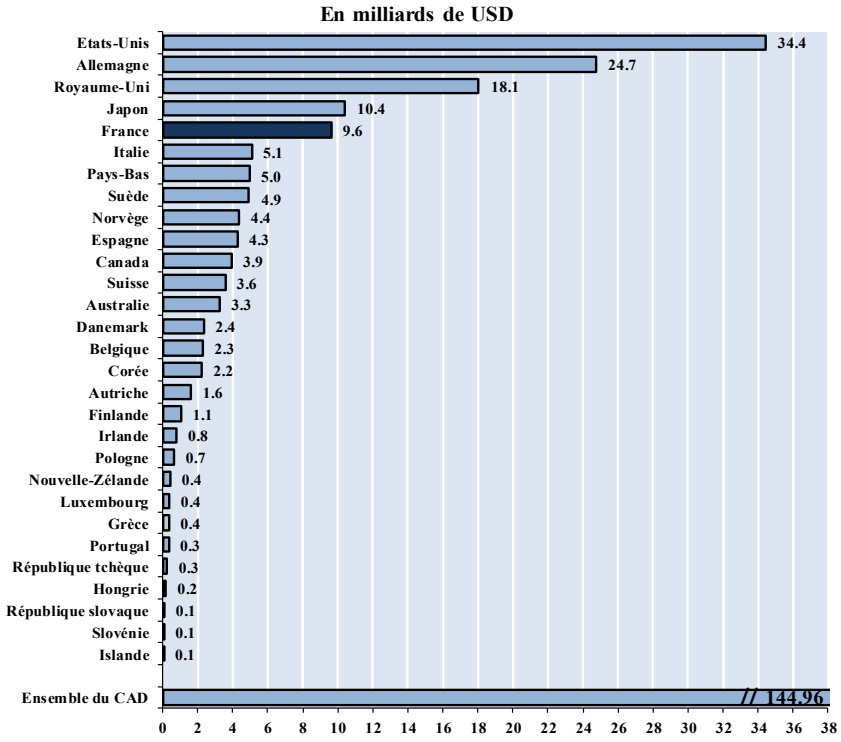
a. À l'exclusion des opérations de réaménagement de la dette. Les prises de participation sont considérées comme ayant un élément de libéralité de 100 % mais ne sont pas montrées comme des prêts.

b. c = conformité, n = non conformité.

.. Non disponible.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2016





Annexe C. Visites de terrain au Maroc et au Niger

Dans le cadre de l'examen par les pairs de la France, des équipes composées d'examinateurs du Luxembourg et des Pays-Bas, ainsi que de membres du Secrétariat de l'OCDE, se sont rendues en janvier 2018 au Maroc et au Niger. Dans chaque pays, elles ont rencontré l'ambassadeur de France ; le conseiller de coopération et d'action culturelle ; et le directeur de l'agence locale de l'Agence française de développement (AFD), ainsi que leurs équipes. Elles ont également rencontré d'autres acteurs de la coopération française, ainsi que des représentants des autorités nationales ; des organisations de la société civile ; du Parlement ; du secteur privé ; et d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux.

Effort global déployé par la France à l'appui du développement durable

Deux pays africains dans des situations de développement très différentes

Le Maroc est un pays à revenu intermédiaire, au pied de l'émergence. En 2016, son produit intérieur brut (PIB) par habitant s'élevait à 2 850 USD. Le Maroc connaît depuis 20 ans une trajectoire de développement stable, ce qui a permis d'importantes améliorations des conditions de vie des Marocains et un recul de la pauvreté. Le pays a aussi réussi son entrée sur certains marchés internationaux clés comme celui de l'automobile. Son climat commercial s'est fortement amélioré[1] et la stabilité du pays permet d'attirer les investissements directs étrangers. En outre, le Maroc a développé de grandes infrastructures (notamment dans les transports ferroviaires, les transports publics, les infrastructures portuaires, l'eau, l'énergie et l'électricité) et la stabilité du pays permet d'attirer les investissements directs étrangers. Le pays fait également preuve d'une ambition internationale renouvelée, avec l'accueil de la COP22 en 2016 ; son retour dans l'Union africaine en 2016 ; sa candidature en cours à l'entrée dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; et la multiplication de ses échanges économiques et investissements, par exemple dans le secteur bancaire, en Afrique subsaharienne.

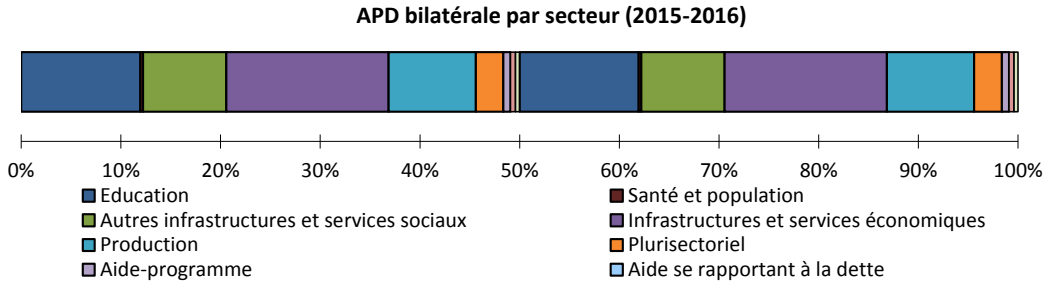
Le modèle économique marocain se heurte cependant à certaines limites. L'indice de développement humain du Maroc n'est que de 0.647, reléguant le pays à la 123e place mondiale (sur 188) du classement établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (PNUD, 2016). La productivité industrielle du Maroc reste faible ; le secteur éducatif présente des faiblesses, avec notamment un taux d'analphabétisme de 32 % et une qualité de l'instruction insuffisante ; les inégalités entre zones urbaines et zones rurales restent très importantes ; le taux de chômage est très élevé, notamment pour les jeunes diplômés ; et le déficit commercial reste important (MEAE, 2018 ; BAD/OCDE/PNUD, 2017 ; OCDE, 2017). En 2016, l'APD nette au Maroc s'élevait à 2 milliards USD, soit 2 % de son revenu national brut (RNB). Les prêts représentaient 60 % de l'APD brute (Graphique C.1; OCDE, 2018).

Graphique C.1. Aperçu de l'aide au Maroc

Recettes	2014	2015	2016
APD nette (Million USD)	2 240	1 481	1 992
Part bilatérale (APD brute)	70%	59%	68%
APD/RNB nette	2.1%	1.5%	2.0%
Autres flux officiels (Million USD)	887	568	867
Flux privés nets (Million USD)	2 982	415	1 045
Total recettes nettes (Million USD	6 110	2 464	3 904

Pour référence	2014	2015	2016
Population (million)	34.3	34.8	35.3
RNB par habitant (Atlas USD)	3 040	3 000	2 850

Dix principaux donneurs d'APD brute (Moyenne 2015-2016)		(m USD)
1	Institutions de l'UE	534
2	Allemagne	480
3	France	424
4	Koweït	197
5	Émirats arabes unis	148
6	Fons arabe (FADES)	129
7	Fonds d'investissements climatiques	129
8	Japon	121
9	États-Unis	37
10	Espagne	26



Sources: OCDE/CAD, Banque mondiale; www.oecd.org/dac/stats

Le Niger est l'un des pays les plus pauvres du monde. Son PIB par habitant est de 420 USD, et il est classé 187e sur 188 dans le classement de l'indice de développement humain du PNUD. Son taux de croissance démographique est de 3.9 % – l'un des plus élevés au monde – et il occupe la 144e place sur 190 dans le classement *Doing Business* de la Banque mondiale[2]. Le Niger est confronté à de nombreux problèmes : les indicateurs socio-économiques sont faibles dans tous les domaines, il souffre d'insécurité alimentaire chronique et est particulièrement vulnérable aux dangers liés au changement climatique, et la menace djihadiste ou liée au trafic de drogue est forte dans différentes régions, qui sont en état d'urgence. La croissance économique du pays peine à dépasser la croissance de la population, l'entreprenariat s'exerce encore principalement dans le secteur informel, l'industrialisation reste très faible et les infrastructures (notamment électriques) sont très insuffisantes. À ces problèmes s'ajoute le fait que le Niger est frontalier avec des pays en conflit ou en crise, et accueille aujourd'hui plus de 300 000 réfugiés.

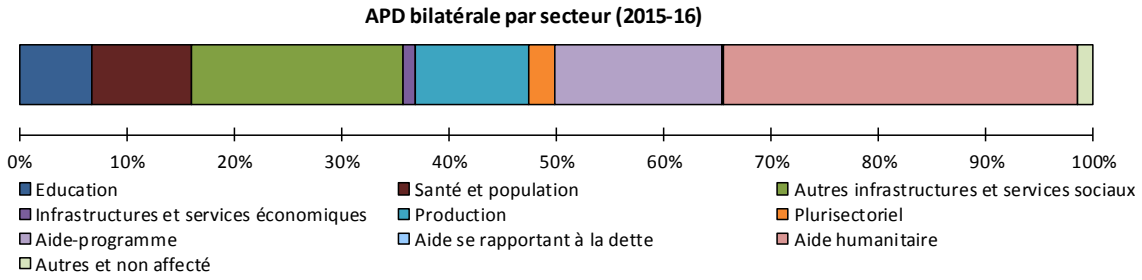
Dans le domaine politique, le Niger connait une relative stabilité depuis 2016 et l'État, même s'il est fragile, n'est pas failli. Le pays reçoit un soutien militaire direct de la France et des États-Unis, et un soutien indirect d'autres partenaires. La communauté internationale reconnait la nécessité d'aider le Niger à surmonter ses nombreux défis et maintenir sa stabilité ; à ce titre, le pays fait partie du G5 Sahel. En 2016, l'APD nette au Niger s'élevait à 1 milliard USD, soit 12.8 % de son RNB (Graphique C.2). Plusieurs donneurs démarrent (ou redémarrent) depuis peu une coopération avec le Niger, préfigurant une hausse de l'APD pour le pays dans les prochaines années[3].

Graphique C.2. Aperçu de l'aide au Niger

Recettes	2014	2015	2016
APD nette (Million USD)	918	868	951
Part bilatérale (APD brute)	34%	40%	39%
APD/RNB nette	11.3%	12.3%	12.8%
Autres flux officiels (Million USD)	4	0	84
Flux privés nets (Million USD)	91	56	75
Total recettes nettes (Million USD)	1 013	923	1 111

Pour référence	2014	2015	2016
Population (million)	19.1	19.9	20.7
RNB par habitant (Atlas USD)	420	390	370

	Dix principaux donneurs d'APD brute (Moyenne 2015-16)	(m USD)
1	Institutions de l'UE	229
2	Association internationale de développement	151
3	États-Unis	109
4	France	66
5	FMI (Fonds fiduciaires concessionnels)	36
6	Allemagne	33
7	Fonds africain de développement	33
8	Suisse	32
9	GAVI	27
10	Luxembourg	24



Sources: OECD - CAD, Banque mondiale; www.oecd.org/dac/stats

Des liens très importants avec la France

Au-delà de l'aide au développement, le Maroc et le Niger ont des liens nombreux et divers avec la France : l'histoire et la langue communes, l'organisation similaire des administrations, et le nombre de ressortissants français et binationaux dans ces deux pays[4] font de la France un partenaire privilégié. S'y ajoute, pour le Maroc, le nombre très important de ressortissants marocains présents en France (1.5 million) et de binationaux franco-marocains.

Au Maroc, la France est le deuxième partenaire commercial, le premier investisseur, le premier partenaire dans le domaine touristique et le troisième donneur d'APD (elle est le deuxième donneur bilatéral). Le Maroc est le premier bénéficiaire de l'APD française et l'un des trois principaux pays de destination des investissements français à l'étranger.

Au Niger, la France est le premier partenaire commercial et le quatrième donneur d'APD (le deuxième bilatéral). Les deux pays accueillent des lycées français, le Maroc accueil un Institut français et le Niger un Centre Culturel franco-nigérien avec une antenne à Zinder, ainsi que deux Alliances françaises. Le Niger fait partie des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine dont la monnaie, le franc CFA, est garantie par le Trésor public français. En outre, la France a une importante présence militaire au Niger, dans le cadre de l'opération Barkhane (4 000 soldats pour la région du Sahel) et du G5 Sahel.

Vision, orientations stratégiques et financement du développement

Dans la mesure du possible, la France a aligné sa coopération dans les deux pays sur les priorités nationales. Son aide est adaptée au contexte, et l'ensemble des acteurs du développement la considère comme un partenaire de confiance depuis de nombreuses années. La coopération française est caractérisée par une très bonne connaissance des deux pays, ainsi que du contexte régional. Elle se nourrit des liens historiques et privilégiés avec de nombreuses institutions, et conclut des partenariats variés qui lui permettent de construire ou soutenir des programmes adaptés au contexte.

Absence d'un cadre global de coopération dans les pays

Au Maroc, la France signe tous les deux ans dans le cadre de la Rencontre franco-marocaine de Haut Niveau un accord de partenariat entre chefs de gouvernement qui définit les grandes lignes de la coopération entre les deux pays. La dernière Rencontre a eu lieu à Rabat en novembre 2017 en présence d'une dizaine de ministres des deux pays. La Déclaration de la RHN est un document politique qui ne comporte ni montants, ni indicateurs. L'AFD, quant à elle, dispose d'une stratégie 2017-21 pour le Maroc qui définit les grands secteurs opérationnels et les axes stratégiques transversaux (AFD, 2017). La Déclaration de la Rencontre franco-marocaine de Haut Niveau réfère à la stratégie de l'AFD, sans toutefois reprendre exactement les mêmes objectifs opérationnels et axes transversaux. La stratégie de l'AFD spécifie l'enveloppe des activités financées par l'Agence sur la période 2017-21, mais ne mentionne pas de montants précis par secteur, axe ou projet, et ne comporte pas non plus d'indicateurs de résultats (AFD, 2017 ; Ambassade de France au Maroc, 2017).

Au Niger, la France a signé avec le Gouvernement un cadre général de coopération 2017-21. Ce document politique ne fait pas état de montants, d'activités ou d'indicateurs précis, puisque la France a décidé d'attendre la mise en place de la programmation conjointe européenne pour officiellement décider de ses allocations budgétaires par secteur. Le cadre général définit quatre axes de coopération, recouvrant plusieurs secteurs (gouvernance, sécurité, éducation, santé, secteur privé, agriculture, environnement et culture). L'AFD, qui n'a pas établi de stratégie spécifique pour le Niger, n'a été impliquée que tardivement dans l'élaboration de ce document. Il n'existe pas pour le moment de cadre de coopération détaillé englobant toutes les activités de la coopération française au Niger, ni de cadre de résultats permettant d'assurer un suivi-évaluation.

Dans les deux pays, la France aurait intérêt à élaborer un cadre de coopération comprenant l'ensemble des activités, montants et indicateurs de résultats. Cela faciliterait le pilotage par l'ambassade, soutiendrait le dialogue avec les autorités nationales et contribuerait au suivi-évaluation des projets.

La France est active dans de nombreux secteurs

Au Maroc comme au Niger, la France est le deuxième donneur bilatéral, ce qui en fait un acteur majeur de l'APD. Au Maroc, l'APD de la France totalisait 424 millions USD en 2015-16, principalement répartis sur les secteurs suivants : éducation (38 %), transports (24 %), énergie (11 %) et logement (8 %). L'aide au développement du secteur éducatif portait sur l'enseignement secondaire et supérieur (lycées français au Maroc, frais d'écolage et bourses en France), et la formation professionnelle (principalement dans les secteurs de l'automobile et de l'énergie)[5].

Au Niger, l'APD de la France s'élevait à 66 millions USD en 2015-2016[6]. L'aide portait principalement sur le soutien budgétaire (38 %), l'éducation (13 %), les programmes de population (9 %), l'eau et l'assainissement (8 %), l'énergie (7 %), l'agriculture (6 %) et les allégements de dette (6 %). Si le budget de l'aide française au Niger a considérablement augmenté ces dernières années, l'aide est répartie sur de très nombreux secteurs, ce qui ne permet pas à la France de tirer pleinement parti de sa valeur ajoutée. L'arrivée de nouveaux donneurs au Niger représente une opportunité pour la France de concentrer son aide sur certains secteurs dans lesquels sa valeur ajoutée est plus forte, et où elle pourra jouer un rôle de premier plan. D'autre part, la mise en œuvre de projets de plus grande ampleur permettrait à la coopération française d'être mieux adaptée aux capacités limitées de gestion de projets des institutions nigériennes.

Concernant le climat, la coopération française sur le terrain est cohérente avec les engagements pris à Paris. Au Maroc, les financements français pour l'énergie renouvelable s'inscrivent au sein de la Stratégie nationale de développement durable (projets de centrales solaires thermodynamiques, tramway à Rabat et TGV).

En revanche, si les études d'impact sur les « co-bénéfices genre » des investissements français vont dans le bon sens, le faible volume d'investissements pour la promotion de l'égalité entre les sexes ne correspond pas à la priorité affichée de la coopération française, ni aux besoins très importants dans ce domaine au Maroc comme au Niger[7].

La France joue un rôle majeur dans la coordination des donneurs

Au-delà du volume de son aide, la France joue un rôle majeur dans la coordination et la collaboration entre les donneurs dans les deux pays.

Au Maroc, la France est chef de file dans le secteur de l'eau. Elle assure une bonne harmonisation et coordination entre donneurs pour le programme national d'assainissement, dans le cadre des co-financements apportés par la Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV) de l'Union européenne et la Banque européenne d'investissement. Les autorités apprécient cette approche efficace, qui se caractérise par une instruction commune, la fongibilité du financement des donneurs européens et un suivi commun qui s'inscrit dans le cadre de résultats du secteur[8]. Dans le domaine des énergies renouvelables, la France s'appuie avec succès sur un cofinancement des banques de développement, et le cofinancement et la coopération déléguée avec ses partenaires européens (KfW, Banque européenne d'investissement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Union européenne).

Au Niger, la France joue un rôle essentiel et apprécié en mobilisant et coordonnant son action avec les autres partenaires techniques et financiers. Cela la met en bonne position pour inscrire sa coopération dans le cadre de la future programmation européenne conjointe. L'Alliance Sahel se veut également un mécanisme de renforcement de la coordination des partenaires ; la France devra clarifier son rôle complémentaire avec la programmation conjointe de l'Union européenne au Niger (chapitre 2). Conformément aux engagements de Busan en matière d'appropriation, d'alignement et d'harmonisation, la France adhère à la mise en place de politiques sectorielles et politiques de fonds communs, comme le Fonds commun sectoriel éducation. Elle a également joué un rôle-clé dans la déclinaison des priorités présidentielles (comme la transition démographique, et le lien entre sécurité et développement) dans les documents stratégiques du Niger. Elle a ainsi contribué à aligner l'aide des partenaires sur ces priorités.

Il reste que la France, en tant que bailleur stratégique et partenaire privilégié des deux pays, pourrait faire bénéficier davantage les autres partenaires techniques et financiers des informations importantes dont elle dispose, ainsi que de son expertise. Elle pourrait aussi profiter davantage de la palette d'instruments financiers et techniques à sa disposition pour renforcer son rôle catalytique, comme elle a pu le faire au Maroc, où ses investissements dans la formation professionnelle et technique ont permis d'accompagner la mise en place d'écosystèmes industriels.

Structure et systèmes

Un dispositif comprenant de nombreux acteurs

Le dispositif de la coopération française au Maroc et au Niger suit le modèle présent dans la plupart des pays. Ce dispositif est complexe et comprend de nombreux acteurs : Service de coopération et d'action culturelle (SCAC), l'AFD (y compris Proparco), Instituts français, Campus France, instituts de recherche, établissements scolaires, Alliances françaises et France Volontaires. L'ambassadeur joue un rôle de coordination. Le SCAC et l'AFD collaborent avec pragmatisme dans les deux pays, mais l'ambassade ne dispose pas toujours des capacités et des moyens lui permettant d'assurer pleinement son rôle de pilotage (chapitre 4). La coordination stratégique entre l'ambassade et l'AFD pourrait notamment être améliorée, afin d'assurer la mise en œuvre de leurs activités dans un cadre commun pleinement approprié par les deux parties.

Une palette d'instruments variés, mais une utilisation insuffisante des dons

La coopération française dispose d'une palette d'instruments variés, qu'elle utilise selon les besoins et les situations dans les deux pays. Ces instruments sont les dons ; les prêts concessionnels et non concessionnels ; les remises de dette (au Niger) ; l'aide projet ; l'aide budgétaire générale (au Niger) ; le cofinancement (principalement au Maroc) ; l'assistance technique ; les prises de participation ; la coopération culturelle, scientifique, et éducative ; la coopération dans les domaines sécuritaire et militaire (au Niger) ; les subventions aux organisations non gouvernementales (internationales et locales) ; et l'aide humanitaire (au Niger). Au Maroc, le montage de projets prêt-dons-assistance technique constitue un atout de l'AFD par rapport aux autres donneurs.

Au Niger, 51 % de l'APD en 2016 était composée de prêts (dont la moitié destinés au soutien budgétaire général), et compte tenu du niveau de pauvreté et de la situation de fragilité du pays, ce pourcentage semble élevé. Au Maroc, la part de prêts s'élevait à 66 % en 2016, ce qui est plus conforme à la situation d'un pays à revenu intermédiaire. Toujours au Maroc, 60 % des dons français couvraient des frais d'écolage ou des bourses accordées aux étudiants marocains en France. Néanmoins, les dons pourraient s'avérer plus utiles pour financer des interventions dans les secteurs sociaux et en faveur des populations les plus défavorisées.

Ainsi, la réponse de la France à ses engagements pris dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable nécessite une orientation plus prononcée de ses projets en faveur des plus démunis. Elle entraîne aussi l'utilisation dans les deux pays d'outils financiers plus adaptés, comprenant notamment une part plus forte de dons.

Des instruments pour les contextes fragiles

Le Sahel est pour la France le laboratoire de son approche des fragilités. Cela a donné lieu à la création de l'Alliance Sahel, qui représente le volet développement, en lien avec le

G5 Sahel, qui couvre les aspects militaires. Au Niger, les volets « sécurité » et « développement » se recoupent fortement. La France mobilise dans le pays plusieurs instruments spécifiques aux contextes fragiles ou de crise, comme le Fonds de stabilisation, pour traiter rapidement les risques de dégradation politique ou sécuritaire et délivrer son aide humanitaire (chapitre 7). De même, la France finance des actions s'inscrivant dans une approche intégrée de gestion des migrations.

Un soutien important et varié au développement du secteur privé

L'AFD dispose au Maroc et au Niger d'une palette d'instruments – soutien à la microfinance, fonds de garantie, aide à la régulation ou soutien à l'incubation des PME - pour développer le secteur privé. Au Maroc, la Rencontre franco-marocaine de haut niveau est l'occasion d'organiser des forums économiques avec des acteurs du secteur privé des deux pays. En outre, l'élargissement du champ d'action de l'AFD à l'intermédiation financière pour les petites et moyennes entreprises, ainsi que l'octroi de prêts non souverains, sont appréciés par les contreparties marocaines. Au-delà de l'APD, les prêts au secteur privé consentis par Proparco, et les envois de fonds par les immigrés en France, jouent un rôle moteur dans l'économie marocaine[9].

Au Niger, le retour en 2016 de Proparco a permis d'initier des investissements dans le secteur privé encore embryonnaire. Proparco devrait continuer à réfléchir sur l'adaptation de ses procédures au secteur privé nigérien, constitué principalement d'entreprises de taille modeste.

Des procédures qui doivent être simplifiées et déléguées sur le terrain

Bien que le processus d'instruction des projets de l'AFD soit fortement centralisé, le contexte nigérien demande une implication intensive des équipes de l'Agence au Niger. Une délégation plus forte des responsabilités vers l'agence de Niamey permettrait à l'AFD de travailler de manière plus souple, et de mieux répondre aux besoins du pays dans le cadre de l'Alliance Sahel et de la programmation conjointe de l'Union européenne. L'AFD devrait continuer ses efforts pour simplifier ses procédures afin de permettre une instruction plus rapide de ses projets et de mieux les adapter aux capacités des contreparties nigériennes. Pour que l'Alliance Sahel atteigne son objectif de délivrer une aide plus rapide, plus efficace et mieux ciblée dans un pays comme le Niger, l'AFD devra également adapter ses procédures d'identification et de formulation des projets afin de les rendre plus rapides et souples dans les contextes fragiles (chapitre 2).

De même, dans un contexte d'augmentation du volume de son portefeuille au Maroc démarrée en 2016, l'AFD pourra réfléchir sur les moyens de déléguer davantage l'exécution opérationnelle au bureau de Rabat afin de la rendre plus fluide.

Des ressources humaines de qualité, mais il reste à clarifier le nouveau paysage de l'expertise technique

Les représentants des institutions gouvernementales et des autres donneurs dans les deux pays apprécient la qualité et l'expertise des ressources humaines de la coopération française. Celle-ci pourrait cependant clarifier le paysage des opérateurs d'assistance technique et la valeur ajoutée d'Expertise France, et en même temps notamment accélérer et assouplir la mobilisation des experts sur le terrain. Au Niger, le transfert de la gestion des assistants techniques français du MEAE vers l'AFD et Expertise France est l'occasion pour la France de redéfinir sa stratégie de développement des capacités de l'administration nigérienne, pour en améliorer notamment la pérennité.

Partenariats, résultats et apprentissage

Une mise en œuvre en ligne avec les engagements pris à Busan

L'AFD, qui met en œuvre la plus grande partie de l'APD française dans les deux pays, utilise les systèmes nationaux et la maîtrise d'ouvrage locale pour mettre en œuvre la plupart de ses projets. Son objectif, fort louable, est de renforcer les capacités des institutions gouvernementales, même dans un contexte de fragilité (comme au Niger). Au Maroc, les institutions possèdent généralement de bonnes capacités, et des systèmes de passation des marchés et de gestion budgétaire solides, sur lesquels s'appuie la coopération française[10]. Cependant, le fait que les projets de l'AFD soient largement instruits à Paris (bien que validés par les agences) peut limiter l'implication direct des contreparties nationales lors du processus de formulation des projets ; cet aspect devra être amélioré à l'avenir.

Un renforcement nécessaire des partenariats avec les ONG et la société civile afin de mieux cibler les plus démunis

L'appui de la France aux organisations de la société civile est limité au Maroc et au Niger, comme dans la plupart des pays. Les projets mis en œuvre par les ONG internationales sont généralement financés par l'AFD, qui instruit les demandes depuis Paris. Les projets à l'intention des ONG locales sont financés par le Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain et sont gérés au niveau de l'ambassade, avec des montants très faibles et accordés sur une base annuelle, et des procédures relativement lourdes. Le MEAE pourrait réfléchir à la manière d'alléger les procédures disproportionnées par rapport au faible volume des montants alloués et d'améliorer la prévisibilité du soutien apporté aux organisations de la société civile. Au Maroc en particulier, une augmentation du soutien aux ONG pourrait contribuer à renforcer les capacités au niveau local, élément indispensable pour que populations les plus vulnérables bénéficient davantage du développement national.

La coopération décentralisée constitue également un moyen de mieux cibler les plus démunis, mais cet outil n'est pas encore suffisamment exploité. La mise en avant de la régionalisation, avancée comme axe transversal de la nouvelle stratégie 2017-21 de l'AFD au Maroc, et la signature à la fin de 2017 d'un accord de renforcement de capacités entre la région Occitanie et l'Association des régions du Maroc, constituent des éléments favorables à cet égard.

Une coopération triangulaire prometteuse et à développer

La France a initié des activités de coopération triangulaire avec le Maroc et certains pays d'Afrique subsaharienne, notamment dans les domaines de l'énergie solaire, de l'eau, de l'agriculture, et de la formation professionnelle et supérieure. Les examinateurs encouragent la France à continuer de développer ce type de coopération et à partager les bonnes pratiques dans ses différents pays d'intervention.

Une capitalisation des évaluations à renforcer

Les évaluations sont organisées de manière ciblée et utilisées lors des instructions des projets. Un plus grand effort de capitalisation, aussi bien en interne qu'avec les partenaires, permettrait de renforcer leur portée stratégique.

Notes

[1] Dans le rapport *Doing Business* de la Banque mondiale, le Maroc est classé 69e sur 190 pays, ce qui représente une progression de 60 places depuis 2008 (http://francais.doingbusiness.org/rankings).

[2] Voir : http://francais.doingbusiness.org/rankings.

[3] Il s'agit, par exemple, du Danemark, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Turquie.

[4] Soit 52 700 au Maroc et 1 471 au Niger (www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/).

[5] La France va cependant être beaucoup plus active dans l'éducation primaire. En effet, l'AFD a signé en 2017 un prêt de 80 millions EUR (accompagné d'un don de 500 000 EUR) en appui à la Vision stratégique 2015-2030 du Maroc pour une réforme de l'éducation. Par ailleurs, le choix effectué en matière de coordination des bailleurs européens et de division du travail repose sur le fait que l'enseignement de base au niveau primaire est appuyé par l'Union européenne (programme d'appui à la politique sectorielle de l'Union européenne «Éducation II–2015-2018»).

[6] Ce volume va augmenter : à la Table ronde des partenaires du Niger en décembre 2017, la France a promis une enveloppe d'APD de 100 millions EUR par an sur quatre ans.

[7] Cependant, l'AFD instruit actuellement au Maroc un projet d'appui à la budgétisation sensible au genre, consistant en l'octroi d'un prêt de politique publique d'un montant maximum de 80 millions EUR. Par ailleurs, la thématique de l'égalité hommes-femmes fait l'objet de dons à travers un nouvel appel à projets du SCAC, « Projets innovants des sociétés civiles et coalitions d'acteurs ». Elle est également traitée de façon transversale, c'est-à-dire qu'elle est prise en compte dans l'octroi de bourses, d'invitations et de missions, ou bien dans la sélection des projets soutenus. En outre, le Président Macron a annoncé en décembre 2017 un engagement de 10 millions EUR en faveur de la scolarisation des jeunes filles au Niger (Khadim Mbaye, 2017).

[8] Voir : www.eaudumaroc.com/2016/11/eaux-usees-au-maroc_12.html.

[9] Selon les estimations de la Banque mondiale (2016) pour 2015, la France représentait la plus grande source de transferts de fonds vers le Maroc, (à hauteur de 2.2 milliards USD, soit 31 % du total) en conformité avec la distribution relative par pays des émigrés originaires du Maroc (OCDE, 2017).

[10] Parfois sous contrôle d'avis de non-objection par l'AFD.

Références

AFD (2017), *Stratégie Pays 2017-2021: Maroc*, Agence française de développement, Paris, www.afd.fr/sites/afd/files/2017-11/cadre-intervention-maroc.pdf (consulté le 06 février 2018).

Ambassade de France au Maroc (2017), *13 Rencontre de Haut Niveau (RHN) franco-marocaine - La France au Maroc*, https://ma.ambafrance.org/13eme-Rencontre-de-Haut-Niveau-RHN-franco-marocaine (consulté le 15 mars 2018).

BAD/OCDE/PNUD (2017), *Perspectives économiques en Afrique 2017 : Entrepreneuriat et industrialisation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2017-fr.

Khadim Mbaye (2017), *Niger : Macron annonce un appui de 10 millions d'euros en faveur de l'enseignement des jeunes filles*, https://afrique.latribune.fr/politique/integration-regionale/2017-12-24/niger-macron-annonce-un-appui-de-10-millions-d-euros-en-faveur-de-l-enseignement-des-jeunes-filles-762820.html (consulté le 16 mars 2018).

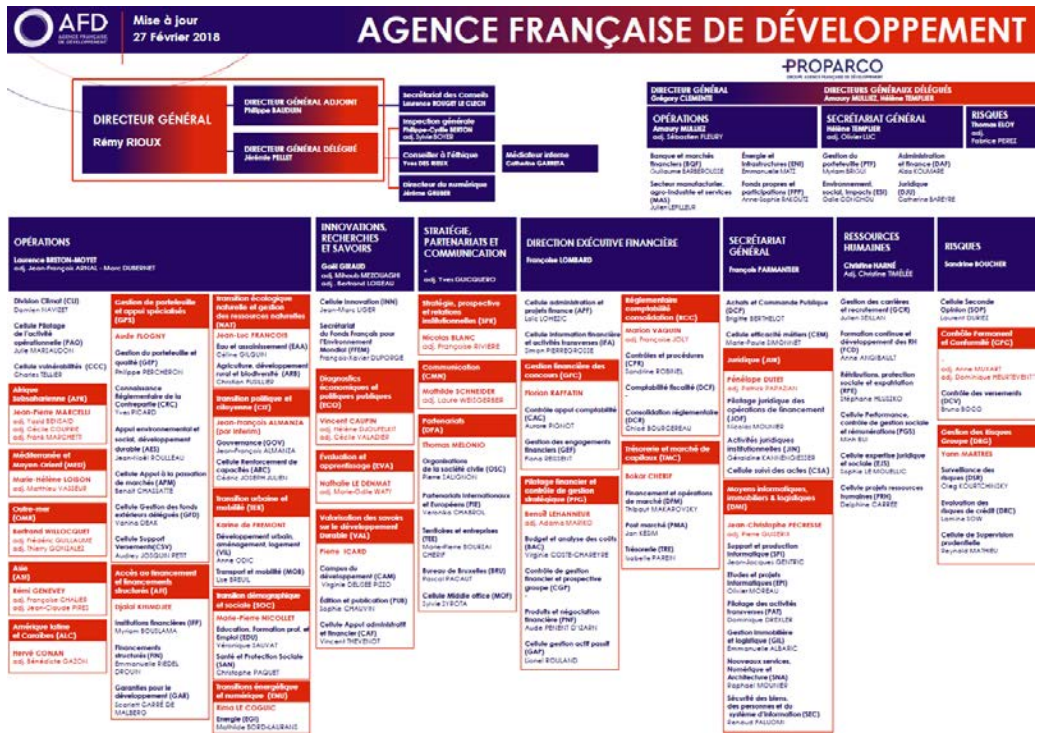
MEAE (2018), *Maroc*, www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/maroc/ (consulté le 14 mars 2018).

OCDE (2017), *Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 1. Évaluation initiale, Les voies de développement*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264274945-fr (consulté le 14 mars 2018).

PNUD (2016), « Rapport sur le développement humain 2016 Le développement humain pour tous », http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_FR_Overview_Web.pdf (consulté le 16 mars 2018).

Annexe D. Organigrammes

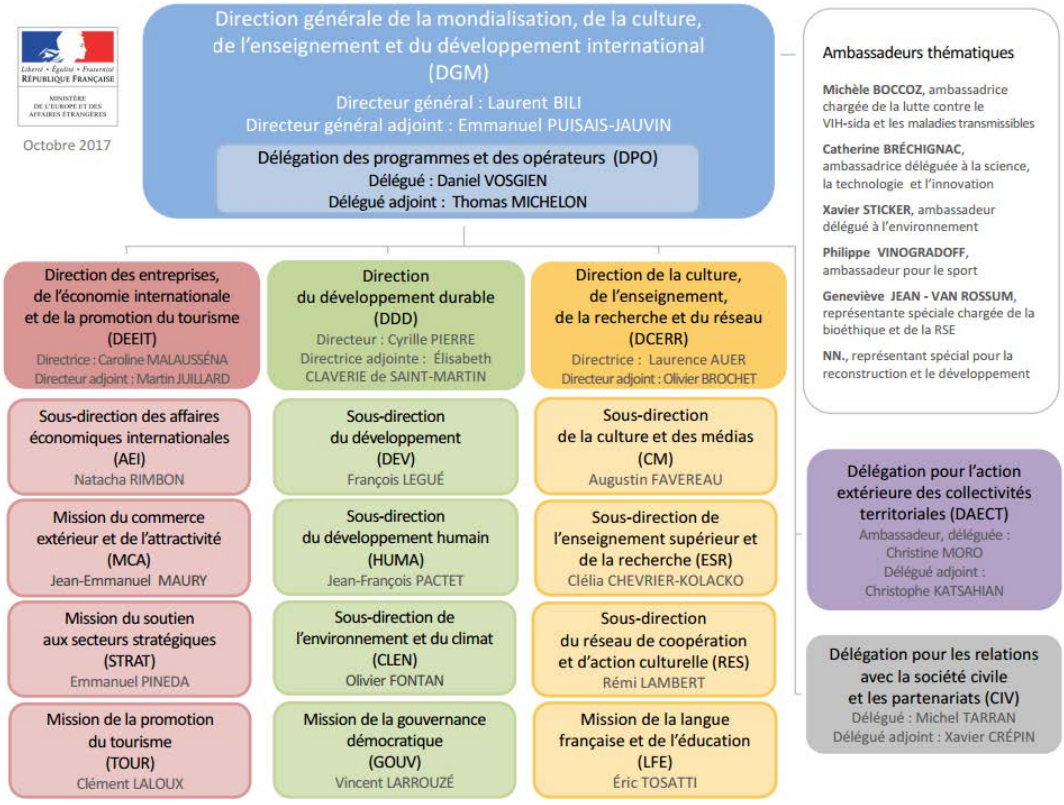
Graphique D.1. Organigramme de l'Agence française de développement



Source : AFD (2018), https://www.afd.fr/fr/media/download/749.

Graphique D.2. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères,

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international



Source : MEAE (2018), https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/organigramme_dgm_octobre_2017_cle8fe729.pdf.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent 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, la Lettonie, la Lituanie, 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. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

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

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

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 (CAD), dont le mandat est de promouvoir des politiques de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide. À cette fin, le Comité d'Aide au Développement réunit les plus importants donneurs du monde en élaborant des méthodes de définition et de suivi qui constituent la référence mondiale dans les domaines clés du développement.

Les membres du CAD sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, 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 et la Suisse.

Le CAD met à disposition dans la série Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD des documents destinés à informer les membres de son Comité et à les guider dans la conduite de leurs programmes de coopération pour le développement.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(43 2018 07 2 P) ISBN 978-92-64-30270-9 – 2018

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

FRANCE

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE 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 cinq ans. 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.

Cet examen analyse la performance de la France, y compris en ce qui concerne ses efforts en matière de stabilité internationale, de son financement climatique, l'impact de la composition dons-prêts de son aide publique au développement ainsi que le pilotage de celle-ci.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/9789264302716-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

2018

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-30270-9
43 2018 07 2 P

9 789264 302709