

Examen par les pairs

LA FRANCE

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- A réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale.
- A contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique.
- A contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

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

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

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 22 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Le processus d'examen par les pairs

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

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

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 posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant le Canada et les Pays-Bas pour l'examen qui a eu lieu le 26 mai 2004.

SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS

ADETEF	Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières
AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BPM	Biens publics mondiaux
C2D	Contrats de désendettement et de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CSLP	Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
DCT	Direction du développement et de la coopération technique
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DOM	Départements d'outre-mer
DREE	Direction des relations économiques extérieures
DSP	Document stratégique pays
FASEP	Fonds d'études et d'aide au secteur privé
FED	Fonds européen de développement
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FSD	Fonds social de développement
FSP	Fond de solidarité prioritaire
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
IFI	Institutions financières internationales
LCPI	Lutte contre la pauvreté et les inégalités
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSI	Organisation de solidarité internationale

PMA	Pays les moins avancés
PNDSE	Plan national de développement du secteur éducatif
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POS	Projet d'orientation stratégique
PPTE	Pays pauvres très endettés
RECAMP	Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix
RNB	Revenu national brut
RPE	Réserve pays émergents
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
TOM	Territoires d'outre-mer
UE	Union européenne
UNIFEM*	Fonds des Nations unies pour la femme
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

* Sigle dans la langue d'origine

Signes utilisés :

EUR Euro

USD Dollar des États-Unis

() Estimation du Secrétariat pour tout ou partie

- Nul

0.0 Négligeable

.. Non disponible

... Non disponible séparément mais compris dans le total

n.a. Non applicable (sans objet)

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

Taux de change (EUR pour un USD)

2000	2001	2002
1.0851	1.1166	1.0611

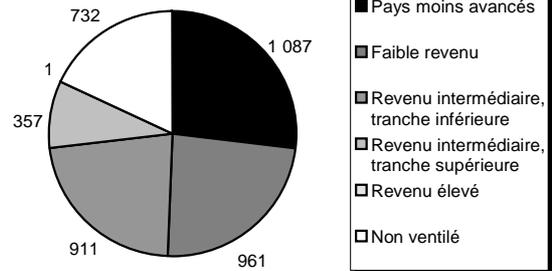
L'aide de la France : Aperçu synthétique

FRANCE

APD bilatérale brute, moyenne 2001-02, sauf indication contraire

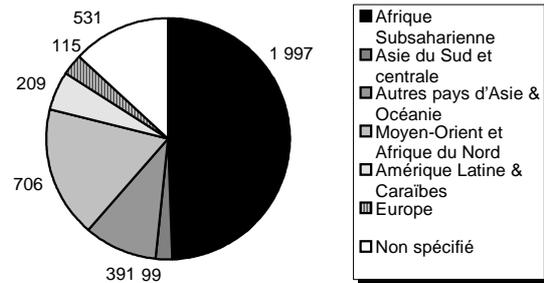
APD nette	2001	2002	Variation 2001/02
Prix courants (millions de \$)	4 198	5 486	30.7%
Prix constants (millions de \$ 2001)	4 198	5 125	22.1%
En euros (millions)	4 688	5 821	24.2%
APD/RNB	0.32%	0.38%	
Aide bilatérale (%)	62%	66%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (millions de \$)	1 334	1 464	9.8%

Par groupe de revenu (millions de \$)

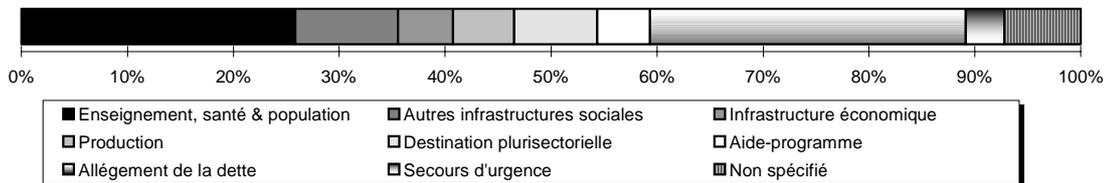


Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (millions de \$)	
1 Côte d'Ivoire	432
2 Polynésie française (AP)	425
3 Nouvelle-Calédonie (AP)	342
4 Mozambique	239
5 Maroc	222
6 Égypte	184
7 Pologne (AP)	176
8 Cameroun	144
9 Sénégal	139
10 Mayotte	125

Par région (millions de \$)



Par secteur



Source: OCDE

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD	10
RAPPORT DU SECRETARIAT	18
CHAPITRE 1 CADRE STRATÉGIQUE D'ENSEMBLE ET NOUVELLES ORIENTATIONS	18
Le contexte.....	18
La réforme de la coopération française	18
Les initiatives du Président de la République : un tournant dans la politique française	19
Les principes généraux de la politique de coopération au développement.....	20
La pluralité des objectifs : une entrave à la perception d'une vision unifiée de la politique française	20
Malgré la pluralité des objectifs un certain nombre de principes se dégagent	22
L'appui en faveur de la coopération au développement	26
La lutte contre la faim et la pauvreté : une préoccupation de l'opinion publique française.....	26
Un dialogue renforcé avec la société civile française	26
Une coopération décentralisée dynamique	27
Points à prendre en considération	28
CHAPITRE 2 VOLUME ET RÉPARTITION DE L'AIDE	29
Volume global.....	29
L'augmentation de l'aide publique au développement : une priorité du gouvernement	29
La répartition de l'APD.....	30
La programmation et le processus budgétaire : le manque de visibilité de l'APD	30
L'APD bilatérale.....	33
Le poids du traitement de la dette	33
Une sélectivité géographique insuffisante.....	35
La répartition sectorielle : une évolution en faveur des secteurs sociaux de base.....	36
L'APD multilatérale.....	37
Un penchant marqué pour l'aide européenne.....	38
Les contributions aux banques de développement	38
Les institutions des Nations unies : un appui à renforcer.....	38
Points à prendre en considération	39
CHAPITRE 3 LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS : UNE APPROCHE FRANÇAISE ET SA DÉCLINAISON AU NIVEAU DE QUELQUES SECTEURS	40
La lutte contre la pauvreté et les inégalités.....	40
Une vision inclusive de la lutte contre la pauvreté et les inégalités (LCPI).....	40
Quelques principes opérationnels.....	41
Risques et défis de la LCPI	41
Les difficultés à intégrer la dimension 'genre'	42
Les orientations sectorielles au service de la LCPI.....	43

Le foisonnement d'activités complémentaires en matière de santé	43
Des progrès en matière d'éducation de base	44
Des innovations en matière d'eau et d'assainissement.....	45
Le développement local, la décentralisation et l'aménagement du territoire : des approches complémentaires	46
Points à prendre en considération	48
CHAPITRE 4 COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT	49
La nécessité de renforcer la cohérence des politiques au service du développement	49
Opportunités et défis pour la France en matière de cohérence des politiques	49
Les initiatives pour une meilleure insertion des pays africains dans l'économie mondiale.	49
Un bon exemple d'appui français : la pêche en Mauritanie	51
Les crédits et garanties à l'exportation : mieux promouvoir le développement durable.....	52
Le renforcement de la cohérence des politiques au sein du dispositif français.....	53
Un engagement fort au niveau politique	53
Renforcer la coordination interministérielle.....	54
Mobiliser l'expertise	54
Points à prendre en considération	55
CHAPITRE 5 ORGANISATION, PERSONNEL ET SYSTÈMES DE GESTION.....	56
Vue d'ensemble	56
Les acteurs principaux du dispositif.....	57
Le ministère des Affaires étrangères	57
Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.....	58
L'Agence française de développement	59
Les ressources humaines : revoir les effectifs en fonction des besoins.....	60
La coordination	61
Les améliorations dans la coordination inter-ministérielle	61
Une coordination avec les acteurs non gouvernementaux en voie de normalisation	62
La gestion de l'information et la capitalisation des acquis : une priorité à prendre en compte	62
Les mesures des performances.....	63
Le suivi et l'évaluation : une culture qui progresse.....	63
La gestion axée sur les résultats : les initiatives en cours.....	64
Points à prendre en considération	65
CHAPITRE 6 LA COOPÉRATION FRANÇAISE SUR LE TERRAIN	66
La programmation et le partenariat.....	66
Le document stratégique pays : un nouvel outil de programmation.....	66
La commission mixte : un mécanisme à adapter aux réalités des CSLP.....	66
Les modalités de mise en œuvre	67
Le maintien de l'aide projet.....	67
Vers l'approche programme et l'utilisation des C2D.....	68
L'assistance technique : un instrument en mutation.....	69
Présence et organisation sur le terrain : un ensemble composite d'acteurs	71
La coordination avec les autres donateurs	73
Des opportunités à saisir	73
L'harmonisation des pratiques de l'aide : un objectif à concrétiser sur le terrain.....	73
Le déliement de l'aide	74
Points à prendre en considération	75

ANNEXE A PRISE EN COMPTE DES RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN DU CAD EN 2000.....	76
ANNEXE B LISTES DE PAYS ÉLIGIBLES À L'APD.....	78
ANNEXE C OCDE/CAD STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE.....	79
ANNEXE D ORGANIGRAMMES	87
ANNEXE E LE PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU BENIN.....	91
ANNEXE F LE PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE EN MAURITANIE	103
COMMUNIQUE DE PRESSE PRESSE DE L'EXAMEN DU CAD PAR LES PAIRS : FRANCE	107
DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES	109
BIBLIOGRAPHIE	112

Liste des Tableaux

Tableau 1. Répartition de l'APD.....	30
Tableau 2. Budget de la DGCI.....	31
Tableau C.1. Apports financiers totaux.....	80
Tableau C.2. APD par grandes catégories	81
Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu .	82
Tableau C.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	83
Tableau C.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	84
Tableau C.6. Panorama comparatif.....	85
Tableau E.1. Coopération française en chiffres	93
Tableau E.2. Décaissement/Versements	93

Liste des Graphiques

Graphique C.1. APD nette des pays du CAD en 2002.....	86
Organigramme D.1. MAE - Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID).....	88
Organigramme D.2. MINEFI - Direction du Trésor.....	89
Organigramme D.3. Agence Française de Développement (AFD).....	90

Liste des Encadrés

Encadré 1. La réforme est en principe achevée mais il reste beaucoup à faire.....	19
Encadré 2. Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP)	23
Encadré 3. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF).....	32
Encadré 4. Contrats de désendettement et de développement (C2D).....	34
Encadré 5. L'engagement de la France en matière de lutte contre le VIH/sida : une approche inclusive innovante	44
Encadré 6. Une méthode pour prendre en compte le genre dans les programmes du secteur de l'eau	47
Encadré 7. Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne	50
Encadré 8. Un partenariat efficace dans le secteur de l'éducation en Mauritanie.....	70
Encadré E.1. Programme de professionnalisation de l'agriculture au Bénin	98

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Le cadre général et les nouvelles orientations

Un engagement renouvelé en faveur du développement

L'année 2002 marque un tournant dans la politique française de coopération au développement, le Président de la République ayant fait de ce domaine une de ses priorités. Lors de la conférence internationale sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey en 2002, il s'est engagé à porter l'aide publique au développement (APD) de la France à 0.5 % du revenu national brut (RNB) en 2007, avec l'objectif d'atteindre 0.7 % d'ici 2012. Au moins la moitié de l'effort consenti devrait concerner l'Afrique, pour appuyer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les domaines définis par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Soucieuse de promouvoir la mobilisation du financement pour le développement, la France s'est associée à la proposition britannique pour une facilité financière internationale et à d'autres initiatives visant à promouvoir les partenariats public-privé. Elle a également chargé un groupe de réflexion de préparer des propositions en matière de taxation internationale. Enfin, la France milite pour une plus grande efficacité de l'aide, comme en témoigne son engagement international en faveur de l'harmonisation des pratiques et procédures des donateurs.

La pluralité des objectifs : une entrave à la perception d'une vision unifiée de la politique française

La pluralité des objectifs auxquels la coopération française doit répondre découle en partie de la complexité de son dispositif. Le ministère des Affaires étrangères (MAE) et celui de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI) exercent conjointement la fonction de pilotage stratégique de l'APD. L'Agence française de développement (AFD) est désignée comme l'opérateur pivot.

Chacune de ces structures a sa propre culture et une mission dont le développement n'est pas l'objectif unique. Responsable de la coopération et de l'action culturelle, le MAE allie solidarité et influence au service de la diplomatie française. Le MINEFI est responsable de l'aide macro-économique et financière et à ce titre, du traitement de la dette, de la coopération monétaire et financière avec les pays de la zone franc, de la promotion des investissements, du financement des exportations, des relations économiques et financières avec les pays en développement et en transition et de celles avec les institutions financières internationales. L'AFD, qui intervient à la fois dans les pays en développement et dans les départements et territoires d'outre-mer, a pour mission la promotion d'un développement économique et financier stable, soucieux de cohésion sociale et respectueux de l'environnement.

Malgré quelques principes fondamentaux - la priorité à l'Afrique, les biens publics mondiaux et la régulation de la mondialisation, le développement durable, la gouvernance démocratique, la diversité culturelle et la francophonie - la politique française en matière de développement ne projette

pas de vision unifiée. Une présentation d'ensemble des orientations pour l'APD semble justifiée pour hiérarchiser les différents objectifs, clarifier les choix géographiques, sectoriels et thématiques et déterminer le rôle des différentes institutions et instruments, notamment par rapport aux OMD. Un document à statut politique pourrait faire fonction de plate-forme collective et servir d'outil de communication à l'échelle nationale et internationale. Il servirait de point de départ pour d'une part, associer les organisations de la société civile à l'élaboration des politiques et stratégies et à leur mise en œuvre et d'autre part, pour sensibiliser l'opinion publique sur les OMD.

Des efforts nécessaires pour placer la réalisation des OMD au centre de l'action

Avec le ralliement de la France aux OMD, la lutte contre la pauvreté et les inégalités est devenue un axe explicite de la coopération comme en témoigne la richesse des débats engagés sous l'impulsion des institutions françaises. Plutôt que de procéder à des ciblage, l'approche française vise à intégrer les populations pauvres et marginalisées à l'intérieur d'interventions globales et à diversifier les solutions correctives pour répondre aux besoins des catégories sociales concernées. La prise en compte du genre a fait son chemin dans cette approche mais n'est pas encore intégrée de manière systématique. L'allocation d'un budget spécifique à la promotion de cette dimension et l'élaboration de méthodes de suivi-évaluation pour mesurer les progrès accomplis pourraient s'avérer utiles à cet égard. De manière générale, la coopération française pourrait avoir davantage recours à des analyses socio-économiques approfondies, y compris sur la relation entre genre et pauvreté.

L'approche française entraîne l'éparpillement des interventions à différents niveaux (national, régional et local) et implique une gamme variée d'acteurs et d'instruments dont la mise en cohérence et l'articulation pourraient être mieux assurées. Des priorités sectorielles ont été établies (éducation, santé et lutte contre le VIH/sida, eau et assainissement, développement rural, infrastructures et environnement) mais le lien avec la réduction de la pauvreté et des inégalités n'est pas toujours établi. La coopération française gagnerait à avoir une position consolidée sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités de manière à préciser comment la France entend contribuer concrètement à la réalisation des OMD. En matière d'éducation, qui absorbe près d'un quart de l'APD bilatérale, seule une part modeste des activités contribue au renforcement des systèmes éducatifs dans les pays en développement. L'appui de la France à l'initiative 'Éducation pour tous' constitue une démarche utile à cet égard et mériterait d'être intensifié.

L'harmonisation : un objectif à concrétiser sur le terrain

La France joue un rôle de premier plan au niveau international en matière d'harmonisation des procédures et pratiques de l'aide. Elle préside le groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et organisera en 2005 la réunion de suivi du forum à haut niveau qui s'est tenu à Rome en 2003. Un plan d'action indiquant comment elle entend mettre en pratique les principes de la Déclaration de Rome est en préparation. Le processus de mise en œuvre en est à ses débuts et les efforts menés à Paris ne transparaissent pas encore suffisamment sur le terrain. Le recours à l'approche programme ne contribue pas nécessairement à alléger le fardeau administratif que représente la gestion de l'aide pour les pays partenaires, puisqu'en Mauritanie, par exemple, l'appui français au programme décennal dans le secteur de l'éducation s'effectue à travers trois guichets différents (une aide budgétaire sous la responsabilité de l'AFD, un projet d'appui institutionnel et une assistance technique, tous deux gérés par le MAE).

Recommandations

- Élaborer un document d'orientation stratégique pour l'ensemble du dispositif de coopération, construit autour de la réalisation des OMD et fondé sur le principe d'alignement de la coopération française sur les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays partenaires.
- Assumer un rôle plus actif dans la mise en œuvre des principes d'efficacité de l'aide dans les pays partenaires ; ceci implique de finaliser et de diffuser le plan d'action en matière d'harmonisation, en spécifiant les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs de résultat et d'échéances.

Le volume et la répartition de l'aide

Les défis posés par la croissance de l'APD

La France est en bonne voie d'atteindre son engagement annoncé à Monterrey. Son APD a connu une progression importante entre 2001 et 2003 : une augmentation du volume qui est passé de 4.2 milliards USD à 7.3 milliards USD et un relèvement du ratio APD/RNB de 0.32 % à 0.41 %. La France est de ce fait le pays du G7 le plus généreux. Toutefois, une part significative de la croissance est pour l'instant due à l'effort d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE), lequel représentait près d'un quart de l'APD totale en 2002.

La réalisation progressive de l'initiative PPTE constitue un défi de taille pour la France. Dans un proche avenir, une fois que la plupart des pays concernés auront franchi l'ensemble des étapes du processus de désendettement prévu dans ce cadre, une baisse conséquente de l'effort d'annulation de dette est à prévoir. Il s'avérera alors nécessaire pour le gouvernement français d'assurer le relais pour maintenir le niveau de l'APD et sa progression. Les estimations indiquent que celle-ci devrait atteindre environ 9 milliards USD en 2007. Mobiliser de tels montants additionnels dans un contexte budgétaire difficile constitue un défi de taille pour le gouvernement. La programmation et les modalités de mise en œuvre de ces ressources, sans parler des conséquences en termes de ressources humaines, constituent autant d'enjeux qui devraient sans tarder retenir toute l'attention des autorités françaises.

Une sélectivité insuffisante malgré la priorité à l'Afrique et aux pays les moins avancés

En raison de l'importance du désendettement, l'augmentation de l'APD ne s'est guère traduite pour l'instant par des flux d'argent frais vers les pays en développement. Par ailleurs, cette croissance n'a pas encore permis de dégager des marges de manœuvre pour appuyer, à travers des choix budgétaires appropriés, les orientations stratégiques affichées. Les défis que pose la réalisation des OMD dans une grande partie des pays d'Afrique sub-saharienne – laquelle absorbe 62 % de l'APD bilatérale – soulèvent la question de l'efficacité de l'aide et ne peuvent manquer d'interpeller les autorités françaises sur les pays qui devraient bénéficier en priorité de l'APD. Il conviendrait d'entamer une réflexion sur l'opportunité d'établir des priorités à l'intérieur de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), laquelle regroupe une cinquantaine de pays. Les critères à prendre en compte devraient porter sur le niveau de pauvreté et les besoins en termes de réalisation des OMD, la mise en place de politiques sociales et économiques saines, la bonne gouvernance et le respect des droits humains.

La coopération multilatérale : une stratégie à expliciter

La volonté de la France de jouer un rôle plus influent au sein des instances internationales mériterait une stratégie plus explicite au niveau multilatéral. Celle-ci pourrait notamment indiquer les organismes que les autorités françaises entendent appuyer en priorité et servir de base à une meilleure

articulation entre l'action multilatérale et bilatérale. La France tend à privilégier les fonds mondiaux comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, pour lequel elle a annoncé en 2003 le triplement de sa contribution annuelle. Comme pour d'autres États membres de l'Union européenne (UE), l'APD française est caractérisée par la prépondérance de l'aide européenne (64 % de l'APD multilatérale et 19 % de l'APD totale en 2002). Les contributions aux banques multilatérales de développement représentent 6% de l'APD totale en 2002. Les contributions aux institutions des Nations unies - auxquelles la France semble accorder une importance stratégique face aux enjeux de la mondialisation - sont faibles (2 % de l'APD totale en 2002) et inférieures à la moyenne du CAD (7 %).

Pour une meilleure lisibilité de l'APD

Il est difficile d'établir un lien entre les montants d'APD et les crédits inscrits en loi de finance. C'est le cas de certaines opérations de désendettement, de la contribution budgétaire de la France affectée aux activités de développement de la Commission européenne (en dehors du Fonds européen de développement) et de la comptabilisation *ex post* de certaines dépenses selon les définitions du CAD (coûts induits en France par les étudiants provenant de pays en développement, coûts d'assistance aux réfugiés et coûts administratifs). Il n'existe pas non plus de rapport annuel couvrant l'ensemble de l'APD française.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), à partir de 2006, devrait permettre une plus grande lisibilité de l'APD. Une mission relevant du MAE et du MINEFI est prévue, composée de deux programmes : (i) aide économique et financière au développement ; et (ii) solidarité à l'égard des pays en développement. La création d'une mission interministérielle APD offre une occasion unique de consolider les objectifs de la coopération française et son processus de programmation grâce à la restructuration budgétaire et à la préparation d'un document de politique transversale.

Recommandations

- Déterminer les principes de programmation et les modalités de mise en œuvre des ressources budgétaires qui seront mobilisées pour compenser la diminution progressive du traitement de la dette.
- Revoir la sélectivité géographique au sein de la ZSP en établissant des priorités en fonction des besoins pour la réalisation des OMD et de l'impact possible compte tenu de l'engagement des pays bénéficiaires.
- Expliciter la stratégie multilatérale, y compris les choix budgétaires, et refléter les enseignements de l'expérience bilatérale dans l'action multilatérale.
- Saisir les opportunités que présente la LOLF pour introduire un processus budgétaire transparent et pluriannuel et une gestion axée sur les résultats, en utilisant le document de politique transversale comme cadre pour décliner les orientations stratégiques en choix budgétaires.

La cohérence des politique au service du développement

La promotion d'une mondialisation à visage humain, démocratique et solidaire est au cœur des préoccupations françaises. Le Président de la République est à l'origine de plusieurs initiatives visant l'insertion des pays africains dans l'économie mondiale. L'initiative commerciale pour l'Afrique a abouti au plan d'action communautaire en faveur de conditions commerciales plus justes sur le marché

international pour les pays africains producteurs de coton. Dans ce même ordre d'idées, la France pourrait user de son influence pour encourager la Commission européenne à poursuivre les réformes dans les domaines où les pays en développement ont un avantage comparatif mais qui ne sont pas touchés par la réforme de la politique agricole commune intervenue en 2003. Dans le cadre de sa coopération bilatérale, la France a souvent favorisé la structuration de certains secteurs vitaux pour l'économie des pays partenaires et un accroissement de leurs capacités d'exportation, comme c'est le cas pour le coton dans les pays du Sahel ou la pêche en Mauritanie. L'appui institutionnel français a également contribué au renforcement des capacités de négociations de ces pays, ce qui leur a permis de jouer un rôle plus actif sur le plan international.

La complexité des enjeux en matière de cohérence des politiques nécessite une action systématique sur le plan politique et administratif. Pour les États membres de l'UE, il s'agit d'intervenir simultanément aux niveaux national et communautaire. Les engagements de la France à cet égard n'ont pas été explicitement entérinés sous forme de document politique qui ferait de la cohérence des politiques au service du développement un objectif pour l'ensemble de l'action gouvernementale. L'impulsion dans ce domaine semble dépendre en grande partie des initiatives présidentielles. Les dispositifs de coordination interministérielle et les capacités d'analyse ne semblent pas suffisamment mobilisés pour assurer une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement dans les processus décisionnels. La création d'une unité de coordination, chargée spécifiquement de la cohérence des politiques, par exemple au niveau du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), pourrait s'avérer utile.

Recommandations

- Faire de la cohérence des politiques au service du développement un objectif explicite du gouvernement français et préciser les arrangements institutionnels déployés – en particulier les mécanismes de coordination et les processus d'arbitrage.
- Pour assurer une prise en compte plus systématique des intérêts des pays en développement dans les politiques menées par la France, mener une réflexion plus rigoureuse en identifiant des objectifs concrets à poursuivre au niveau ministériel et au sein de l'administration.

La gestion et la mise en œuvre de l'aide

Le partage inachevé entre pilotage stratégique et exécution

La réforme de la coopération intervenue en 1998 avait cherché à rendre le dispositif institutionnel plus efficace et mieux coordonné autour de deux pôles politiques - le MAE, d'une part et le MINEFI, d'autre part - l'AFD assumant le rôle d'opérateur pivot. La coordination interministérielle fonctionne mieux grâce au CICID, chargé de fixer les objectifs et modalités de l'APD, de veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles et d'assurer le suivi et l'évaluation des politiques et instruments. Ce comité, dont le secrétariat est assuré conjointement par le MAE et le MINEFI, a réussi à créer une dynamique de coordination formelle et informelle. Son pouvoir d'impulsion stratégique mériterait toutefois d'être renforcé, ce qui pourrait nécessiter des réunions plus fréquentes et l'étoffement de son secrétariat.

L'éclatement des activités entre plusieurs institutions est coûteux. Il demande des efforts de coordination et une définition claire des responsabilités des différents acteurs. Il peut conduire à une duplication de l'expertise au siège des institutions et sur le terrain. L'intention de confier à l'AFD le rôle pivot dans la mise en œuvre de l'APD ne s'est pas pleinement matérialisée, celle-ci étant responsable de la gestion d'environ 10 % seulement de l'APD totale, le MAE et le MINEFI en contrôlant 29 % et 40 % respectivement. Le partage des tâches entre le MAE et l'AFD mériterait

d'être clarifié pour faire de leur complémentarité un facteur de synergie plutôt que de concurrence. Dans le cadre de son programme de modernisation, le MAE s'est interrogé sur la façon de renforcer son efficacité, notamment au niveau stratégique. Suite à une réorientation stratégique en 2002, l'AFD contribue plus activement aux débats relatifs au développement sur le plan français et international. Les activités sur le terrain font également apparaître des chevauchements entre l'action du MAE et de l'AFD (particulièrement en matière de santé et d'éducation). La question de la division des responsabilités entre ces deux institutions se posera de manière accrue avec l'intensification du recours de la coopération française à l'approche programme.

Le MINEFI partage avec le MAE la responsabilité de pilotage stratégique de la coopération pour le développement. À ce titre, il dispose de prérogatives allant au-delà du rôle traditionnel d'un ministère des finances en comparaison avec d'autres membres du CAD. Étant donné l'étendue des responsabilités de ce ministère en matière d'APD, il serait souhaitable qu'il se dote d'effectifs plus nombreux bénéficiant d'une plus grande expérience opérationnelle.

Revoir les instruments et modalités de mise en œuvre pour une plus grande efficacité

Avec la référence aux OMD, la question de l'impact et de l'efficacité de l'aide est au cœur des préoccupations françaises. Ceci devrait conduire à une réflexion sur les avantages comparatifs des divers instruments et modalités de mise en œuvre de la coopération en fonction des besoins des pays partenaires. Les missions du CAD au Bénin et en Mauritanie ont permis de constater la volonté de la coopération française de mieux s'inscrire dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées par les pays partenaires. Malgré l'adoption de documents stratégiques pays (DSP), la coopération française n'est pas engagée dans une programmation pluriannuelle où seraient précisés à la fois les objectifs visés assortis d'indicateurs de résultats, les modalités de mise en œuvre et les responsabilités des différents acteurs. Elle reste éclatée en de nombreux secteurs et projets qui entraînent des coûts de transaction élevés pour les autorités françaises comme pour les pays partenaires. Ceci nuit à la lisibilité de l'action française, y compris sa contribution à la réalisation des OMD.

La France tient à conserver une place importante à l'aide projet. Cette forme d'assistance permet l'expérimentation et une connaissance directe des réalités du terrain. L'assistance technique (AT) est un instrument clé qui a beaucoup évolué depuis le début des années 1990, les effectifs passant de 20 000 à 2 200. L'AT doit s'inscrire désormais dans le cadre de projets visant le renforcement des capacités. Afin d'assurer la relève par les nationaux, il conviendrait de mieux identifier les besoins en AT, de prévoir son désengagement dès la conception des projets et d'en évaluer systématiquement l'impact, notamment en termes de renforcement des capacités. Les possibilités de mettre en commun les ressources entre donateurs pour le financement de l'AT devraient être mieux exploitées, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies nationales de réduction de la pauvreté et des approches programmes.

Le passage à l'approche programme

Un nouvel instrument, le contrat de désendettement et de développement (C2D), permet à la France de tester la mise en œuvre de l'approche programme. Il s'agit d'un mécanisme de refinancement sous forme de dons des échéances de dettes d'APD pour les PPTE. Les ressources dégagées sont affectées sous forme d'appui budgétaire à certaines priorités (éducation de base et formation professionnelle ; soins de santé primaire et lutte contre les grandes endémies ; équipements et infrastructures des collectivités locales et aménagement du territoire ; et gestion des ressources naturelles). Grâce aux C2D, la France peut appuyer des stratégies sectorielles nationales dans quelques pays, en collaboration avec d'autres donateurs, mais cette approche repose sur une gestion complexe

Examen par les pairs : France

qui induit des coûts de transaction élevés. Dans certains pays, la France appuie le processus de transition vers l'aide budgétaire en fournissant une assistance technique pour la préparation et l'exécution du budget de l'État, en étroite coordination avec les institutions financières internationales.

L'intensification du dialogue et de la coordination avec les partenaires dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de l'approche programme fait appel à des compétences différentes de celles qu'exige la mise en œuvre des projets. Les efforts nécessaires à la mise en œuvre des nouvelles approches en matière d'harmonisation et d'alignement des pratiques et procédures ne doivent pas non plus être sous-estimés. Les autorités françaises ont initié une réflexion sur les implications de cette évolution pour la nature des compétences et le degré d'autorité dont devraient disposer les représentations dans les pays partenaires. La complexité du dispositif français plaide en faveur d'un accroissement des ressources sur le terrain destinées aux fonctions d'analyse, de concertation et de coordination et à la formation.

Pour une plus grande participation des organisations de la société civile

Le dialogue avec la société civile s'est intensifié ainsi que la coordination avec les acteurs non gouvernementaux. Le Haut conseil pour la coopération internationale (HCCI) a permis la création d'un espace de concertation entre différents acteurs de la coopération, les organisations non gouvernementales (ONG) et les collectivités locales. Le gouvernement a réaffirmé à diverses occasions sa volonté de favoriser une participation plus large des acteurs de la société civile et des collectivités territoriales françaises. Il conviendrait d'approfondir le dialogue avec ces acteurs sur le rôle qu'ils peuvent jouer pour le renforcement de la société civile dans les pays en développement et la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, les autorités françaises pourraient être amenées à renforcer la coordination sur le terrain et à revoir l'appui financier qu'elles souhaitent fournir aux acteurs non gouvernementaux, la part de l'APD qui transite par les ONG étant l'une des plus faibles parmi les membres du CAD.

La mesure des performances et la gestion du savoir : une culture en progression

L'évaluation a évolué au niveau méthodologique : son champ a été élargi à des démarches par pays, secteurs et instruments et des mesures ont été prises pour améliorer la restitution des résultats. Des progrès restent à faire au niveau de la diffusion des rapports d'évaluation, qui ne sont pas tous publiés, de la capitalisation des enseignements et de l'analyse d'impact. Des initiatives visant à introduire une gestion axée sur les résultats sont en cours dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF pour le MAE et le MINEFI et du projet d'orientation stratégique pour l'AFD.

Le cloisonnement entre les divers intervenants et instruments conduit à un éparpillement de l'information et limite la valorisation des acquis de l'expérience. La création de groupes de travail interministériels et la mise en réseaux des ressources intellectuelles et opérationnelles sont des pratiques qui devraient porter leurs fruits, à condition que leurs réflexions soient reflétées au niveau stratégique.

Recommandations

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

- Comparer les avantages et inconvénients de conserver différentes structures d'exécution, tant au siège que dans les pays partenaires. Sur la base de l'expérience des C2D, approfondir la réflexion sur l'efficacité des divers instruments de l'aide française par rapport à l'évolution vers l'approche programme et l'aide budgétaire.
- Poursuivre les efforts d'adaptation de l'assistance technique pour renforcer sa contribution au développement des capacités tout en évaluant son coût d'opportunité par rapport à d'autres instruments. Envisager son déliement, le cofinancement avec d'autres donateurs et un recours accru aux compétences locales ou régionales.
- Encourager les initiatives visant la capitalisation inter-institutionnelle du savoir et la valorisation de l'expérience, y compris au niveau de l'évaluation.

RAPPORT DU SECRETARIAT

CHAPITRE 1

CADRE STRATÉGIQUE D'ENSEMBLE ET NOUVELLES ORIENTATIONS

Le contexte

La réforme de la coopération française

Le dernier examen de la France par les pairs, effectué par le CAD en 2000, introduisait la réforme du dispositif d'aide au développement approuvée par le Conseil des ministres en 1998. Cette réforme visait quatre objectifs :

- Une aide plus sélective et concentrée sur une zone de solidarité prioritaire, la ZSP, composée de pays pauvres n'ayant pas accès aux marchés financiers internationaux.
- Un dispositif institutionnel plus efficace et mieux coordonné autour d'objectifs clairs, afin d'améliorer l'efficacité de la coordination des acteurs publics et la cohérence dans la mise en œuvre des outils de coopération.
- Une meilleure articulation entre la coopération bilatérale française et celle des institutions multilatérales, y compris l'Union européenne.
- Une plus grande cohérence entre l'action publique et celle des acteurs non gouvernementaux.

Créé en 1998, le CICID a été chargé de mener à bien la réforme (voir encadré 1) et de piloter l'APD. À ce titre, il en fixe les objectifs et modalités, veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles et assure le suivi et l'évaluation des politiques et instruments de l'aide.

La réforme a enclenché un processus de changement au sein du dispositif français, comme en attestent les efforts de modernisation actuellement en cours au MAE et le récent repositionnement de l'AFD (voir chapitre 5). Dans le cadre de la mise en œuvre d'ici 2006 de la LOLF, la création d'une mission interministérielle APD offre une occasion unique de consolider les objectifs de la coopération française grâce à la transformation de la nomenclature budgétaire et à la préparation d'un document de politique transversale (voir chapitre 2). Ces démarches positives ne doivent pas masquer le fait que certaines questions soulevées lors du précédent examen du CAD sont encore d'actualité (voir annexe A).

Encadré 1. La réforme est en principe achevée mais il reste beaucoup à faire

Les innovations apportées par la réforme dégagent un certain nombre d'acquis mais aussi de critiques qui tendent à démontrer que la réforme peut s'approfondir dans certains domaines (Sénat, 2001 et HCCI, 2002):

- Le nombre élevé des pays de la ZSP, dont certains ont accès aux marchés des capitaux, indique que l'objectif de sélectivité ne semble pas avoir été atteint pour l'instant. La dispersion géographique induit un éparpillement des interventions et des moyens mis à disposition pour chaque pays.
- La coopération interministérielle s'est améliorée avec la création du CICID présidé par le Premier ministre mais elle pourrait se renforcer si le comité se réunissait plus souvent. La capacité du CICID à impulser les choix stratégiques en matière d'aide au développement devrait être renforcée car « orienté vers le compromis, il ne tend pas à définir des priorités claires et éprouve des difficultés à opérer des réorientations en fonction de choix politiques tranchés » (Commissariat général du Plan, 2002).
- Le paysage institutionnel de l'aide française a profondément changé avec la fusion du MAE et du secrétariat d'État à la Coopération et à la Francophonie. Ce mouvement s'est traduit, au sein du MAE, par la création de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) qui constitue un ensemble institutionnel assez lourd du fait de l'étendue de ses compétences. Les avis divergent quant au bilan qui peut être dressé de la fusion des logiques diplomatiques et de coopération de la DGCID et de leur culture administrative respective. Le brassage des cultures a favorisé l'enrichissement mutuel mais les échanges d'expérience sont demeurés limités et les perspectives de carrière présentent une grande disparité selon l'origine des agents. En outre, la fusion ne semble pas avoir sensiblement modifié le poids déterminant de la direction du Trésor sur les aspects décisifs de la politique de coopération française (Sénat, 2001).
- Le document stratégique pays (DSP) a été conceptualisé afin de servir à la fois de diagnostic et de cadre de référence pour l'ensemble de la coopération dans chaque pays. Les DSP ne sont en majorité pas disponibles pour le public, leur élaboration reste confidentielle et leur articulation avec les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ne semble pas toujours assurée.
- L'accent mis sur l'évaluation constitue l'un des aspects les plus positifs de la réforme. Toutefois, la proposition que le CICID examine chaque année un rapport d'évaluation de la coopération française ne s'est pas concrétisée. Un groupe de travail sous la présidence d'un inspecteur général des finances a cependant contribué au renforcement méthodologique de l'évaluation.
- Tant la DGCID que l'AFD mènent des actions en partenariat avec les organisations bilatérales et multilatérales, y compris l'UE. On ne perçoit pas pour autant avec précision l'influence de la France au sein de ces institutions. Le capital politique dont elle dispose dans les instances multilatérales et européennes pourrait être mieux utilisé, comme cela a été le cas lors du traitement de la dette. Ses contributions et son rôle au sein des Nations unies sont, eux aussi, considérés comme insuffisants.
- Les rapports entre les autorités publiques et les représentants de la société civile française se sont améliorés avec la création du HCCI. La composition de ce conseil a été modifiée et ses missions redéfinies pour intégrer les collectivités locales et mieux associer le Parlement et les élus à ses travaux. D'autres mouvements se sont organisés spontanément qui renforcent le dialogue. Les leçons d'expérience portées par les organisations de solidarité internationale (OSI) ont cependant du mal à être capitalisées par les pouvoirs publics.

Les initiatives du Président de la République : un tournant dans la politique française

Lors des grands rendez-vous internationaux des deux dernières années, le Président de la République n'a cessé de plaider pour la relance de l'effort de développement, pour des changements profonds dans les modes de production et de consommation, pour une mondialisation 'à visage humain' et 'au bénéfice de tous' et pour la diversité culturelle. C'est à la Conférence internationale sur

Examen par les pairs : France

le financement du développement à Monterrey en 2002 que la France a annoncé l'augmentation de l'effort d'APD dans les cinq années à venir pour atteindre 0.5 % du RNB en 2007, avec l'objectif d'atteindre 0.7 % d'ici 2012. Cet effort concrétise son engagement en faveur des OMD adoptés lors du Sommet des Nations unies du Millénaire en 2000. Au moins 50 % de l'effort consenti devrait être consacré à l'Afrique, avec une concentration dans les domaines définis par le NEPAD. En plus de chercher à mobiliser des ressources en faveur du développement, la France milite pour une plus grande efficacité dans l'utilisation de ces ressources, comme en témoignent son engagement au Forum de Rome à haut niveau sur l'harmonisation en 2003 et l'organisation de la réunion de suivi de ce forum à Paris en 2005.

Au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002, le Président de la République s'est associé au gouvernement britannique pour appuyer une initiative visant à mobiliser des fonds privés en faveur des pays pauvres. L'effort franco-britannique devrait générer 1 milliard EUR d'investissements nouveaux pour soutenir la réalisation de projets d'infrastructures de grande envergure. Chacun des deux pays doit mobiliser 100 millions EUR sur trois ans à cet effet. La France soutient également la Facilité financière internationale destinée à mobiliser des ressources additionnelles pour la réalisation des OMD et a organisé en 2004 une conférence sur les nouveaux modes de financement du développement.

Sous la présidence française, le Sommet du G8 à Évian en 2003 a élargi le dialogue à une douzaine de pays émergents et en développement d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Le Président de la République a au même moment confirmé l'engagement de la France pour le Plan d'action pour l'Afrique adopté à Kananaskis l'année précédente (MAE/DGCID, MINEFI/Direction du Trésor et AFD, 2003) et a lancé une initiative visant à mieux intégrer l'Afrique dans le commerce mondial (voir chapitre 4). C'est également à Évian que le Président de la République a annoncé le doublement de l'APD en faveur de l'eau et que les pays du G8 ont adopté un plan d'action visant à relancer les investissements dans ce secteur.

Le Président de la République s'est manifesté publiquement en faveur de la lutte contre le sida. Dans le cadre de la Conférence internationale de soutien au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme organisée à Paris en 2003, la France a annoncé une augmentation de sa contribution annuelle de 50 à 150 millions EUR. Au début 2004, le Président de la République s'est associé à son homologue brésilien et au Secrétaire général des Nations unies pour donner corps à une campagne contre la faim lancée en marge du Sommet du G8 à Évian. Il s'agit d'étudier différentes formules de financement pour renforcer la coopération internationale et de lancer des partenariats public-privé pour la création d'un fonds mondial contre la faim.

Les interventions du Président de la République ont placé la France en première ligne sur la scène internationale et insufflé l'urgence à agir et à se donner les moyens financiers pour lutter contre les injustices et les pandémies au niveau planétaire. Au-delà des effets d'annonces de ces déclarations, des stratégies d'action ont été élaborées dans quelques domaines phares comme la lutte contre le VIH/sida, l'accès à l'eau potable et la taxation en faveur des biens publics mondiaux.

Les principes généraux de la politique de coopération au développement

La pluralité des objectifs : une entrave à la perception d'une vision unifiée de la politique française

Les conclusions de la dernière réunion du CICID (2002b) déclinaient les deux priorités de l'APD pour les années à venir : l'Afrique et le NEPAD d'une part et le développement durable d'autre part, la lutte contre la pauvreté faisant partie intégrante de ce thème. Le développement durable inclut cinq secteurs prioritaires : (i) l'eau et l'assainissement, avec la promotion des principes de gouvernance et

la création de mécanismes financiers innovants pour faciliter l'investissement privé ; (ii) l'éducation avec l'accent sur l'initiative 'procédure accélérée en faveur de l'Éducation pour tous' ; (iii) la santé et la lutte contre le VIH/sida ; (iv) l'agriculture et le développement rural ; et (v) les infrastructures, en particulier au niveau régional pour répondre à la demande du NEPAD.

Ces priorités répondent globalement aux OMD et au souci de la France de voir émerger un monde humainement plus solidaire et écologiquement plus responsable. Cependant, telle qu'elle apparaît à travers la pluralité de ses objectifs et de son dispositif (voir chapitre 5), la politique française en matière de coopération au développement ne projette pas de vision unifiée qui placerait la réalisation des OMD au centre de son action. Cette impression est renforcée par les nombreuses déclarations de politique et ouvrages thématiques qui ont été rédigés ces trois dernières années et par la nature des 'missions' qui ont été données aux principaux acteurs du dispositif français de coopération : la DGCID du MAE, la Direction du Trésor du MINEFI et l'AFD. La DGCID et la Direction du Trésor en particulier ont des missions qui les amènent à assumer des responsabilités dans des domaines autres que celui du développement.

Sur le plan diplomatique, la DGCID anime et coordonne l'ensemble des actions de coopération internationale menées par les pouvoirs publics et la société civile. Elle gère également les actions d'aide au développement et de coopération culturelle, scientifique et technique. Ces orientations signalent d'une part que la coopération est mise au centre de la diplomatie et d'autre part que l'aide au développement est diluée au sein de la politique extérieure française. Ceci est positif du point de vue de la cohérence de l'action extérieure de la France, la coopération au développement étant moins isolée et indépendante que par le passé des objectifs diplomatiques. Toutefois, les deux impératifs qui sont le développement et le maintien ou le renforcement de l'influence de la France dans le monde entretiennent une certaine ambiguïté. Le duo 'solidarité-influence' est l'expression de la difficile conjugaison de ces deux impératifs qui, par ailleurs, ne sont pas nécessairement contradictoires. Faute d'un dépositaire institutionnel unique de l'aide au développement, il est possible que les arbitrages ne soient pas toujours favorables à cette dernière, la priorité à ce thème se heurtant parfois aux 'logiques d'influence' (Réseau Impact, 2002).

Le MINEFI contribue à l'aide au développement et à la réflexion sur les axes de la coopération. La direction du Trésor est responsable de l'aide macro-économique et financière qui inclut les questions ayant trait au désendettement, à la promotion des investissements, au financement des exportations, à la coopération monétaire et financière avec les pays de la zone Franc et au suivi des relations économiques et financières avec les pays en développement et en transition. La direction du Trésor est également responsable de la gestion des contributions aux fonds multilatéraux et du suivi des banques de développement.

En ce qui concerne l'AFD, la lettre de mission de novembre 2001 adressée au Directeur général lui demandait de se concentrer sur trois thèmes fédérateurs : la stabilité économique et financière, l'environnement et la réduction des inégalités sociales. Dans le Projet d'orientation stratégique (POS) adopté en 2002 (voir chapitre 5), l'Agence souhaite faire entendre les positions de la France dans les enceintes internationales, valoriser les expériences et les savoir-faire et développer des actions innovantes. Elle ambitionne de devenir « une agence de référence mondiale » et de développer des actions expérimentales « pouvant servir de référence à de nouvelles politiques internationales » (AFD, 2002a). Elle propose en outre de relever les défis de la politique étrangère française (sécurité-paix-stabilité, migrations, biens publics mondiaux et promotion de l'influence française). Enfin, elle entend valoriser le partenariat public-privé « le seul à la mesure des enjeux en termes de mobilisation de l'épargne, de réponse aux besoins d'investissement et d'efficacité de gestion ». La nouvelle gamme d'instruments financiers de l'Agence doit lui permettre de mieux adapter ses réponses aux besoins de ses partenaires et de provoquer 'un effet de levier'. Son mandat la conduit à

intervenir à la fois dans les pays en développement et les Départements et Territoires d'outre-mer (DOM-TOM).

Le CICID (2002a) avait tenté d'impulser une vision unifiée de la politique française d'aide au développement lorsque, le 14 février 2002, il avait demandé au MAE et au MINEFI de présenter celle-ci de manière claire « dans ses dimensions multilatérale, communautaire et bilatérale ». Un livre blanc avait effectivement été rédigé en prévision de la conférence de Monterrey. Ce document intitulé *La politique française d'aide au développement aujourd'hui : pour une mondialisation solidaire* n'a pas été largement diffusé et son sort reste incertain. Une présentation unifiée des orientations de la politique française d'APD semble pourtant indispensable, et ceci à plusieurs titres. Elle servirait tout d'abord à clarifier les choix géographiques, sectoriels et/ou thématiques de la France par rapport aux OMD et les rôles des différentes institutions qui composent le dispositif français d'aide au développement. D'autre part, elle répondrait au souci exprimé à maintes reprises par le Parlement, les organisations de la société civile française et diverses autres audiences de saisir, dans un seul document, les grands axes de cette politique. Enfin, ce document aurait l'avantage d'attirer l'attention de l'opinion publique sur un des aspects de la politique de la France encore mal connu mais qui soulève néanmoins beaucoup d'intérêt.

Malgré la pluralité des objectifs un certain nombre de principes se dégagent

La pluralité des politiques françaises en matière de coopération n'empêche pas l'existence de complémentarités et de convergences tant au niveau conceptuel qu'à celui des principes de mise en œuvre de l'aide. Celles-ci portent sur des thèmes d'ordre : politique - solidarité internationale, paix, stabilité, reconstruction et gouvernance, en particulier la bonne gestion publique et l'encouragement à la démocratie ; économique, avec l'accent sur la croissance distributive et le rôle des partenariats public-privé ; et social, pour l'accès aux services de base (santé, éducation et eau). Elles concernent aussi bien la dimension mondiale (développement durable, biens publics mondiaux, régulation de la mondialisation, et diversité culturelle), que régionale et sous-régionale (appui au NEPAD et aux institutions africaines). Ces complémentarités et convergences plaident pour le renforcement des partenariats avec les pouvoirs publics mais aussi avec les OSI, les collectivités territoriales et les autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, notamment dans le cadre des stratégies élaborées par les pays partenaires.

(i) Le maintien de la priorité à l'Afrique

Unie au continent africain par des liens historiques privilégiés, la France plaide avec constance la cause de l'Afrique dans les instances internationales mais aussi dans le cadre des efforts menés pour résoudre la dette des pays les plus pauvres. Elle soutient l'intégration des pays les moins avancés (PMA) dans le monde globalisant dont ils sont exclus. Elle contribue à promouvoir les ajustements macro-économiques réalisés sous l'égide des institutions financières internationales (IFI). La France a en outre une responsabilité particulière à l'égard de la stabilité économique et financière des pays d'Afrique centrale et de l'Ouest au titre de la coopération monétaire avec la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Depuis le Sommet franco-africain de La Baule en 1990, elle plaide pour la démocratie et le respect des droits de l'homme sur l'ensemble du continent. Enfin, la France a joué un rôle actif dans le cadre des Accords de Cotonou pour introduire la notion de partenariat dans le dialogue politique avec l'UE.

Parce qu'elle souscrit à la volonté de bâtir, grâce au partenariat, une relation nouvelle entre l'Afrique et le monde, la France adhère pleinement à « l'esprit du NEPAD ». Une première réunion du G8 et des IFI a été organisée à Paris en mars 2003 durant laquelle la priorité pour une politique

continentale des infrastructures a été réaffirmée. Une autre réunion, en novembre 2003, a élargi le dialogue aux donateurs les plus importants. L'AFD en particulier a vocation à s'intéresser à plusieurs des priorités sectorielles du NEPAD, notamment les infrastructures régionales (électricité, transport et eau potable), l'éducation et la santé, la mobilisation des ressources financières locales, l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

La France soutient par ailleurs les processus de régionalisation en Afrique subsaharienne : convergence des politiques macroéconomiques ; mise en place d'un droit unifié et d'une cour commune dans 16 pays grâce à l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) ; harmonisation des secteurs bancaires et de l'assurance ; développement des statistiques économiques, sociales et de l'environnement et renforcement des compétences dans ce domaine.

La France montre un vif intérêt pour une approche intégrée du développement qui prend en compte la notion de paix et sécurité. Elle est très présente sur le continent pour contribuer aux efforts de paix et de stabilité et a réaffirmé son intention d'aider en priorité les régions en crise (Villepin, 2003). Son implication dans ce domaine s'appuie sur trois principes : (i) la légitimité du pouvoir, en appuyant les élections et la mise en place des institutions de l'État ; (ii) le respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité des territoires, en soutenant les efforts d'intégration régionale ; et (iii) le rôle indispensable des médiations africaines, en encourageant les efforts menés par l'Union africaine et d'autres institutions pour mettre en place des mécanismes efficaces de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

Pour renforcer la paix et la stabilité sur le continent africain, la France s'est engagée dans la formation, l'équipement et le financement des forces militaires régionales (voir encadré 2). La coopération civile et militaire appuie les processus de sorties de crise, y compris la réinsertion des éléments rebelles et des enfants soldats. La France soutient les efforts de reconstruction grâce au renforcement des administrations et des circuits de communication. Enfin, elle appuie à Bruxelles le financement d'une capacité africaine de construction de la paix et mobilise la communauté internationale sur ces questions.

Encadré 2. Programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP)

Sous l'égide des Nations unies, le programme RECAMP est la contribution française aux efforts conduits par la communauté internationale en faveur du renforcement des capacités africaines du maintien de la paix. Ce programme comprend trois volets : (i) formation au maintien de la paix dispensée dans les différentes écoles militaires françaises ou soutenues par la France ; (ii) entraînement sous forme de séminaires politico-militaires et d'exercice de terrain ; et (iii) équipement nécessaire à l'accomplissement de diverses missions, comme par exemple en République démocratique du Congo.

Le programme RECAMP est fondé sur : (i) le multilatéralisme, ce qui le distingue de la coopération militaire bilatérale classique et se traduit par le choix de la sous-région comme cadre d'action privilégié ; (ii) l'ouverture - tous les États qui le souhaitent pouvant *a priori* y participer ; et (iii) la transparence, les actions conduites dans son cadre étant connues de tous et accessibles par chacun. RECAMP a vocation à être l'instrument d'un partenariat durable avec les pays africains en mesure de répondre à leurs attentes et à leurs besoins.

Déclaration du porte-parole du Ministère des affaires étrangères, 16 mai 2001.

(ii) *La francophonie et la diversité culturelle*

Prioritaire dans la politique de coopération de la France, la francophonie – comprise comme l'ensemble des actions de promotion du français et des valeurs qu'il véhicule – est étroitement liée à

Examen par les pairs : France

l'action culturelle extérieure. Les actions dans ce domaine sont nombreuses et diversifiées. Elles suivent toutefois deux axes stratégiques : assurer le rayonnement de la culture et de la langue française dans le monde et promouvoir le dialogue des cultures comme véritable réponse aux défis de la mondialisation. Ces actions sont réalisées à travers les centres culturels français, les alliances françaises, les lycées français gérés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et les services de coopération et d'action culturelle des ambassades. Au travers de l'Agence de la francophonie, la France favorise les interventions concernant : (i) la paix, la démocratie et les droits de l'homme ; (ii) la diversité culturelle et le dialogue des cultures ; (iii) le développement durable ; et (iv) l'accès à la formation et à l'information.

(iii) L'environnement et le développement durable

L'une des composantes de 'l'identité française en matière de développement' est le développement durable, dont le CICID a souhaité qu'il soit intégré dans la réflexion de l'ensemble des acteurs du développement, gouvernementaux et non gouvernementaux (CICID, 2002a). Le comité a par ailleurs invité tous les opérateurs à intégrer des indicateurs de ce thème dans l'évaluation des projets d'ici 2004.

L'action de la France dans ce domaine est guidée par les principes exprimés lors du Sommet de Rio en 1992, le concept ayant donné naissance à une série d'accords multilatéraux sur le climat, la désertification et la biodiversité. L'action du MAE porte sur l'environnement, le développement économique et le développement social avec la préoccupation transversale de toujours privilégier la bonne gouvernance (Wiltzer, 2003). Les questions relatives à l'eau, à la sécurité alimentaire et à l'agriculture, en Afrique en particulier, bénéficient d'une place importante. Un appui est apporté aux plans de gestion pour l'ensemble des bassins fluviaux africains qui doivent être élaborés avant 2005. En outre, dans le droit-fil du plan d'action établi lors du Sommet du G8 à Évian, le MAE mène une politique de coopération scientifique internationale pour promouvoir le développement durable dans le secteur agricole en liant productivité et préservation de la biodiversité.

L'AFD s'est investie dans ce domaine à travers des actions portant sur l'eau, la biodiversité, la lutte contre la désertification, les changements climatiques, la pêche et l'environnement marin et l'analyse économique. Elle assure le secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) qui soutient la prise en compte des enjeux environnementaux au niveau mondial. Au niveau organisationnel, un pôle 'environnement', logé au sein de la direction de la stratégie, est ponctuellement invité à se prononcer sur certains projets d'envergure, et une division sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles formule des avis sur les termes de référence et les conclusions des études environnementales nécessaires pour les projets ayant un fort impact environnemental.

(iv) Les biens publics mondiaux

La France est entrée dans le débat sur les biens publics mondiaux (BPM)¹ par le biais des questions environnementales depuis que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a introduit cette notion en 1999. Les préoccupations françaises du moment portent sur l'environnement mondial, la santé, la sécurité alimentaire, l'appui à l'intégration économique régionale, la recherche pour le développement et la promotion du pluralisme culturel et

1 . Les biens publics mondiaux recouvrent (MAE/DGCID, 2000a) : les biens 'environnementaux' (climat et couche d'ozone), les biens 'humains' (connaissance scientifique et technique, héritage culturel mondial et infrastructures transnationales) ; et les questions de politique mondiale (paix, santé et stabilité financière).

linguistique (MAE/DGCID et MINEFI/Direction du Trésor, 2002). Le dernier engagement français date de 2003 dans le cadre d'un groupe de travail franco-suédois sur la gestion collective des problèmes globaux. Le groupe, qui comprend une vingtaine de personnalités de très haut niveau, réfléchit à la mise en place de mécanismes de taxation pouvant réguler les excès de la mondialisation et financer la production de BPM, en particulier au bénéfice des pays en développement. Ces mécanismes pourraient concerner les transactions financières internationales, les ventes d'armes, les paiements par cartes de crédit, le transport aérien, le pétrole ou encore le service de la dette payé aux pays riches par les pays en développement. Sous l'impulsion du Président de la République, un groupe de travail pluridisciplinaire a également été chargé de faire rapidement des propositions concrètes dans ce domaine.

(v) *La gouvernance démocratique*

Selon un récent document stratégique du MAE, le concept de gouvernance démocratique est destiné à « rénover la politique française de coopération au développement » (MAE/DGCID, 2003b). Un cadre de travail ambitieux est proposé pour l'avenir : création d'une structure 'gouvernance' au sein de la DGCID ; nouvelle méthode d'identification des programmes ; et nouveaux instruments de mise en œuvre et méthode systématique de suivi.

La DGCID met en avant l'importance du politique et des institutions « face à la surestimation des facteurs économiques » et décline la gouvernance démocratique en une série d'éléments interconnectés : (i) les valeurs démocratiques universelles ; (ii) un État garant de l'intérêt général ; (iii) le renforcement des contre-pouvoirs ; (iv) les principes de bonne gestion publique ; (v) le décloisonnement des politiques sectorielles ; (vi) l'intégration régionale ; (vii) l'harmonisation des politiques ; et (viii) le principe d'appropriation. Elle suggère 'une éthique de responsabilité' et la fin de 'formes archaïques de domination ou de formes appauvries d'homogénéité culturelle et ethnique'. C'est une vision de la mondialisation que la France veut promouvoir à travers une intégration mondiale 'plus équitable et pacifique'.

Les défis sont immenses et les réponses ne sont pas homogènes. Pour sa part, la France propose :

- D'intégrer la gouvernance démocratique au cœur des stratégies de réduction de la pauvreté dans chaque pays et au niveau international pour faire régner la transparence des systèmes financiers, monétaire et commercial.
- De légitimer les politiques publiques pour 'rétablir le droit des plus faibles à accéder aux biens publics mondiaux'.
- D'intégrer la gouvernance démocratique au sein des politiques publiques, y compris au niveau local et des institutions régionales et sous-régionales qui 'commencent à développer des stratégies en faveur des collectivités locales'.
- De renforcer la cohésion sociale pour 'éviter ou réduire la vulnérabilité aux catastrophes et l'exacerbation des conflits'.

Le document est le fruit d'un long processus de réflexion et de concertation entre universitaires et praticiens du nord et du sud, ce qui lui confère des qualités à la fois conceptuelles et opérationnelles. Il pose un regard critique sur certaines erreurs du passé qui ont surtout concerné la transposition de systèmes, de procédures et de normes souvent mal adaptés aux contextes des pays partenaires. Il part du principe que la gouvernance démocratique doit être appropriée par les acteurs nationaux, gouvernementaux ou non. Cela suppose une certaine distance par rapport aux modalités et à l'environnement culturel de la démocratie occidentale et la mise en valeur des us et pratiques locales.

Examen par les pairs : France

Cette vision encourageante pourrait apporter de profonds changements dans les pratiques de l'aide française.

L'appui en faveur de la coopération au développement

La lutte contre la faim et la pauvreté : une préoccupation de l'opinion publique française

Le dernier examen du CAD indiquait que l'information de l'opinion publique et sa sensibilisation aux questions de développement ne faisaient pas l'objet d'une politique systématique du gouvernement « malgré une forte demande parmi les acteurs non gouvernementaux pour davantage de transparence ». Bien que des mesures dans ce sens aient été recommandées, le gouvernement n'a entrepris aucun programme continu de recherche sur l'opinion publique française vis-à-vis du développement (OCDE/Centre de développement, 2003).

Interrogés en 2001 sur leur perception de l'APD, les Français exprimaient majoritairement leur insatisfaction à l'égard des montants consacrés par la France à cette aide qu'ils jugeaient insuffisante (BVA, 2001). Le dernier baromètre de la solidarité internationale, réalisé en 2003, révèle que la faim dans le monde est l'une des causes que les Français sont prêts à aider prioritairement. Celle-ci n'est pas perçue comme une fatalité naturelle : « Ce sont donc les modalités du commerce agricole international qui paraissent être mises explicitement en cause » (BVA, 2003). Par ailleurs, une très large majorité des Français (88 % des personnes interrogées) jugent l'action sur le terrain plus efficace pour lutter contre la faim dans le monde et pour 65 % d'entre eux, l'autosuffisance alimentaire est indispensable pour que les pays pauvres puissent se développer. L'implication des Français dans ce domaine se mesure à travers leur volonté d'engagement à la fois au niveau national et personnel. Celui-ci est à la hausse depuis 2001 et la tendance semblait se confirmer en 2003 avec la progression des déclarations de dons et d'achat de produits du commerce équitable. Il est intéressant de noter que les IFI, le G8 et les entreprises multinationales inspirent massivement la méfiance des Français pour lutter contre la faim et la pauvreté dans le monde (BVA, 2003).

Un dialogue renforcé avec la société civile française

Depuis quelques années, les autorités françaises ont établi un dialogue « régulier et confiant » avec les organisations de la société civile française. Celui-ci se fait soit directement, soit dans le cadre d'instances consultatives comme le HCCI, la Commission nationale de la coopération décentralisée ou la Commission coopération-développement. L'intérêt des autorités publiques ne doit pas masquer le fait que la part de l'APD française qui transite par les organisations de solidarité internationale (OSI) est encore l'une des plus faibles parmi la communauté des donateurs (voir chapitre 2). En plus d'accroître leur soutien financier aux acteurs des OSI, les autorités devraient les engager plus largement dans la définition des stratégies sectorielles et géographiques lorsque ces organisations apparaissent comme des interlocuteurs pertinents.

En 2002, le HCCI a entamé son deuxième mandat avec quelques modifications dans sa composition et son rôle, mais ses principales missions ont été conservées : permettre la concertation entre les acteurs de la coopération et sensibiliser l'opinion publique sur les enjeux qu'elle représente. Jusqu'à récemment, le Haut conseil organisait des manifestations annuelles destinées à confronter les idées avec celles d'instituts et d'experts étrangers et d'autres institutions publiques et privées françaises. Lors de son premier mandat, il a rendu plus d'une vingtaine d'avis ou contributions dont les deux tiers à la demande du gouvernement ou de la commission des finances de l'Assemblée nationale (HCCI, 2003). Plusieurs de ces avis synthétisent les fruits de sa réflexion dans divers domaines (NEPAD, développement durable, gouvernance, ressources humaines, santé, enseignement supérieur et recherche).

Bien que considéré comme une « boîte à idées » par certains, le HCCI ne doit pas monopoliser le dialogue avec le gouvernement français. L'AFD a son propre espace « le Club des OSI ». Le MAE, le MINEFI et d'autres ministères ont eux aussi créé des instances de concertation spécifiques à certains thèmes. Le mouvement commencé avec la réforme s'est donc approfondi ces cinq dernières années. Simultanément, des réseaux de personnes issues de l'administration, de la recherche et/ou de la société civile, des experts et des praticiens se sont constitués pour réfléchir à d'autres modèles de développement et repérer les expériences les plus intéressantes qui pourraient faire évoluer la coopération française. Un certain nombre de documents stratégiques et thématiques reflètent les recommandations qui émanent de ces réseaux. Faire remonter le capital d'expériences du terrain est toujours l'une des plus grandes difficultés à laquelle se heurte la coopération française. Ces réseaux jouent un rôle positif dans la confrontation d'idées et la diffusion des bonnes pratiques.

Une coopération décentralisée dynamique

La coopération décentralisée est une spécificité française intéressante et un facteur important de sensibilisation de l'opinion publique. Dans le cadre de la loi sur l'organisation territoriale de la République de 1992, les collectivités territoriales françaises (régions, départements, communautés urbaines et communes) sont autorisées à mener des activités de coopération avec les collectivités territoriales étrangères. Cette forme de coopération connaît aujourd'hui un grand dynamisme. Au cours de sa dernière réunion, le CICID a souhaité que la concertation entre les collectivités locales et les autres acteurs (État, AFD et donateurs multilatéraux) s'améliore et que les procédures d'approbation des projets cofinancés par l'État et la délégation de crédits correspondants soient simplifiées.

Un questionnaire préparé par le HCCI (2004) sur les pratiques de la coopération décentralisée menées dans une perspective de développement et de solidarité internationale révèle quatre grandes tendances. La première est que le dynamisme de cette forme de coopération est le résultat d'une « volonté politique », soit d'un groupe d'élus et de membres de la société civile motivés, soit d'une personnalité locale. La deuxième est qu'il est difficile d'en appréhender globalement sa portée, d'où le sentiment d'éparpillement « préjudiciable à la perception du rôle qu'elle peut jouer dans la coopération internationale ». La troisième reconnaît que les relations entre collectivités locales françaises et celles du pays d'accueil peuvent être 'inégalitaires', mettant à mal le principe du partenariat. La quatrième conclusion est que ce sont le plus souvent les OSI qui constituent les vecteurs réels de la relation entre collectivités.

D'autres éclairages (Husson, non daté) indiquent que la coopération décentralisée favorise le rapprochement entre acteurs venant d'univers différents, mais qu'elle cède souvent à la 'logique d'influence' et induit un transfert de modèle, par exemple au niveau des organisations de producteurs, des chambres d'agriculture, de la justice et de la décentralisation en particulier. Tout le monde s'accorde sur le besoin de mettre en cohérence les acteurs impliqués et de recenser les actions dans lesquelles ils sont engagés. Les interventions dont elle relève devraient faire l'objet d'évaluations et mieux s'articuler avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Les collectivités locales sont bien conscientes qu'elles doivent améliorer leurs pratiques. Lors d'un forum en 2003² elles ont pris l'engagement de : recenser les actions en cours à travers une base de données complète ; sensibiliser les gouvernements des pays d'accueil aux enjeux de cette forme de coopération et aux conditions de son succès ; identifier les bonnes pratiques par groupes d'acteurs et par grands domaines d'action ; proposer des outils communs mieux adaptés (financement, partenariats, suivi évaluation et communication) ; et diffuser leurs rapports dans les instances de concertation.

2 . 5ème Assises des Acteurs de la Coopération Franco-Vietnamienne, Toulouse, 13-14 octobre 2003.

Points à prendre en considération

- Les autorités françaises devraient s'engager dans la préparation d'un document d'orientation stratégique pour l'ensemble du dispositif d'APD. Un tel document, construit notamment autour de la réalisation des OMD et fondé sur le principe d'alignement de la coopération française sur les stratégies de lutte contre la pauvreté élaborées par les pays bénéficiaires, ferait fonction de plate-forme collective pour les ministères, les opérateurs publics, privés et du monde associatif et servirait de langage commun et d'outil de communication à l'échelle nationale et internationale.
- Le document de politique transversale prévu par la LOLF pourrait fournir un cadre utile pour décliner la stratégie globale en choix budgétaires.
- Ces deux documents et leur processus de rédaction pourraient servir de point de départ pour, d'une part, associer les OSI au développement des politiques et stratégies et à la mise en œuvre de ces dernières, d'autre part, sensibiliser l'opinion publique en ce qui concerne la mise en œuvre des OMD.

CHAPITRE 2

VOLUME ET RÉPARTITION DE L'AIDE

Volume global

L'augmentation de l'aide publique au développement : une priorité du gouvernement

En 2002, la France se classait au troisième rang parmi les 22 pays membres du CAD - derrière les États-Unis et le Japon - par le montant de son APD, qui s'élevait à 5.49 milliards USD (voir graphique C.1. annexe C). En termes de pourcentage du RNB, elle se situait au premier rang des pays du G7, avec un ratio de 0.38 %. Ce ratio était supérieur à la moyenne du CAD, qui s'élevait à 0.23 %, mais inférieur à l'effort moyen par pays (moyenne non pondérée des ratios des pays du CAD), qui était de 0.41 %.

La France s'est engagée en 2002 à augmenter de moitié son APD au cours des cinq prochaines années, avec l'objectif d'atteindre 0.5 % du RNB en 2007, première étape vers l'objectif de 0.7 % fixé par les Nations unies, qui devrait être atteint d'ici 2012. Elle est en bonne voie pour remplir ses engagements. L'APD française a retrouvé en 2001 le chemin de la croissance (voir graphique sous le tableau C.1, annexe C) après avoir chuté de près de 50 % au cours de la deuxième moitié des années 1990 (soit une diminution du ratio APD/RNB de 0.64 % en 1994 à son point le plus bas de 0.32 % en 2000). En 2002, elle a connu une progression importante : une augmentation de 22 % en termes réels et un relèvement du ratio APD/RNB de 0.32 % à 0.38 % (voir Aperçu synthétique de la France). En 2003, le gel puis l'annulation des crédits budgétaires d'APD votés par le Parlement ont conduit à une réduction de plus de 20 % des crédits disponibles. Malgré une conjoncture budgétaire difficile, l'évolution de l'APD devrait se poursuivre au cours des prochaines années, puisqu'elle figurait parmi les quatre priorités budgétaires du gouvernement en 2004.

Il convient de rester prudent sur l'évolution de l'APD française. Une part significative de la croissance actuelle est due au processus d'annulation de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. Les montants d'APD consacrés au traitement de la dette s'élevaient à 1.5 milliard USD en 2002 (en prix constants), soit près d'un quart de l'APD. Selon les Projets de loi de finances pour 2003 et 2004, ils seraient de 1.9 milliard EUR en 2003 et devraient dépasser 2 milliards EUR en 2004. L'augmentation de l'APD ne s'est guère traduite pour l'instant par des flux d'argent frais vers les pays en développement. Par conséquent, l'importance actuelle du désendettement n'a pas encore permis d'utiliser la croissance de l'APD pour appuyer, à travers des choix budgétaires appropriés, les orientations stratégiques de la coopération française, dont la réalisation des OMD.

La pérennisation de l'APD avec la réalisation progressive de l'initiative PPTE suscite des interrogations. Dans un proche avenir, une fois que la plupart des PPTE auront franchi l'ensemble des étapes du processus de désendettement envisagé dans ce cadre, on peut s'attendre à une baisse conséquente de l'effort d'annulation de dette. Il s'avérera alors nécessaire d'assurer le relais pour maintenir le niveau d'APD. La mobilisation des moyens budgétaires, leur programmation et les

Examen par les pairs : France

modalités de leur mise en oeuvre, sans parler des besoins en ressources humaines, constituent autant de défis sur lesquels le CAD encourage les autorités françaises à se pencher sans tarder.

La répartition de l'APD

Le MAE et le MINEFI contrôlent à eux deux plus de 90 % de l'APD (voir tableau 1 ci-dessous). Le ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche joue un rôle relativement important dans le domaine de la coopération technique par le biais : du budget consacré à la recherche qui bénéficie principalement à deux organismes, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ; et de la prise en charge du coût des études supérieures en France des étudiants venant de pays éligibles à l'APD. En termes de dotation budgétaire, les fonds propres de l'AFD ne représentent que 3 % de l'APD totale tandis que l'APD mise en œuvre par l'Agence (509 millions EUR en termes nets et 816 millions EUR en termes bruts en 2002) s'élève à environ 10 %.

Tableau 1. Répartition de l'APD

En millions EUR, versements nets 2002

	MINEFI	MAE	AFD	Autres ministères	Total	En %
I. Aide bilatérale						
Coopération technique		577		945	1 522	26
Projets et programmes	-44	347*	169		472	8
Allègement de dette	1 140				1 140	20
Aide d'urgence et aide alimentaire		29		278	307	5
TOM (Mayotte et Wallis-et-Futuna)				188	188	3
Coûts administratifs				206	206	4
Total bilatéral	1 096	953	169	1 617	3 835	66
II. Aide multilatérale						
Aide européenne	770	595			1365	23
Banques et fonds de développement	495				495	9
Institutions des Nations unies		126			126	2
Total multilatéral	1 265	721			1 986	34
III. TOTAL	2 361	1 674	169	1 621	5 821	
En %	40	29	3	28		

Source : MINEFI, OCDE.

* Ce montant inclut une dotation budgétaire de 190 millions EUR pour le financement des dons de l'AFD et des C2D.

La programmation et le processus budgétaire : le manque de visibilité de l'APD

L'absence d'une présentation d'ensemble de la politique de coopération et d'un rapport annuel ne facilite pas la lisibilité de l'action de la France en faveur des pays en développement. L'évolution de l'APD à moyen terme n'est guère perceptible, les prévisions n'ayant pas été publiées malgré les engagements du CICID en 2002. De plus, le gouvernement ne dispose pas d'un cadre de programmation pluriannuelle.

La présentation budgétaire actuelle ne permet pas de distinguer clairement parmi les activités de la coopération internationale ce qui relève de l'APD. Le CICID s'était engagé à une présentation plus transparente du budget dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003 mais les efforts en ce sens ont été jugés insuffisants (Assemblée nationale, 2003). Par ailleurs, une grande partie de l'effort d'APD de la France, telle que notifiée au CAD, ne fait pas l'objet d'une inscription budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances relative aux crédits concourant à la coopération avec les pays en développement. La différence serait de près de 3.5 milliards EUR en 2004, soit plus de la moitié de l'APD (Sénat, 2003). Cet écart est imputable en partie aux opérations transitant par les comptes spéciaux du Trésor - en particulier ceux destinés aux opérations de traitement de la dette - et à la prise en compte de certaines dépenses *ex-post* relevant de l'APD selon les définitions du CAD. Ces dernières incluent : la part de la contribution budgétaire de la France affectée aux activités de développement de la Commission européenne en dehors du Fonds européen de développement (FED) ; les coûts induits en France par les étudiants provenant de pays en développement ; les coûts d'assistance aux réfugiés lors de leur première année en France ; et les coûts administratifs.

L'action culturelle extérieure et la francophonie constituent un volet important de la coopération française, lequel relève principalement de la responsabilité du MAE. Elles sont parmi les aspects de la coopération les moins évalués en termes de résultats et d'impact malgré les moyens qui y sont consacrés. Il semble que le nombre de structures superposées et l'étendue des interventions ont un coût non calculé, ce qui justifierait une analyse approfondie de l'efficacité des actions entreprises dans ce domaine. De plus, la diversité des actions et la multiplicité des acteurs, combinées au manque d'affichage stratégique, ne permettent pas de distinguer aisément ce qui relève de l'APD.

En 2002, le budget affecté à l'action culturelle extérieure s'élevait à 1.3 milliard EUR dont 914 millions EUR pour la francophonie. Ces chiffres sont à mettre en relation avec, par exemple, les actions destinées à la promotion de la propre culture des pays en développement (3.9 millions EUR d'engagements du FSP en 2002). La répartition des moyens budgétaires de la DGCID (dont les deux-tiers relèvent de l'APD) est révélatrice de la dilution du développement au sein de l'action culturelle (voir tableau 2). Moins d'un tiers de ceux-ci sont affectés à des activités susceptibles de contribuer directement à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD (voir les rubriques 'Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et dons AFD', 'développement et coopération technique' et 'coopération non gouvernementale').

Tableau 2. Budget de la DGCID

Répartition sectorielle des moyens dans le budget 2002	En millions EUR	En %
Lycées et collèges français à l'étranger	314	22
FSP et dons AFD	254	18
Coopération culturelle et langue française	202	14
Développement et coopération technique	191	13
Audiovisuel extérieur et techniques de communication (y compris TV5 et RFI)	188	13
Coopération universitaire et recherche	161	11
Coopération non-gouvernementale	34	2
Divers	83	6
Total	1 427	100

Source : MAE/DGCID, Bilan 2002 et perspectives.

Dans ce contexte, la LOLF constitue une innovation majeure (voir encadré 3). Elle devrait permettre une plus grande lisibilité de l'action publique et, au niveau budgétaire, l'identification du montant précis des dépenses correspondant à chaque politique publique. À ce titre, la mise en œuvre de la LOLF constitue une étape importante dans le renforcement du contrôle parlementaire. La nouvelle présentation prévue pour l'APD ne couvre que 42 % de l'effort d'APD³ puisqu'elle n'inclut pas les comptes spéciaux du Trésor ni les dépenses comptabilisées comme APD de manière *ex post*. Il est souhaitable que les importantes sommes consacrées par la France à l'allègement de la dette ou au budget de la Commission européenne - qui pour des raisons techniques ne sont pas incorporées dans le budget de l'État - soient reflétées dans les documents relatifs à la mission 'aide publique au développement', notamment le document de politique transversale. Cette remarque s'applique également aux autres catégories d'APD inscrites au budget d'autres missions (par exemple les coûts imputés d'étudiants et ceux des réfugiés) afin de présenter une image aussi complète que possible de l'APD globale de la France. Certaines nouveautés prévues par la LOLF, comme la mise en place d'un budget-pays, sont pertinentes pour l'APD. Le budget-pays permettra à l'Ambassadeur d'avoir une vision globale des dépenses de la France dans un pays donné.

Encadré 3. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

La LOLF a été adoptée en 2001 par le Parlement dans le but de transformer l'architecture budgétaire et de moderniser la gestion publique. À compter de 2006, elle implique pour l'État de passer d'une gestion de moyens à une gestion par objectifs, fixés à l'avance et mesurés par des indicateurs de résultats. Elle devrait également lui donner une souplesse d'action grâce au caractère fongible des crédits qui permettra leur redéploiement entre différentes actions - à l'exception des dépenses de personnel, assistance technique comprise, qui sont plafonnées.

La nouvelle structure budgétaire, approuvée par le Premier ministre en janvier 2004, propose un budget structuré en 45 missions, elles-mêmes divisées en programmes, déclinées en actions et sous-actions. Chaque mission recoupe une politique publique qui peut être partagée entre plusieurs ministères. Pour les missions interministérielles, un chef de file devra assurer la coordination des politiques et un document de politique transversale complètera les informations budgétaires du projet de loi de finances.

Suite aux consultations entre le MAE et le MINEFI à propos de la réunification de l'ensemble du budget d'APD, la nouvelle présentation budgétaire¹ inclut une mission 'aide publique au développement' relevant des deux ministères. Elle est composée de deux programmes : i) aide économique et financière au développement ; et ii) solidarité à l'égard des pays en développement. Le chef de file de cette mission sera nommé dans les mois qui viennent. Une mission 'action extérieure de l'État', relevant de la responsabilité du MAE, est également envisagée. Elle contient trois programmes : i) action de la France en Europe et dans le monde ; ii) rayonnement culturel et scientifique ; et iii) Français à l'étranger et étrangers en France.

La mise en œuvre de la LOLF nécessite une volonté politique forte car elle constitue une transformation majeure des modes de gestion publique. D'importants chantiers sont en cours : restructuration des budgets ; définition de nouveaux modes de gestion ; évolution de la gestion des ressources humaines ; introduction d'une logique de la performance et du contrôle de gestion ; transformation de la fonction de comptabilité ; et refonte des systèmes d'information.

1. Disponible sur le site Internet du MINEFI : www.MINEFI.gouv.fr/moderfie/architecture/index_documentation.html

3. Sur la base de la loi de finances pour 2003.

L'APD bilatérale

La diminution de l'aide française constatée entre 1995 et 2000 a touché principalement l'APD bilatérale. Le retrait de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française de la Partie I de la liste du CAD des pays bénéficiaires a contribué à la poursuite de la chute de l'APD en 2000. Redonner à l'aide bilatérale sa place prépondérante figure parmi les priorités affichées du gouvernement. Sa part dans l'APD totale brute est passée de 66 % en 2001 à 70 % en 2002 et devrait se stabiliser à ce niveau (voir tableau C.2).

Une partie de l'aide de la France (12 % du total de l'APD brute) est octroyée sous forme de prêts (voir tableau C.2). Dans les pays qui sont à la fois PPTE et PMA, l'AFD intervient sous forme de dons ou de prêts non souverains accordés à des secteurs marchands et ne nécessitant pas de garantie de l'État. Elle peut aussi octroyer des prêts très concessionnels à des PPTE qui ne sont pas des PMA. Pour éviter une concentration trop importante de risques de l'AFD dans un nombre limité de pays (vu la réduction drastique du nombre de pays éligibles à des prêts), le CICID a autorisé l'Agence à intervenir au-delà de la ZSP dans le Bassin méditerranéen (Égypte, Jordanie, Syrie et Turquie) et la région du Grand Mékong (Province du Yunnan en Chine) depuis 2002. Le MINEFI octroie des prêts au titre de la Réserve pays émergents (RPE) avec comme principaux critères : (i) l'intervention sur des projets ayant un fort effet de levier sur le développement du pays bénéficiaire ; et (ii) l'utilisation, dans la réalisation du projet, de la technologie et du savoir-faire français en prenant en compte les besoins et la capacité des maîtres d'ouvrages à gérer financièrement et techniquement ces savoir-faire (voir liste des pays éligibles, annexe B). Les versements ont baissé de 240 à 154 millions EUR entre 1999 et 2002.

Le poids du traitement de la dette

La coopération technique est une composante importante de l'aide française : elle représente 23 % de l'APD totale (voir tableau C.2). Elle regroupe principalement l'assistance technique, les bourses et stages, les activités de recherche et les coûts induits en France par les étudiants étrangers provenant de pays éligibles à l'APD. Par contraste, les moyens alloués à la catégorie 'aide programme' et projet ne représentent que 7 % de l'APD totale (voir tableau C.2).⁴ L'aide projet comprend différents guichets : le FSP - géré par le MAE - , l'AFD et la RPE. La France tend à privilégier l'aide projet mais n'exclut pas l'approche programme (voir chapitre 6 pour une description de ces différents instruments).

Le traitement de la dette

La France figure parmi les plus gros créanciers des pays en développement et le traitement de la dette constitue depuis un certain nombre d'années une part importante de son APD. En 2002, elle représentait 24 % de l'APD totale (voir tableau C.2) et 25 % de l'effort total de l'ensemble des membres du CAD.⁵ Les données disponibles ne permettent pas d'identifier clairement l'affectation des fonds dégagés par les allègements de dette par pays et par secteur ni la nature des créances annulées.

Au sein du Club de Paris, la France joue un rôle central dans le traitement de la dette des pays en développement. Elle a depuis toujours appuyé les efforts de la communauté internationale visant à trouver une solution au surendettement de ces pays. Elle participe également aux débats en cours au

4 . La DGCID estime que près des deux tiers de l'assistance technique, soit 185 millions EUR, sont directement liés à la réalisation de projets et programmes. Elle envisage d'en modifier la notification au CAD ce qui permettrait de mieux refléter son action.

5 . Voir tableau 14 (OCDE/CAD, 2004).

Examen par les pairs : France

sein des IFI portant sur la soutenabilité de la dette des PPTE. Pour ce qui est de la dette des pays non éligibles à l'initiative PPTE, la France a soumis des propositions dans le cadre du Sommet du G8 en 2003, qui ont conduit à l'adoption de l'approche d'Evian.

L'estimation du coût global des allègements de la dette consentis par la France dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée s'élève à plus de 10 milliards EUR. Cette somme comprend : (i) une contribution de 200 millions EUR (dont 90 % à travers la Commission européenne) au fonds fiduciaire PPTE, géré par la Banque mondiale ; (ii) un allègement de la dette commerciale d'un montant de 5.5 milliards EUR traitée au sein du Club de Paris ; et (iii) à l'instar de la majorité des pays du G7, un effort additionnel d'1 milliard EUR pour l'annulation à 100 % des créances commerciales éligibles au traitement du Club de Paris et de 3.7 milliards EUR pour l'annulation de la totalité des créances d'APD.

En ce qui concerne l'annulation des créances d'APD, la France a opté pour un mécanisme de refinancement sous forme de dons des échéances dues par les pays concernés. Cette formule permet de convertir les remboursements de dettes en dons destinés à financer des programmes de lutte contre la pauvreté dans le cadre des CSLP. Ceci a nécessité la mise en place des Contrats de désendettement et de développement (C2D) (voir encadré 4). La France met beaucoup d'efforts dans ce nouvel instrument qui lui permet de tester la mise en œuvre de l'approche programme. Pour l'instant, cinq contrats ont été signés qui représentent des engagements totaux de 62.4 millions EUR pour la période 2001-06, soit moins d'un tiers des encours d'échéances cumulées. Des incertitudes subsistent quant aux plus grands bénéficiaires potentiels de CD2 : le Cameroun et la Côte d'Ivoire, pour lesquels la dette d'APD est d'environ 1 milliard EUR chacun.

Encadré 4. Contrats de désendettement et de développement (C2D)

Les C2D sont des contrats de trois ans passés entre le gouvernement français et le gouvernement bénéficiaire. Ils sont signés dès que le pays concerné atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE. Le gouvernement bénéficiaire continue de rembourser normalement ses échéances à la Banque de France mais il reçoit en retour, dans un compte joint ouvert dans sa Banque Centrale et soumis à la double signature de son autorité désignée et de l'AFD, un montant correspondant à l'échéance qu'il vient de payer. Rythmée par les échéances des prêts, la démarche des C2D peut s'étaler sur quarante ans (plusieurs contrats successifs pourront se succéder dans un même pays) et représente un volume financier prévisionnel d'environ 3.7 milliards EUR.

Les ressources du C2D doivent appuyer des programmes sectoriels dans les domaines suivants : éducation de base et formation professionnelle ; soins de santé primaire et lutte contre les grandes endémies ; équipements et infrastructures des collectivités locales et aménagement du territoire ; et gestion des ressources naturelles. La programmation des C2D est une responsabilité conjointe du MAE et du MINEFI. Sa mise en œuvre relève de l'AFD. Les organisations de la société civile sont associées au processus de mise en place et de suivi des contrats. Un fonds d'étude et de préparation de projets a été dédié à cet effet pour la préparation du C2D au Cameroun.

Actuellement 22 pays sont éligibles à une démarche C2D (voir annexe B). Cinq ont déjà signé un contrat (voir tableau ci-dessous). Des C2D sont en cours de préparation pour le Cameroun, Madagascar et le Nicaragua, tous proches du point d'achèvement PPTE.

Pays ayant conclu un C2D avec la France	Période	Montant du 1^{er} contrat	Stock de dette d'APD à refinancer sous forme de dons
En millions EUR			
Mozambique	2001-04	29.8	79
Ouganda	2002-05	3.2	13
Bolivie	2003-06	10.5	28
Tanzanie	2003-06	4.2	11
Mauritanie	2003-05	14.7	70
Total		62.4	201

Source : MINEFI.

Coopération non gouvernementale et décentralisée

Le gouvernement a réaffirmé à diverses occasions sa volonté de favoriser une participation plus large des acteurs de la société civile et des collectivités territoriales. Ces déclarations d'intention ne semblent pas se traduire par un accroissement significatif des moyens mis à leur disposition. Les montants d'APD vers les ONG, 28 millions USD en 2002 (en prix constants), représentaient moins de 1 % de l'APD totale, un pourcentage parmi les plus faibles au sein du CAD (voir tableau C.2). Les ONG ont mené une réflexion sur les modalités de cofinancement qui leur permettraient d'absorber une hausse éventuelle des moyens mis à leur disposition (Coordination SUD, 2004). Celles-ci pourraient prendre la forme de dotations globales pluriannuelles destinées à financer des programmes géographiques ou thématiques avec un renforcement des contrôles *à posteriori*. L'avantage serait de renforcer la portée stratégique des cofinancements tout en facilitant leur gestion administrative. Dans le cadre du FSP, une part relativement importante (26 % des engagements en 2002, soit 40 millions EUR) est consacrée à des activités visant au renforcement de la société civile (ONG et collectivités territoriales françaises).

La mobilisation par les ONG des ressources privées a connu un véritable essor qui leur a permis de doubler en 10 ans leur volume d'activités qui s'élève actuellement à 700 millions EUR. Vingt ONG se partagent 80 % de ces ressources. Tandis que les financements privés représentent en moyenne plus de 60 % du budget global des ONG, la part des cofinancements publics français représente moins de 10 % de leur budget global, le reste provenant de la Commission européenne et d'organisations internationales.

À l'heure actuelle, plus de 3 000 collectivités territoriales seraient actives dans 115 pays différents au titre de la coopération décentralisée. Étant donné le foisonnement des activités et le nombre d'intervenants impliqués, il est difficile de procéder à un recensement exhaustif des activités de cette forme de coopération. Selon les estimations, les montants mobilisés à travers les collectivités locales pourraient atteindre, toutes sources de financement confondues, un total annuel de plus de 200 millions EUR. Ce montant n'est pas pour l'instant pris en compte dans la comptabilisation de l'APD française. Le gouvernement encourage l'essor de la coopération décentralisée en appuyant, sous forme de co-financement, les projets des collectivités territoriales (8 millions EUR répartis sur 300 projets en 2002).

Une sélectivité géographique insuffisante

La réforme de 1998 avait établi la ZSP par souci de rendre l'aide française plus sélective et concentrée. Cette liste, composée de 54 pays (voir annexe B), comprend les pays les moins développés et n'ayant pas accès aux marchés des capitaux. Elle regroupe les pays « du champ »⁶ auxquels se sont ajoutés un bon nombre d'autres pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, le Liban, les zones sous administration palestinienne, le Yémen, les pays de la péninsule indochinoise, Vanuatu et le Surinam. Cette liste est évolutive car elle peut être modifiée chaque année par le CICID. Sa taille a d'ailleurs été réduite de 61 à 54 en 2002. La ZSP est avant tout une notion politique et ne garantit pas aux pays qui en font partie d'obtenir une aide de la France selon une enveloppe prédéterminée.

Dans le contexte de la relance de son aide, la France a réaffirmé la priorité qu'elle entend accorder à l'Afrique. Elle s'est engagée à fournir à ce continent au moins 50 % des montants induits par la croissance de l'APD. La répartition géographique de l'APD bilatérale en versements bruts (voir tableau C.3) fait apparaître une forte concentration sur l'Afrique dont la part d'aide bilatérale est passée de 62 % en 1999 à 76 % en 2002. À titre de comparaison, la moyenne du CAD en 2002 était de

6 . C'est-à-dire les pays d'ancienne influence française, principalement les ex-colonies d'Afrique.

Examen par les pairs : France

36 %. Par contraste avec le passé, la part allant à l'Afrique sub-saharienne est en progression (de 45 % en 1999 à 62 % en 2002) tandis que celle allant à l'Afrique du Nord est en baisse (de 18 % à 14 % pour la même période).

En réaffirmant sa priorité à l'Afrique, la France s'est engagée à soutenir les PMA dont les deux tiers se trouvent sur ce continent. En 2002, 33 % de son APD bilatérale sont allés aux PMA (contre 29 % pour la moyenne du CAD) et 33 % aux autres pays à faible revenu (moyenne du CAD 31 %) (voir tableau C.3). Ces pourcentages sont en hausse, laquelle semble plus marquée pour les autres pays à faible revenu que pour les PMA. Conformément à ses engagements, la France est en train de se rapprocher de l'objectif international de 0.15 % défini par les Nations unies. Exprimée en pourcentage du RNB, l'APD française aux PMA représentait 0.11 % en 2002, montant supérieur à la moyenne du CAD (0.05 %). Toutefois, des progrès peuvent être réalisés puisque seuls sept pays, parmi les 20 bénéficiaires les plus importants de l'APD française, sont des PMA.⁷

Il existe une volonté affirmée d'éviter le saupoudrage de l'aide mais la réalité est autre. Si 73 % de l'APD bilatérale sont concentrés sur les 20 premiers bénéficiaires, les 27 % restants sont dispersés sur plus de 120 pays. La part de l'APD bilatérale destinée aux pays de la ZSP est en progression : celle-ci, inférieure à 50 % en 1999, s'élevait à 63 % en 2002. Toutefois les 20 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale comptent six pays qui n'appartiennent pas à la ZSP (voir tableau C.4). Par ailleurs, une vingtaine de pays de la ZSP reçoivent des montants annuels inférieurs à 10 millions USD. Ceci s'explique par le fait que la ZSP n'engage que les interventions de l'AFD et celles du FSP qui ne constituent qu'une fraction des activités de la coopération bilatérale, tandis que le désendettement et la coopération culturelle, scientifique et technique ne se limitent pas à la ZSP. De plus, en 2002, l'AFD a été autorisée par le CICID à intervenir hors de la ZSP pour ses activités de prêts de manière à diversifier ses risques. Le FSP peut également depuis 2000 être utilisé en dehors de la ZSP pour des interventions ponctuelles dans des pays en sortie de crise (Europe du Sud-Est et Afghanistan).

L'intention des autorités françaises de concentrer l'aide sur les pays qui en ont le plus besoin est de plus en plus manifeste mais ce principe n'a pas été conceptualisé (MAE/DGCID, 2003a et MAE/DGCID, MINEFI/Direction du Trésor et AFD, 2003). À l'instar d'autres membres du CAD qui ont déterminé les pays avec lesquels ils souhaitent développer une relation privilégiée, la France pourrait mener une réflexion sur l'opportunité d'établir des priorités à l'intérieur de la ZSP, en définissant des critères d'allocation de ressources en fonction des besoins nécessaires à la réalisation des OMD. D'autres critères pourraient porter sur la performance des politiques, la bonne gouvernance ou le respect des droits humains. Le Projet d'orientation stratégique de l'AFD contient des mesures dans ce sens. Partant du constat d'une trop grande dispersion de ses moyens parmi les pays de la ZSP et d'un positionnement marginal dans la plupart d'entre eux, l'Agence s'est dotée d'une stratégie géographique plus sélective. Ni les critères décidant de la nature de la coopération, ni la liste des pays qui en résulte n'ont été rendus publics.

La répartition sectorielle : une évolution en faveur des secteurs sociaux de base

Une évolution notable depuis le dernier examen du CAD est l'engagement marqué de la France envers les secteurs sociaux de base. Un certain nombre de priorités ont été annoncées à l'occasion d'événements internationaux récents, comme c'est le cas pour le VIH/sida et l'eau. La France est maintenant en mesure de fournir des informations statistiques relatives à l'éducation et à la santé de base. La catégorie 'infrastructures et services sociaux' constitue la rubrique la plus importante de l'APD bilatérale française avec 36 % du total (voir tableau C.5). À l'intérieur de celle-ci, l'éducation à

7. Ce sont en 2001-02 (voir Tableau C.4) : le Mozambique, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, Madagascar, le Bénin et le Niger.

elle seule représente 22 %. Malgré les efforts déployés pour l'enseignement général et l'éducation de base dans un certain nombre de pays partenaires, notamment l'appui à la procédure accélérée en faveur de l'Éducation pour tous (voir chapitre 3), l'appui aux systèmes éducatifs des pays en développement représente moins d'un quart de l'ensemble des ressources affectées à l'éducation. La plus grande partie des ressources déclarées dans cette catégorie (926 millions USD en 2002) comprend : les coûts imputés des étudiants (562 millions USD) ; les transferts aux TOM (141 millions USD) ; et la scolarisation des élèves nationaux dans les lycées français situés dans les pays de la Partie I de la liste du CAD des pays bénéficiaires (102 millions USD).

La France est l'un des rares membres du CAD (avec l'Allemagne, l'Autriche et le Canada) qui inclut les coûts imputés des étudiants dans l'APD. Ceux-ci correspondent à la prise en charge par l'État français des frais d'enseignement supérieur des étudiants des pays en développement qui bénéficient des mêmes subventions que les étudiants français. Ces montants - relativement importants (562 millions USD en 2002, environ 10 % de l'APD) - ont augmenté de 21 % en 2002. Ils correspondent à 145 000 étudiants (75 % sont originaires d'Afrique dont plus de la moitié des pays du Maghreb). En l'absence d'informations détaillées sur le sujet, il est difficile de juger si la notification se fait conformément aux directives du CAD en termes de sélection des étudiants et des programmes d'études. En principe ces données devraient être ajustées de manière à retirer de la comptabilisation les coûts imputés des étudiants qui ne retournent pas dans leur pays d'origine.

L'APD multilatérale

Le niveau de l'aide multilatérale est resté constant malgré la diminution de l'APD entre 1995 et 2000. Sa part dans l'APD totale est passée de 24 % en 1998 à 34 % en 2001 (voir tableau C.2). La tendance est en train de se renverser puisque celle-ci est retombée à 30 % en 2002 (un niveau légèrement au-dessus de la moyenne du CAD qui est de 27 %),⁸ même si les montants en valeur absolue sont en hausse. À l'instar d'une grande partie des pays membres de l'UE, l'une des caractéristiques de l'aide multilatérale française est la prépondérance de l'aide européenne.

La France reconnaît l'importance des organisations internationales face aux enjeux mondiaux nécessitant des solutions au niveau multilatéral. Elle s'est engagée à jouer un rôle plus influent au sein des débats internationaux mais ne dispose pas d'une stratégie explicite pour sa coopération multilatérale. En effet, le choix des institutions qu'elle appuie et le niveau de ses contributions ne semblent pas répondre à des choix politiques clairs. La France mène cependant une politique relativement active au plan multilatéral en apportant un appui considérable aux fonds mondiaux, comme le Fonds mondial pour la lutte contre le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme ou le Fonds pour l'environnement mondial. Son action s'inscrit de plus en plus dans le cadre de cofinancements. Un recensement de l'ensemble de ces activités n'est toutefois pas disponible.

Le déficit d'affichage stratégique de la France en matière de coopération multilatérale se traduit également par le manque d'articulation visible entre ses actions bilatérales et multilatérales au-delà d'activités conjointes sur le terrain. D'une manière générale, la France gagnerait à faire valoir son expérience bilatérale au sein des instances internationales dans nombre de domaines, comme elle l'a fait avec succès en matière de VIH/sida ou de désendettement. Elle pourrait s'inspirer de l'expérience d'autres membres du CAD, qui essayent d'associer leurs représentants sur le terrain à la préparation de leurs prises de positions au sein des organes exécutifs des institutions multilatérales.

8 . Cette moyenne est légèrement supérieure (32 % en 2002) si on ne tient compte que des membres du CAD qui sont membres de l'UE.

Un penchant marqué pour l'aide européenne

L'aide multilatérale au titre de l'aide européenne comprend la contribution de la France au FED et celle au budget général de la Commission européenne affecté à des activités de développement. Celle-ci représentait 64 % de l'APD multilatérale de la France en 2002, soit 19 % de son APD totale⁹ (voir tableau C.2). La prépondérance de l'aide européenne dans l'aide multilatérale de la France s'explique en partie par sa contribution plus que proportionnelle au FED, dont elle assure 24.3 % des ressources (par rapport à sa quote-part budgétaire qui s'élève à environ 17 %). La part de l'aide européenne est en expansion en raison de l'accélération récente des décaissements du FED.

La France a apporté sa contribution au débat sur le renforcement de l'efficacité de l'aide européenne en proposant la budgétisation du FED (Bocquet et Viallon, 2003). Cette initiative a reçu un écho favorable auprès de la Commission qui a soumis au Conseil une proposition visant à une intégration du FED dans le budget de l'UE d'ici 2007, laquelle est en cours de discussion. Cette démarche permettrait de renforcer le processus d'amélioration des modalités de gestion de l'aide. Son atout principal serait surtout de permettre à la Commission de disposer d'une vision globale de ses actions de développement et de pérenniser l'effort de solidarité de l'UE envers les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique.

Les contributions aux banques de développement

Les contributions de la France aux banques de développement constituent la deuxième grande catégorie d'APD multilatérale, soit respectivement 4 % pour le groupe de la Banque mondiale et 2 % pour les banques régionales de développement de l'APD totale en 2002 (voir tableau C.2). Le MINEFI prépare un rapport annuel sur la participation de la France au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale (MINEFI, 2002). La publication de ce rapport, destiné au Parlement, vise à mieux faire comprendre les rôles et responsabilités de ces deux institutions et les prises de position françaises dans le cadre de leurs organes exécutifs.

Les institutions des Nations unies : un appui à renforcer

Les contributions de la France aux institutions des Nations unies représentent la plus faible catégorie de son APD multilatérale. La part de l'APD totale qui leur est consacrée (2 % en 2002) est inférieure à la moyenne du CAD (7 % en 2002) (voir tableau C.2). À titre de comparaison, les versements de la France à ces institutions sont nettement inférieurs à ceux des États-Unis, du Japon et de certains États membres de l'UE (Allemagne, Danemark, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). En l'absence d'un affichage plus explicite en matière d'aide multilatérale, il est difficile de juger si ces chiffres reflètent un choix politique manifeste. Toutefois, les préférences stratégiques que la France semble vouloir accorder aux institutions des Nations unies - compte tenu du rôle qu'elles sont amenées à jouer pour rendre la mondialisation plus équitable - ne semblent pas se refléter au niveau budgétaire. Les autorités françaises admettent qu'elles pourraient renforcer leur appui et prévoient de dégager des marges de manœuvre dans le cadre de l'augmentation de l'APD, sans spécifier toutefois comment cela se traduirait au niveau des contributions françaises au budget de ces organisations.

9. Les mêmes moyennes pour les États membres de l'UE s'élèvent à 53 % et 17 % respectivement. Seuls le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède ont une part de l'aide européenne inférieure à 10 % du total de leur APD.

La répartition des contributions en 2001-02 (voir graphique, tableau C.2) montre que 55 % des contributions françaises bénéficient à six organisations et fonds¹⁰ tandis que 45 % se répartissent sur un ensemble d'organisations et de fonds dont le détail n'est pas disponible pour plus de la moitié des montants en jeu, ce qui est une bonne indication de la dispersion des ressources. La France pourrait envisager une approche plus sélective et mieux ciblée de manière à accroître ses contributions aux institutions qui soutiennent ses objectifs d'action. À l'instar d'autres membres du CAD, elle pourrait élaborer un ensemble de critères pour sélectionner les organismes avec lesquels elle entend entretenir un partenariat privilégié.

Points à prendre en considération

- Identifier les moyens d'assurer le relais de la croissance de l'APD dans un proche avenir pour compenser la diminution progressive du traitement de la dette.
- Saisir les opportunités que présente la LOLF pour se doter d'un processus de programmation transparent et pluriannuel.
- Revoir la sélectivité géographique au sein de la ZSP en établissant des priorités en fonction des ressources nécessaires à la réalisation des OMD et de l'impact possible compte tenu de l'engagement et de la performance des pays bénéficiaires.
- Dans les secteurs sociaux et l'éducation en particulier, renforcer la part des financements destinés à appuyer la mise en œuvre des stratégies sectorielles des pays en développement.
- Expliciter la stratégie multilatérale, y compris en termes de choix budgétaires, et valoriser les enseignements de l'expérience bilatérale dans l'action multilatérale.
- Engager un dialogue sur le rôle que les ONG peuvent jouer dans le renforcement de la société civile dans les pays en développement, en envisageant une augmentation des co-financements de projets dans ce contexte.

10 . Ce sont les organisations suivantes : Organisation mondiale de la santé (OMS), PNUD, Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Organisation des Nations unies (ONU) et Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

CHAPITRE 3

LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS : UNE APPROCHE FRANÇAISE ET SA DÉCLINAISON AU NIVEAU DE QUELQUES SECTEURS

La lutte contre la pauvreté et les inégalités

Une vision inclusive de la lutte contre la pauvreté et les inégalités (LCPI)

Le dernier examen du CAD regrettait que la réduction de la pauvreté ne soit pas suffisamment reflétée dans les orientations de l'APD française et que les données statistiques ne soient pas assez détaillées pour retracer de façon fidèle les engagements destinés à ce thème. L'intérêt de la France pour la lutte contre la pauvreté s'est affermi depuis que le gouvernement a décidé d'appuyer la mise en œuvre des OMD. Un premier bilan des actions de la coopération française (MAE/DGCID, 2000b), reconnaît que la lutte contre la pauvreté n'a pas été un acte explicite de cette coopération et que l'approche utilisée pouvait aboutir à une dispersion des efforts et à un saupoudrage faute de choix explicites. La plupart des interventions avaient contribué à la lutte contre la pauvreté mais des effets pervers étaient apparus qui avaient aggravé les inégalités et marginalisé certaines catégories sociales. Ces effets étaient difficiles à analyser faute de suivi-évaluation et d'indicateurs spécifiques.

Le bilan a suscité un certain nombre de réflexions au sein de différents groupes interdisciplinaires, dont le Réseau Impact créé avec l'appui du MAE pour favoriser les synergies autour de la problématique de la réduction de la pauvreté et des inégalités au sein du dispositif français de coopération. Dans un document intitulé « *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion - Une contribution au débat* » (MAE/DGCID, 2001b), le MAE reconnaît que la pauvreté est un fait social et culturel autant qu'individuel, politique autant qu'économique ; et que ces différentes formes interagissent. En introduisant les notions d'exclusion et d'inégalité, elle place la dimension politique au cœur des stratégies de développement. Plutôt que de faire des ciblage systématiques, l'approche française vise à intégrer les populations pauvres et marginalisées à l'intérieur d'interventions plus globales et à diversifier les solutions correctives pour répondre aux différents besoins des catégories sociales concernées.

Les principes qui doivent guider l'aide française sont au nombre de cinq (MAE/DGCID, 2001b): (i) faire de la LCPI une dimension prioritaire mais non exclusive (face au développement durable); (ii) examiner la relation entre croissance et pauvreté à travers l'étude des politiques de redistribution ; (iii) intégrer la notion d'exclusion et d'inégalité à la notion de pauvreté ; (iv) reconnaître le rôle de l'État et des politiques publiques pour faire respecter les impératifs d'équité et de cohésion sociale ; et (v) établir le lien entre LCPI et mondialisation. Dans ce contexte, les règles commerciales qui nuisent aux intérêts des PMA et les relations d'État à État doivent être repensées.

L'AFD a manifesté maintes fois son intérêt pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités, comme en témoigne la richesse de sa réflexion sur ce sujet. Une *Note de doctrine sur la réduction de la pauvreté et des inégalités* (AFD, 2001) reconnaît que l'objectif international de réduction de la pauvreté est une tendance lourde à intégrer dans les stratégies sectorielles. L'Agence propose d'orienter son action selon trois axes : la création d'opportunités économiques ; le renforcement des

capacités des institutions et des populations bénéficiaires de l'aide ; et l'appui aux populations marginalisées pour réduire leur vulnérabilité aux chocs à court terme et aux régressions écologiques à long terme. Il est paradoxal que dans le Projet d'orientation stratégique de l'Agence la question de la LCPI, à laquelle elle semble pourtant adhérer pleinement, ne soit adressée explicitement que par rapport à la santé et à l'éducation « alors que des actions à tous les niveaux le long des filières économiques, d'infrastructure, de secteurs sociaux, d'appui aux organisations professionnelles et sociales devraient en faire partie, sous forme d'action immédiate » (Lavigne Delville, 2003).

Dans ce même ordre d'idées, on peut s'interroger sur l'action du MINEFI dans la conceptualisation et la mise en pratique de la LCPI. L'importance des opérations de désendettement dans l'APD française engage inévitablement ce ministère dans la problématique de la réduction de la pauvreté. Les questions que soulève le traitement de la dette mériteraient de faire partie intégrante de la réflexion sur la LCPI.

Quelques principes opérationnels

Les travaux conduits au sein du Réseau Impact ont permis de dégager certains principes qui constituent une 'communauté de pratiques' sur la mise en œuvre de la LCPI :

- On parle de 'logique des acteurs' pour valoriser la capacité des acteurs sociaux à réaliser et faire des propositions. Cette logique va jusqu'à l'appui à des contre-pouvoirs potentiels (par exemple les organisations de producteurs en milieu rural).
- La coopération est davantage négociée avec les partenaires, adaptée aux spécificités nationales et contractualisée, comme dans le cas des C2D.
- L'État doit être renforcé, décentralisé et responsabilisé. Les politiques publiques jouent un rôle clé dans l'amélioration ou la détérioration des conditions des populations défavorisées. Les ministères, dont les compétences techniques sont faibles, sont renforcés ainsi que les sociétés civiles qui doivent tenir l'État redevable de ses actions envers les citoyens.
- Des modèles inclusifs de croissance et des systèmes redistributifs de celle-ci pouvant améliorer l'accès des pauvres aux ressources productives sont envisagés. Les interventions sont censées profiter à tous par une 'logique d'entraînement' (*trickle-down effect*).
- En même temps, la régulation politique au niveau mondial doit être poursuivie pour mieux maîtriser les effets de la libéralisation sur les populations les plus pauvres de la planète.

Risques et défis de la LCPI

Même si elle est intellectuellement attrayante et fondée, l'approche 'inclusive' de la LCPI et ses corollaires ne résolvent pas le problème d'atomisation qui avait été soulevé dans le premier bilan de l'action française en matière de lutte contre la pauvreté. De plus, concilier les différentes dimensions (politique, économique, sociologique, institutionnelle, territoriale et sectorielle) qui sous-tendent la LCPI n'est pas systématique au niveau pratique. Comme la mission du CAD l'a constaté au Bénin (voir annexe E), la coopération française est le plus souvent éclatée entre les différents acteurs et niveaux d'engagement et la diversité des objectifs rend difficile la recherche de synergies. En prenant les OMD pour cadre de référence la coopération française en Mauritanie (voir annexe F) a su en partie pallier ces difficultés et maintenir le cap sur la réduction de la pauvreté.

Du point de vue conceptuel, la LCPI se rapproche assez bien des *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* (OCDE/CAD, 2001), en particulier en ce qui concerne l'approche pluridisciplinaire de la pauvreté, ses causes et facteurs récurrents, certains domaines privilégiés

Examen par les pairs : France

d'action et la nécessité d'élargir le dialogue à des partenaires diversifiés. Les lignes directrices vont cependant au-delà de l'approche française au niveau des recommandations pratiques. Elles préconisent par exemple de : prendre comme cadre général les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les budgets nationaux ; définir clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs ; investir dans des mécanismes de coordination sous la direction du pays ; renforcer certains travaux communs (collecte de données, analyses, missions, évaluations, etc.) ; et simplifier les exigences administratives et financières du dispositif d'aide. Ces recommandations forment en principe un cadre d'action dont la coopération française pourrait s'inspirer.

De manière générale, la coopération française devrait avoir une position consolidée sur la LCPI qui contribuerait à clarifier les choix géographiques et sectoriels, les modalités de mise en œuvre et les rôles respectifs et complémentaires entre les différents intervenants : le MAE, le MINEFI et l'AFD mais aussi les OSI et les acteurs de la coopération décentralisée. L'accent devrait être mis sur l'analyse des acteurs sociaux et des relations qu'ils entretiennent et sur l'élaboration d'instruments de mesure. La France pourrait faire plus systématiquement appel à l'expertise locale ou régionale bien au fait des complexités politiques et socioéconomiques des pays partenaires et co-financer ce genre d'activités, notamment dans le cadre des stratégies élaborées au niveau national.

Les difficultés à intégrer la dimension 'genre'

Selon un certain nombre de documents que le MAE et l'AFD ont produits ces dernières années, la réduction des inégalités entre hommes et femmes fait partie intégrante de la lutte contre la pauvreté et les inégalités : « La lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion (...) oblige à reformuler les rapports entre hommes et femmes, entre groupes sociaux, entre les États comme entre États et sociétés. Face à ces enjeux, on ne dira jamais assez que la pauvreté comme les inégalités et les processus d'exclusion nécessitent un engagement politique soutenu sur le long terme » (MAE/DGCID, 2001b). Même si la dimension 'genre' a fait progressivement son chemin au niveau des politiques françaises de coopération, elle demeure encore en retrait par rapport à certains partenaires européens et multilatéraux, en particulier sur les implications méthodologiques inhérentes à l'intégration de ce thème dans les pratiques d'aide.

Consciente des limites de sa politique en matière d'égalité homme-femme, la DGCID a commandé un bilan sur la prise en compte du genre dans les actions de la coopération française (Roy et Villeret, 2002). Sur la base de l'analyse de différentes catégories de projets mis en œuvre depuis la Conférence de Pékin en 1995, celui-ci conclut tout d'abord que l'information sur ces projets était trop dispersée et hétérogène pour que les actions 'genre' soient visibles, y compris au sein de la direction générale. Au niveau des politiques, le rapport révèle la difficulté de situer l'approche française sur les questions de genre en l'absence de stratégie claire. L'objectif de réduire les inégalités homme-femme et de renforcer l'autonomisation des femmes est rarement explicité « même s'il n'est pas exclu que cet objectif soit atteint partiellement par les actions prenant en compte les besoins spécifiques des femmes ».

Au niveau des projets, le rôle productif des femmes est généralement absent mais certaines actions spécifiques dans les secteurs traditionnels (santé et éducation) répondent bien aux besoins des femmes. Le même constat a été établi par la mission du CAD au Bénin et en Mauritanie. De nombreuses interventions sont innovantes et originales, par exemple dans la micro finance, dans certains domaines sensibles comme le tourisme sexuel et les mutilations sexuelles et dans le développement rural. Toutefois, l'impact réel des projets est peu ou pas connu faute d'évaluations prenant en compte la problématique genre, et les données économiques et sociales sexospécifiques sont quasiment inexistantes. Par ailleurs, l'absence de capitalisation des acquis pénalise l'intégration transversale du genre à la DGCID.

La DGCID semble se mobiliser depuis la parution du bilan : un réseau francophone interdisciplinaire d'experts - Genre en action - s'est constitué en 2002 pour capitaliser, échanger et coordonner les recherches et les expériences dans le domaine du genre. Le MAE cofinance des projets avec l'UNICEF, le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) et l'Organisation internationale du travail (OIT) sur cette question. Récemment, une note stratégique (MAE, non datée) est sortie sur la promotion des droits de la femme et de l'égalité homme-femme qui propose de : (i) mobiliser l'expertise française et du Sud et de renforcer les partenariats, notamment avec le Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), pour mieux participer aux débats internationaux sur ces questions ; (ii) renforcer la recherche-action et l'expertise du Sud ; (iii) promouvoir l'intégration systématique du genre dans les stratégies sectorielles et dans toutes les étapes du cycle des projets de développement ; et (iv) mettre en œuvre des programmes spécifiquement dédiés aux femmes ou à la lutte contre les inégalités entre les hommes et les femmes tout en y associant les hommes. Le très faible niveau des ressources humaines (moins d'une personne) pour traiter de la dimension genre au sein de la DGCID risque de sérieusement compromettre la mise en œuvre de cet ambitieux programme.

Une note d'orientation opérationnelle de l'AFD (2001c) sur la prise en compte du genre fait de la réduction des inégalités entre les hommes et les femmes une des finalités de la mission de l'Agence. La note préconise la prise en compte de cette dimension dans les projets visant : (i) les services sociaux de base ; (ii) le développement local, urbain et rural (accès aux infrastructures) ; et (iv) la production et l'emploi. Depuis deux ans la dimension 'genre' est intégrée dans le cadre informatisé de l'instruction des projets. Cet outil devrait constituer une avancée dans la prise en compte systématique du genre dans les actions de l'Agence. L'AFD a également contribué à la publication d'un ouvrage sur « l'eau, le genre et le développement durable » (Allély, 2002) et à une note méthodologique sur « genre et marchés » incluse dans une publication du CAD (OCDE/CAD, 2002b). Malgré ces efforts, la prise en compte du genre a subi un net recul pendant les deux années où le poste 'genre' était vacant à l'AFD. Une seule personne assume cette fonction depuis 2003 pour notamment apporter un appui méthodologique lors de l'instruction des projets et donner un avis au moment de leur examen en comité des opérations. Il est également regrettable que le POS de l'Agence ne fasse pratiquement pas référence au genre. Il faut espérer que le démarrage de l'étude pilote 'genre et eau' (voir encadré 6) apporte un nouveau souffle à l'Agence dans ce domaine et qu'un programme plus large sera développé pour l'ensemble de l'institution.

Les orientations sectorielles au service de la LCPI

Le foisonnement d'activités complémentaires en matière de santé

À travers son action en faveur de la santé, la France entend participer aux objectifs de la communauté internationale de LCPI. Dans ce domaine la France contribue à la structuration des systèmes et services de santé dans le cadre d'une approche globale, intégrée et décentralisée pour une meilleure prise en charge et un accès durable à des soins de qualité à tous les niveaux du dispositif socio-sanitaire. Elle cherche à établir des liaisons entre les divers volets : définition des politiques, lutte contre les maladies transmissibles, appui à des politiques pharmaceutiques nationales, actions multisectorielles de prévention, élaboration de cadres législatifs et recherche. Depuis peu elle s'intéresse au financement de la couverture des risques maladie grâce à la mise en place de mutuelles de la santé.

La lutte contre les grandes endémies reste la cible prioritaire de l'action de la DGCID et fait suite à l'annonce du Président de la République en faveur du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Les financements qui y sont consacrés sont en hausse sensible : de 17 millions EUR en 2000 à 56 millions EUR en 2002 et 150 millions EUR à partir de 2004. La

Examen par les pairs : France

mobilisation des acteurs de l'aide dans ce domaine s'est renforcée (voir encadré 5). Elle concerne les ministères, les hôpitaux, les professionnels de la santé, les ONG et les chercheurs. La France contribue également au financement des agences spécialisées des Nations unies dont l'OMS, l'ONUSIDA, l'UNICEF et le FNUAP. Les programmes de lutte contre le VIH/sida se sont révélés particulièrement innovants grâce aux partenariats qui ont permis d'intégrer la société civile au développement des activités et d'atteindre des populations les plus vulnérables (MAE/DGCID, 2001c).

Mise à part la politique de lutte contre les pandémies, la stratégie française en matière de santé est déployée à plusieurs niveaux, ce qui accroît l'impression de dispersion des efforts et des moyens. Ceux-ci pourraient être minimisés si les choix géographiques et les types d'investissements prenaient mieux en compte la lutte contre la pauvreté et les inégalités, par exemple sur la base de l'analyse des déterminants des situations de pauvreté. Un autre défi est la mise en cohérence et l'articulation opérationnelle des composantes de la politique française en matière de santé pilotées par les gouvernements et prises en main par les acteurs de terrain.

Encadré 5. L'engagement de la France en matière de lutte contre le VIH/sida : une approche inclusive innovante

Le programme du gouvernement français d'appui à la lutte contre le VIH/sida a démarré en 1985 sur la base des premières enquêtes épidémiologiques dans des échantillons de population d'Afrique centrale. Avec le Sommet de Paris en 1994 consacré à la lutte contre le sida, l'engagement de la France s'est traduit par une augmentation significative des moyens budgétaires et humains concentrés sur un nombre limité de pays d'Afrique francophone. Sur la base des conclusions d'une évaluation externe des programmes de lutte contre la pandémie pour la décennie 1987/97, l'effort du gouvernement français a représenté en moyenne 12.2 millions EUR hors engagements multilatéraux, dont 62 % pour les projets eux-mêmes, et 35 % pour l'assistance technique, le reste se répartissant entre les bourses d'études hors projets, les crédits déconcentrés d'intervention auprès des postes diplomatiques et le cofinancement de projets soutenus par des OSI françaises.

La stratégie française en matière de lutte contre le VIH/sida s'est construite par ajouts de modalités successives allant de l'information-éducation, à la sécurité transfusionnelle, au dépistage volontaire et anonyme, à la réduction de la transmission mère-enfant, l'accès aux médicaments et la mise à disposition des antirétroviraux dans le cadre du Fonds de solidarité thérapeutique international lancé en 1997 par le Président de la République. Enfin, l'initiative Esther ('Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau') a fait de l'hôpital la base de la coopération dans le domaine de l'accès aux traitements. Au fil du temps la coopération française a acquis un savoir-faire unique porté par la complémentarité des interventions et la qualité de son large dispositif d'assistance technique.

L'AFD a quant à elle convenu de mettre en œuvre une démarche de réduction du risque VIH/sida dans l'ensemble des projets et programmes qu'elle finance en insérant des volets spécifiques de lutte contre la pandémie dans l'aide projet. Cette approche est encore sporadique et limitée à quelques pays.

Source : MAE. Politique de coopération internationale de la France en matière de lutte contre le VIH/sida dans les pays en développement, 2002.

Des progrès en matière d'éducation de base

La France a longtemps privilégié l'enseignement universitaire et technique de haut niveau, la francophonie et les bourses et stages, l'objectif étant de former les élites nationales. Depuis le Sommet du Millénaire elle s'est fortement engagée dans la poursuite de l'objectif international d'éducation pour tous. Les financements dans ce domaine ont augmenté considérablement : de 71 millions EUR en 2001, ils sont passés à 116 millions EUR en 2002. L'appui français en matière d'éducation de base

reste toutefois modeste par rapport à l'effort de financement pour l'ensemble de ce secteur (voir chapitre 2).

La France démontre sa volonté d'agir au niveau multilatéral en renforçant la coopération en faveur du plan stratégique pour l'éducation de base élaboré au Sommet de Dakar en 2000, avec l'UNESCO et la Banque mondiale. Au sein d'un groupe d'experts de la Commission européenne, elle incite cette dernière à augmenter et améliorer la coopération en la matière. Elle soutient, en outre, les activités de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) et des actions pour le compte de la francophonie. Elle appuie le pôle de Dakar, destiné à apporter une assistance technique à vocation régionale pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies sectorielles. Un autre axe prioritaire de la stratégie française est un programme d'enseignement technique et de formation professionnelle destiné à aider les pays partenaires à élaborer des politiques publiques de formation, à favoriser l'alternance et l'apprentissage et à créer et gérer des fonds pour la formation continue.

Depuis 2000, l'AFD consacre des ressources pour les infrastructures dans le domaine de l'éducation. Plusieurs projets ont été entrepris au niveau de l'éducation de base et de l'enseignement technologique supérieur à l'appui des programmes décennaux dans le secteur éducatif.

Le fait que la France contribue de façon croissante à l'action des organisations multilatérales au niveau de l'éducation de base est un aspect très positif de ses orientations. Elle pourrait également revoir ses modes opératoires de façon à : (i) mieux articuler les projets en matière d'éducation avec les CSLP et les insérer dans les approches sectorielles ; (ii) renforcer les capacités nationales de diagnostic et les outils de pilotage et de gestion des systèmes éducatifs (évaluation et programmation) ; et (iii) mieux coordonner avec l'action des autres donateurs, notamment multilatéraux. L'approche programme en appui à l'initiative 'procédure accélérée' de la Banque mondiale peut servir de modèle à cet égard.

Des innovations en matière d'eau et d'assainissement

Les engagements français dans le secteur de l'eau sont nombreux depuis le Sommet sur le développement durable de Johannesburg en 2002 et le Forum mondial de l'eau à Kyoto en 2003, au cours duquel le Président de la République a annoncé le doublement de l'APD en faveur de la ressource, le montant annuel actuel étant estimé à 180 millions EUR. La France a par ailleurs souligné que le rapport du 'Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau', présidé par M. Camdessus, marquait une étape importante dans l'engagement de la communauté internationale pour la réalisation des OMD.

La coopération française intervient dans les pays partenaires en appui : à l'élaboration des politiques nationales et codes de l'eau ; aux agences de bassins et services municipaux ; et aux comités d'usagers de l'eau pour le secteur agricole (MAE/DGCID, non daté). Elle soutient des opérateurs à vocation internationale comme le programme Solidarité Eau (pS-Eau), l'Institut international pour la gestion de l'eau et le programme pour l'eau et l'assainissement qui contribuent chacun dans leur domaine de compétence à favoriser la diffusion du savoir français et assurent aussi une présence française dans plusieurs enceintes internationales. La DGCID pilote le volet 'Gestion intégrée des ressources en eau' de l'initiative européenne lancée au Sommet de Johannesburg et apporte un soutien important aux dispositifs de formation aux métiers de l'eau en Afrique. Enfin, elle appuie la constitution d'un fonds européen pour l'eau dans le cadre du FED.

Ces dix dernières années l'AFD a consacré plus d'1 milliard EUR à l'approvisionnement en eau des populations. Ses interventions ont porté sur l'hydraulique urbaine et péri-urbaine et

Examen par les pairs : France

l'assainissement, l'hydraulique villageoise, l'irrigation et l'hydro-électricité (AFD, non daté). L'Agence prend en compte divers aspects de la gestion durable de la ressource, les conditions de vie des populations mais aussi les aspects techniques, institutionnels et environnementaux. Elle met l'accent sur la pérennité des services fournis comme moyen privilégié de développement durable. Elle finance en outre des partenaires publics ou privés, participe au capital de sociétés d'économie mixte et appuie le développement de partenariats. L'Agence a ainsi contribué à améliorer l'accès à l'eau aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines avec un souci constant d'efficacité technique et de permanence du service grâce à l'appropriation par les communautés et le recours au secteur privé. C'est un des domaines les plus innovants de l'action française qui prend de l'ampleur grâce à la hausse récente des financements pour ce secteur.

La France compte « soutenir le développement des services urbains (...) avec des règles de bonne gouvernance claires, définies dans le cadre de politiques municipales globales associant opérateurs privés, société civile et collectivités territoriales ». Elle met l'accent « sur les principes de gestion défendus dans la Charte d'engagement pour l'accès à l'eau et à l'assainissement présentée à Johannesburg par les acteurs français » (MAE/DGCID, non daté). Dans le cadre de leurs activités en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, l'AFD et le MAE souhaitent adapter des méthodes multisectorielles à la gestion des fleuves nationaux et internationaux, à l'économie de l'eau d'irrigation et à la gestion des bassins versants.

L'approche française s'intéresse à des éléments clés de la lutte contre la pauvreté : l'accès à l'eau et l'assainissement et leur impact sur la santé. La promotion d'approches participatives est un de ses points forts. Selon le bilan de l'action française sur la lutte contre la pauvreté (MAE/DGCID, 2000b), « ... il y a une volonté de la réalité, avec l'analyse du jeu d'acteurs complexes comprenant, outre l'État et les sociétés privatisées, les notables, les hommes politiques, les opérateurs privés et les comités d'usagers, sans trop se faire d'illusions sur la représentativité et le comportement 'démocratique' de ces comités ». La prise en compte du genre dans les interventions n'est pas systématique, mais des efforts en ce sens sont en cours (voir encadré 6).

Le développement local, la décentralisation et l'aménagement du territoire : des approches complémentaires

Le développement local et la décentralisation ont longtemps fait l'objet d'un débat d'école. Il s'agit en fait de deux processus de nature différente mais qui s'appuient réciproquement. Le développement local privilégie les acteurs plutôt que les infrastructures et les réseaux plutôt que les institutions établies pour donner aux individus et aux groupes directement intéressés une fonction de décision sur les actions qu'ils mènent. C'est avant tout « une dynamique économique et sociale, voire culturelle, plus ou moins concertée, impulsée par des acteurs individuels et collectifs sur un territoire donné » (Husson, non daté). À l'aide projet ou l'approche programme, le développement local substitue une approche favorable à la mise en place de 'services' (appui au bilan-diagnostic, dispositifs financiers et d'information, etc.). La difficulté avec le développement local est la gestion de sa complexité.

La décentralisation est un mouvement décidé et organisé par l'État « qui repose sur la mise en place ou l'extension de pouvoirs attribués à des institutions publiques dont les compétences sont définies par la loi ». Les tenants de l'appui à la décentralisation s'intéressent avant tout au renforcement des autorités publiques locales et de leur administration. La décentralisation n'entraîne pas systématiquement la démocratie au niveau local, les élites locales pouvant confisquer le pouvoir et « former un écran entre les aspirations des citoyens et les opérateurs du Nord ». Le développement local et la décentralisation sont également distincts du développement fondé sur l'aménagement du territoire. Celui-ci postule que « Ce sont prioritairement les réseaux de relations et la proximité des

acteurs qui sont l'assise dynamique du développement, la réalisation d'infrastructures venant soutenir ces dynamiques » (Husson, 2001).

Encadré 6. Une méthode pour prendre en compte le genre dans les programmes du secteur de l'eau

L'AFD réaffirme aujourd'hui sa volonté d'intégrer les questions de genre tant au niveau stratégique qu'opérationnel. Une étude pilote « genre et eau », vise à élaborer des outils méthodologiques à destination des acteurs du secteur de l'hydraulique à partir de l'expérience d'intégration du genre réalisée sur cinq projets dans quatre pays d'Afrique (Mali, Mauritanie, Kenya, Mozambique). L'idée n'est pas de développer une seule et unique « recette genre » qui serait applicable telle quelle dans tous les projets hydrauliques mais plutôt d'analyser la diversité des réponses méthodologiques apportées par chacun, afin d'en dégager des recommandations pratiques.

La dimension de genre est particulièrement pertinente dans le secteur eau et assainissement dans la mesure où ce sont majoritairement les femmes et les jeunes filles à qui incombent les tâches liées au transport, au stockage et à l'usage de l'eau. Ce sont elles également qui assument la plupart des tâches liées à l'assainissement. Si le principe d'intégration du genre suscite un intérêt et une adhésion croissante de la part des acteurs du développement, on constate encore une certaine difficulté dans la mise en pratique des bonnes intentions dans le cadre des projets. C'est pour répondre à cette difficulté opérationnelle que l'AFD a élaboré l'étude pilote.

L'étude s'étale sur une durée de deux ans. Dans un premier temps des recommandations pratiques seront émises afin que certains critères nécessaires à la mise en œuvre de la démarche genre soient intégrés dès le départ dans les termes de références des dossiers d'appel d'offres. Un cadre méthodologique global sera ensuite élaboré rappelant les objectifs, les moyens à mobiliser et les résultats à atteindre pour l'ensemble des cinq projets. Ce cadre sera présenté sous la forme d'une grille d'indicateurs de résultats censée guider l'ingénieur conseil et l'expert genre de chacun des cinq projets dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une méthodologie. Cet expert apportera un appui méthodologique ponctuel tout au long du projet, notamment auprès du sociologue et des animateurs.

Ce processus sera supervisé en continu par le programme Solidarité Eau (pS-Eau) afin d'harmoniser les démarches des différents experts, de suivre puis de capitaliser les résultats d'intégration du genre dans les cinq projets. À la fin des deux années, le pS-Eau rédigera un guide méthodologique qui sera présenté sous la forme d'un cahier pratique à destination des praticiens et opérateurs de projets hydrauliques.

Source : Adaptation d'une 'Présentation de l'étude transversale pour la prise en compte du genre dans les projets d'approvisionnement en eau potable et en assainissement' préparée à l'intention des personnels de l'AFD, 2002.

Les acteurs de la coopération française des secteurs public, privé et associatif travaillent aujourd'hui dans les trois domaines. Le MAE recherche la cohérence entre les trois approches (descendante, ascendante et horizontale) à travers des activités à l'échelle nationale, régionale et locale et les politiques d'aménagement du territoire (AFD, 2000). Pour l'AFD (2001b), le défi consiste à concilier 'une approche par la demande' dans le cadre de processus participatifs et une 'approche par l'offre' inhérente aux programmes sectoriels nationaux. Dans cet esprit elle accorde la priorité au financement d'équipements de proximité (dans les domaines de l'eau, des secteurs sociaux et voies de desserte) identifiés directement par les populations et d'équipements de conservation et gestion des ressources naturelles renouvelables. L'Agence appuie en outre les investissements productifs portés par des OSI. Dans les pays où la décentralisation est en place, comme au Bénin, le financement de projets de proximité devient un axe privilégié pour renforcer les capacités des communes et la mobilisation des ressources locales, notamment par le biais de la fiscalité. L'Agence agit dans une 'logique d'alliances locales' associant les conseils communaux et les composantes de la société civile vivant sur le territoire de leur ressort. Dans cet effort elle recherche des cofinancements avec d'autres donateurs (Banque mondiale et UE). Le développement local mobilise de plus en plus les acteurs de la coopération décentralisée. Pour éviter de servir des intérêts partisans, les collectivités françaises devraient s'interroger sur la façon de travailler avec le tissu social et politique local et négocier les modalités de collaboration dans le cadre des programmes existant au niveau national.

Une série de projets en matière de développement local ont fait l'objet d'une évaluation au sein de l'AFD (2000). Du point de vue des acquis, l'implication des bénéficiaires dans les décisions et la gestion des investissements a amélioré l'accès des populations à l'eau, la santé et l'éducation, et renforcé les compétences des élus et du personnel local. Les aspects de la gestion des ressources naturelles ont bien été pris en compte et la préparation à la décentralisation des acteurs locaux a impulsé des dynamiques inter-acteurs. Toutefois, la gestion et l'entretien des ouvrages par les comités de gestion n'ont pas été suffisamment assurés et le suivi-évaluation des projets a donné peu ou pas d'éléments en termes d'impact sur les catégories les plus défavorisées. Ceci transparaît dans les réalisations autant en terme d'investissements retenus que de la place des groupes défavorisés et des femmes en particulier dans les dispositifs de décision ou les transferts de savoir-faire.

Le développement local et la décentralisation sont susceptibles de favoriser la création d'espaces au sein desquels il est possible de promouvoir le débat démocratique. Selon le bilan sur la lutte contre la pauvreté (MAE/DGCID, 2000b), les programmes de développement local ont surtout été axés sur l'appui au personnel communal et aux élus pour la gestion et le fonctionnement des institutions décentralisées. Un des aspects positifs de ces projets est qu'ils ont contribué à la compréhension des lois de décentralisation et des droits et devoirs des différents acteurs, de l'État au citoyen. Pour leur part, les programmes d'appui à la décentralisation n'ont pas suffisamment traité la dimension 'émergence de la démocratie locale' et leurs partisans ne se sont pas interrogés sur les risques de reproduire les dysfonctionnements de l'État central au niveau des communes.

Points à prendre en considération

- La réflexion pluridisciplinaire sur la LCPI, qui est très riche, devrait incorporer les OMD de manière plus explicite, ceux-ci formant le cadre de référence international pour lutter contre la pauvreté dans le monde.
- L'approche française entraîne l'éparpillement des actions à différents niveaux (national, régional, local) et implique une gamme variée d'acteurs et d'instruments dont la mise en cohérence et l'articulation pourrait être mieux assurée. La coopération française devrait avoir davantage recours à certains types d'analyses (par exemple, sociologiques et de genre).
- Que ce soit au sein de l'AFD ou de la DGCID, un budget spécifique pourrait être alloué à la promotion du genre et de méthodes de suivi-évaluation axées sur le genre pour assurer une meilleure intégration transversale de cette dimension. Ceci permettrait en plus de mieux cerner ce qui est réellement consacré à ce thème par programme et par pays.
- Le lien entre les objectifs sectoriels et la réduction de la pauvreté et les inégalités pourrait être plus visible grâce à l'élaboration d'indicateurs (de processus, de résultats et d'impact) adaptés aux différents niveaux d'intervention.

CHAPITRE 4

COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

La nécessité de renforcer la cohérence des politiques au service du développement

L'OCDE et ses membres sont conscients que pour faire reculer durablement la pauvreté dans les pays en développement et atteindre les OMD, il faut mettre en œuvre des politiques cohérentes et complémentaires dans les domaines économique, social et environnemental. Lorsqu'ils se sont mis d'accord en 2002 sur le *Programme d'action commun au service du développement*, les membres de l'OCDE ont souligné l'importance pour les pays industrialisés de prêter une attention accrue aux répercussions de leurs politiques sur les pays en développement. Cette démarche fait suite à d'autres engagements au sein du CAD (OCDE/CAD, 1996 et OCDE/CAD, 2001) de faire de la cohérence des politiques au service du développement le dénominateur commun des politiques gouvernementales et de se donner les moyens d'œuvrer à la réalisation de cette ambition au sein des administrations nationales et des enceintes internationales.

Le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement suppose une prise en considération des besoins et des intérêts des pays en développement dans le contexte de l'évolution de l'économie mondiale. Cet impératif représente un défi pour les pays industrialisés dans la mesure où il arrive fréquemment que les groupes d'intérêt actifs au plan national et les services ministériels aient des préoccupations et des responsabilités autres que la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. En outre, les États membres de l'UE doivent agir simultanément aux niveaux national et communautaire puisque désormais, la Commission européenne est compétente dans certains domaines de l'action gouvernementale (voir encadré 7). Les États membres de l'UE peuvent user de leur influence, à titre individuel ou en vertu d'alliances stratégiques, pour œuvrer à la cohérence des politiques dans le cadre de leur participation aux activités des diverses institutions européennes.

Opportunités et défis pour la France en matière de cohérence des politiques

Les initiatives pour une meilleure insertion des pays africains dans l'économie mondiale

Lors du Sommet France-Afrique et celui du G8 en 2003, le Président de la République a proposé une initiative commerciale en faveur de l'Afrique qui vise à introduire une discrimination positive à l'égard de ce continent. Cette initiative part du constat que la libéralisation des échanges ne bénéficie actuellement que partiellement à la majorité des pays africains. Elle est constituée de trois volets : (i) le moratoire sur les aides aux exportations agricoles déstabilisantes à destination de l'Afrique pendant la durée des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; (ii) le renforcement et l'harmonisation des systèmes de préférences commerciales ; et (iii) la protection contre les fluctuations des cours des matières premières. Par rapport à ce dernier point, plusieurs pistes de réflexion, principalement à l'attention des IFI, ont été identifiées : amélioration des adaptations du traitement de la dette en fonction de l'évolution des cours des matières premières ; orientation de l'aide en faveur des producteurs de matières premières ; et mise en place de mécanismes d'assurance pour absorber la volatilité des prix.

Encadré 7. Cohérence des politiques au sein de l'Union européenne

Au niveau de la Communauté européenne, le principe de cohérence des politiques au service du développement est ancré dans l'article 130V du Traité de Maastricht de 1992. Entre-temps, les mécanismes institutionnels ont été adaptés à cet effet – comme le regroupement sous le sigle RELEX des différentes directions appelées à intervenir au niveau des relations extérieures de l'UE. Parmi les États membres, un réseau informel d'experts s'est constitué pour promouvoir la cohérence des politiques au service du développement.

Parce que l'UE forme un bloc commercial puissant, la question de l'accès au marché est à l'évidence un domaine dans lequel il convient de prendre en compte, au stade de la formulation des politiques, les conséquences que celles-ci peuvent avoir pour les pays en développement. L'initiative *Tout sauf les armes* adoptée en 2001 visait à éliminer tous les obstacles quantitatifs et tarifaires à l'entrée sur le marché de l'UE d'exportations en provenance des PMA (à l'exception des armes, et des bananes, du riz et du sucre, produits pour lesquels des périodes de transition étaient prévues avant la libéralisation totale). À l'instar d'autres pays en développement, les PMA risquent toutefois d'éprouver des difficultés pour surmonter divers obstacles non tarifaires, parmi lesquels les règles d'origine et les mesures sanitaires et phytosanitaires applicables aux échanges agricoles à dessein de protéger la santé humaine animale et végétale. Ces dispositifs deviennent en effet de plus en plus importants à mesure que les autres entraves aux échanges sont supprimées.

Les politiques communautaires, comme la politique agricole commune (PAC), qui vise, entre autres, à favoriser la préservation du niveau de vie des habitants des zones rurales dans les États membres, peuvent également avoir des répercussions non négligeables sur les perspectives qui s'offrent aux pays en développement. La PAC prévoit l'octroi d'aides à la production agricole à l'intérieur de l'UE. Des aides à l'exportation autorisent ensuite l'écoulement des excédents agricoles sur d'autres marchés à des prix inférieurs au coût de production, entraînant par là même un fléchissement des cours mondiaux. On dispose d'éléments attestant que les produits agricoles bénéficiant de ce type d'aide sont à l'origine d'une concurrence déloyale sur certains marchés locaux, notamment dans les pays en développement où l'agriculture constitue la principale source de revenus pour la majeure partie de la population. Les États membres de l'UE et la Commission continuent de négocier des réformes de la PAC destinées à réduire les distorsions des échanges qu'elle induit. En 2003 les ministres de l'agriculture des pays de l'UE se sont mis d'accord sur le fait que la majorité des aides devront, à l'avenir, être versées indépendamment du volume de la production.

Une application directe de cette initiative a conduit la France à transmettre au Conseil des ministres de l'UE, à la fin 2003, des propositions pour une initiative européenne 'filiale coton et développement en Afrique'. Celles-ci s'articulent autour de deux axes indissociables, à savoir l'obtention de conditions commerciales plus justes sur le marché international du coton et le soutien aux pays producteurs de coton. Elles visent également à appuyer la démarche de quatre pays concernés (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) auprès de l'OMC. L'enjeu des filières coton en termes de lutte contre la pauvreté est vital pour ces pays: elles concernent 2 millions de producteurs et 15 millions de personnes parmi les populations les plus pauvres. Elles sont performantes mais en même temps pénalisées par les distorsions commerciales causées par les subventions aux producteurs de coton américains et européens. La France a d'ailleurs appuyé ces filières pendant plus de 25 ans, soit un investissement de 757 millions EUR. Les propositions françaises ont rencontré un avis favorable auprès de la Commission européenne (2004) qui a annoncé début 2004 un partenariat entre l'Afrique et l'UE pour un soutien au développement du secteur cotonnier. Comme première mesure concrète, la Commission a l'intention de convoquer un séminaire international sur le coton, qui rassemblera tous les acteurs concernés, à savoir les pays africains producteurs, les États membres de l'UE et les IFI.

Ceci indique comment un État membre de l'UE peut jouer un rôle constructif et influencer le processus décisionnel de manière à assurer une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement. Dans ce contexte, la France est encouragée à œuvrer à la mise en œuvre de la réforme de la PAC intervenue en 2003. Celle-ci marque une étape importante dans le souci de laisser une place

plus large aux mécanismes de marché et de réduire les distorsions des échanges internationaux, grâce au découplage des paiements par rapport à la production. La France devrait notamment s'engager à limiter le maintien des aides couplées, qui restent autorisées pour certains produits, de manière à réduire les distorsions éventuelles. En plus de son initiative en faveur du coton, elle pourrait appuyer les efforts de la Commission européenne dans les autres domaines non concernés par la réforme (sucre, huile d'olive, tabac et houblon) et continuer à envisager une réduction des niveaux de soutien des prix du marché, qui restent élevés même après la réforme de la PAC, notamment dans le secteur céréalier.

Depuis 2002, la France a accentué son action pour le renforcement des capacités commerciales des pays en développement et plus particulièrement de l'Afrique. Au niveau multilatéral, elle contribue notamment au financement de l'assistance technique de l'OMC et du cadre intégré qui permet une meilleure insertion du commerce dans les stratégies de développement. Sur le plan bilatéral, les projets de l'AFD favorisent souvent un accroissement des capacités d'exportation et une diversification de l'économie. Pour la période 2002-05, il a été également instauré un programme spécifiquement dédié au renforcement des capacités commerciales qui bénéficie à une douzaine de pays en Afrique et en Asie. Ce programme d'un montant total de 30 millions EUR est mis en œuvre conjointement par la DREE et l'AFD. Il finance des actions de coopération technique et de formation qui contribuent à une meilleure insertion de ces pays dans le système commercial multilatéral et au développement concret de leurs exportations. Certains projets complémentaires sont réalisés par la DGCID.

Un bon exemple d'appui français : la pêche en Mauritanie

La richesse des eaux de la Mauritanie fait de la pêche un secteur d'activité important et l'une de ses principales ressources d'exportation. Les autorités ont pris conscience du risque de surexploitation des ressources halieutiques inhérent à une logique d'exploitation industrielle et de la nécessité de promouvoir la pêche artisanale. Selon le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) (IMROP, 2002), le non-respect des quotas de pêche par certains bateaux étrangers détenant des droits de pêche en Mauritanie et le manque de contrôles ont conduit à une surexploitation des stocks. En 2001 la Mauritanie et l'UE ont reconduit leur accord de pêche pour cinq ans. Ce nouvel accord accroît de 30 % le nombre de céphalopodiens d'origine communautaire autorisés à pêcher dans les eaux mauritaniennes – une augmentation rendue possible, selon la Commission européenne, suite au départ de plusieurs navires asiatiques. Or l'Institut mauritanien de recherches océanographiques et des pêches estime que le stock de poulpes est surexploité de 30 % par rapport à son niveau optimal.¹¹ Il en résulte une diminution des prises de poulpes de 50 % en quatre ans et la perte d'emploi pour 3 000 pêcheurs mauritaniens.

La coopération française a appuyé le développement du secteur de la pêche dès sa création au début des années 1980. Son appui a porté sur l'ensemble de la filière (recherche, formation, protection du milieu marin et lutte contre la pollution, préservation des ressources et surveillance maritime) en accordant une priorité à la pêche artisanale, créatrice d'emplois et de revenus. La Mauritanie pourrait prochainement bénéficier d'une intervention en faveur du contrôle de la qualité des exportations et d'une mise aux normes sanitaires européennes. L'aide de la France en matière de pêche a contribué à structurer une profession qui n'existait pas, les Mauritaniens étant traditionnellement des éleveurs. Les différents intervenants mauritaniens dans ce secteur apprécient dans ce contexte l'appui au renforcement des capacités qui a porté ses fruits lors des négociations relatives au renouvellement de l'accord de pêche avec l'UE. Même si le résultat final semble indiquer que les intérêts budgétaires de

11 . Selon le Groupe de Travail de cet institut réuni en 2002 [Netherlands Institute for Fisheries Research (RIVO), 2003].

Examen par les pairs : France

la Mauritanie¹² l'ont emporté sur les préoccupations de développement durable, la prise de décision a pu s'effectuer en connaissance de cause.

Consciente des limites de la politique commune de la pêche à assurer une gestion durable des ressources halieutiques, la Commission européenne a engagé un processus de réforme.¹³ Une nouvelle politique a été adoptée fin 2002 et diverses mesures de mise en œuvre sont en cours d'élaboration, y compris pour les accords internationaux de pêche. Vu son expérience en Mauritanie, la France est bien placée pour œuvrer à la cohérence des politiques dans le cadre de ce processus. En tant que membre influent au sein de l'UE, elle pourrait promouvoir plus activement la prise en compte des intérêts des pays en développement et des considérations de développement durable lorsque le Conseil européen débat de la politique commune de la pêche.

Les crédits et garanties à l'exportation : mieux promouvoir le développement durable

La France compte parmi les créanciers les plus importants des pays en développement. Vu l'ampleur de son programme de désendettement et l'impact de celui-ci sur l'APD (voir chapitre 2), les autorités françaises devraient engager une réflexion plus poussée sur les moyens d'éviter que ces pays, notamment les PPTE, retombent dans un cycle d'endettement non soutenable. Dans ce contexte, une question qui se pose est dans quelle mesure les considérations de développement durable ont été intégrées par la Coface, l'agence française de crédit et de garantie aux exportations, laquelle génère une grande partie des créances publiques à l'égard des pays en développement.

Sur le plan international, de nombreuses initiatives témoignent du souci des pays de l'OCDE de promouvoir la cohérence entre les politiques en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et les politiques de protection de l'environnement, dont les approches communes adoptées en 2001 à l'OCDE, lesquelles ont été révisées en 2003. La recommandation qui en résulte constitue une avancée importante pour la protection de l'environnement tout en contribuant à promouvoir une concurrence loyale entre les organismes de crédit à l'exportation. La recommandation qui en résulte introduit la référence à des normes environnementales minimales, celles du Groupe de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, et vise à accroître la transparence des procédures d'évaluation environnementale. L'impact sur l'environnement inclut l'impact sur la réinstallation involontaire de populations, sur les groupes autochtones et sur le patrimoine culturel.

La France a renforcé la prise en compte de l'environnement en matière de crédits à l'exportation conformément aux approches communes de l'OCDE. Ayant anticipé l'évolution des normes minimales, la Coface a adopté en 2002 des lignes directrices sectorielles sur certains secteurs d'activités (centrales thermiques, grands barrages et hydrocarbures). La Coface publie sur son site internet de manière *ex post* des informations relatives aux contrats à l'exportation bénéficiant d'un soutien public supérieur à 10 millions EUR. Depuis avril 2004, elle publie également la liste des projets en cours d'instruction les plus sensibles sur le plan environnemental pour lesquels sont rendues publiques les informations d'impact sur l'environnement 30 jours avant l'engagement final, conformément à la recommandation de l'OCDE.

Lors du Sommet mondial de Johannesburg en 2002, les agences de crédits à l'exportation ont accepté de jouer un rôle au regard de la bonne gestion publique et du développement durable. Dans cette perspective, la France s'est associée au début 2004 à une initiative conjointe de l'Allemagne, du

12 . La compensation financière pour la Mauritanie s'élève à 430 millions EUR sur cinq ans.

13 . Pour plus d'information sur la politique commune de la pêche, voir Examen par les pairs : Communauté Européenne (OCDE/CAD, 2002a).

Danemark et du Royaume Uni auprès du Conseil de l'UE pour que la Communauté européenne demande, dans l'enceinte du groupe des crédits à l'exportation de l'OCDE, l'ouverture d'une discussion permettant d'octroyer, en matière de crédits à l'exportation, des flexibilités supplémentaires dans le domaine des énergies renouvelables, du traitement de l'eau et de la gestion des déchets. Étant donné l'importance du développement durable pour l'ensemble de l'action gouvernementale française, cette démarche est positive.

Enfin, la France s'est engagée à respecter les principes de la déclaration de l'OCDE de 2001 selon lesquels les crédits et garanties à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ne sont pas utilisés à des fins improductives dans les PPTE. Le nombre de projets destinés aux PPTE se limite à un ou deux projets par an au maximum comme le montrent les notifications de la France au Secrétariat de l'OCDE dans ce contexte. La Direction des relations économiques extérieures (DREE), avec notamment les directions du Trésor, du Budget ainsi que la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes du MINEFI, et la Direction des affaires économiques du MAE font partie de la Commission interministérielle des garanties. Les autorités françaises prennent en considération la contribution des projets examinés dans cette enceinte au développement durable des pays bénéficiaires et à leur impact sur le fardeau de la dette. Le MAE assure la concertation avec les différents départements intéressés de son ministère, notamment la DGCID. L'AFD est aussi régulièrement informée et consultée sur les projets dans ses domaines d'expertise.

Le renforcement de la cohérence des politiques au sein du dispositif français

Comme le montre le choix d'exemples qui viennent d'être présentés, les contraintes et les difficultés rencontrées dans la recherche d'une plus grande cohérence des politiques au service du développement soulignent à quel point les membres du CAD doivent s'organiser pour aborder cette question. Les *Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté* apportent un certain nombre d'indications à cet égard. Un élément déterminant est l'engagement des autorités politiques en faveur de la cohérence entre les politiques qui ont une incidence sur les perspectives économiques et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Les lignes directrices proposent également : d'adopter des orientations générales relatives à la réduction de la pauvreté s'adressant à l'ensemble de l'administration ; de mettre en place des mécanismes de consultation interministérielle ; d'examiner systématiquement les textes législatifs pour veiller à leur cohérence avec l'objectif de réduction de pauvreté ; et d'affecter des moyens suffisants à l'analyse des différents problèmes de cohérence des politiques.

Un engagement fort au niveau politique

L'engagement de la France en faveur de la cohérence des politiques au service du développement se manifeste sous diverses formes. La promotion d'une mondialisation à visage humain, démocratique et solidaire, est au centre des préoccupations des responsables politiques français. Ceux-ci se sont engagés à plusieurs occasions en faveur d'une plus grande intégration des pays pauvres dans l'économie mondiale. Le Président de la République a fait preuve d'une détermination forte vis-à-vis de nombreux enjeux dans le domaine du développement. Certaines de ses initiatives relèvent directement de la cohérence des politiques au service du développement comme l'initiative commerciale pour l'Afrique. En matière de lutte contre le VIH/sida, la France a joué un rôle moteur au niveau international pour améliorer l'accès des pays pauvres aux traitements anti-rétroviraux à un prix abordable. Ceci l'a conduite dans le cadre de l'OMC à appuyer les démarches visant à aménager l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

Ces différentes initiatives témoignent de la prise de conscience par la France que l'impact de l'aide dépend en partie des politiques menées par les pays industrialisés dans les domaines des

échanges, de l'investissement et de l'environnement. Il est nécessaire que ces politiques viennent renforcer les efforts déployés à travers la coopération au développement. Malgré le fort engagement politique en faveur des pays pauvres pour les aider à faire face aux défis que pose la mondialisation, la France n'a pas explicitement entériné, sous forme d'énoncé politique, sa volonté de faire de la cohérence des politiques au service du développement un des objectifs du gouvernement. L'impulsion en faveur de la cohérence des politiques pour le développement semble dépendre en grande partie des initiatives présidentielles. L'expérience dans d'autres pays indique que la durabilité d'une telle impulsion peut être renforcée par un suivi tant au niveau ministériel qu'au niveau des experts responsables de dossiers particulièrement importants dans ce domaine.

Renforcer la coordination interministérielle

La cohérence des politiques nécessite le traitement de sujets de nature globale qui devrait reposer sur une démarche interministérielle. Une approche concrète reste à élaborer afin de mobiliser les efforts du gouvernement à différents niveaux de manière plus systématique pour une meilleure cohérence des politiques au service du développement. Le rôle que le CICID pourrait jouer à cet égard, notamment en terme d'arbitrage, au sein du processus décisionnel du gouvernement français n'est pas clair et son rôle d'impulsion au niveau de la réflexion stratégique en la matière pourrait être renforcé. Pour ce qui est des affaires européennes, l'existence du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) est un atout. Il s'agit de l'instance chargée de coordonner les positions françaises sur les sujets européens, sous l'autorité du Premier ministre. Ce comité est donc le garant de la cohérence et de l'unité des positions que la France exprime au sein de l'UE. Il surveille en outre l'application du droit communautaire en France et pourrait jouer un rôle clé en matière d'arbitrage sur la cohérence des politiques si un tel mandat lui était accordé ainsi que les moyens nécessaires pour l'exercer.

Du point de vue de certains représentants des ministères concernés, le fait que le développement repose sur deux piliers est un avantage. Le MINEFI et le MAE regroupent plusieurs fonctions et compétences parfois transversales leur conférant un certain poids au sein du gouvernement. Le renforcement de la gestion des sujets globaux fait partie des réflexions du MAE dans le cadre de son processus de modernisation (voir chapitre 5). Cette question a également été abordée dans le cadre d'un groupe de travail sur l'organisation de la politique européenne et internationale mis en place à la demande du Premier ministre (Commissariat général du Plan, 2002). Concilier une approche locale du développement à l'écoute des populations et une approche globale en cohérence avec les politiques macro-économiques et sectorielles ainsi que les grands enjeux mondiaux, fait partie du mandat de l'AFD¹⁴. Faute d'un dépositaire institutionnel unique pur le développement, il est difficile de déterminer quelle institution est la mieux à même de jouer le rôle de plaidoyer du développement.

Mobiliser l'expertise

La poursuite du débat au sujet de la cohérence des politiques nécessite un renforcement des capacités d'analyse afin de déterminer l'impact sur la réduction de la pauvreté des diverses actions et d'assurer une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement. L'expérience d'autres membres du CAD indique qu'il peut se révéler judicieux de créer une unité spécialisée chargée d'analyser l'impact des mesures ne relevant pas de la politique d'aide sur les pays en développement et de porter les conclusions de cette analyse à l'attention des instances compétentes au sein du gouvernement. La décision de renforcer le rôle de l'AFD au niveau stratégique pourrait être une première étape dans ce sens. Le renforcement de la capacité stratégique du MAE notamment sur les

14 . Voir lettre des tutelles au directeur général de l'AFD, 2001.

sujets globaux pourrait en être une autre. Les initiatives prises par la France en matière de coton et la richesse de son expérience dans différents domaines de la coopération dont la pêche témoignent de la capacité et des ressources analytiques disponibles au sein de l'administration à différents niveaux. La faiblesse du système français relève peut-être davantage du manque d'organisation interne pour valoriser les acquis de l'expérience dans différents domaines. À cet égard, la création du groupe de travail sur l'agriculture, sous l'impulsion de la DGCID, va dans le bon sens. Le rôle de ce groupe qui associe des experts et praticiens d'autres ministères et à l'extérieur de l'administration est de faire le lien entre le développement et le commerce, mais aussi avec la PAC.

Il pourrait être utile d'envisager un processus de consultation plus large à l'extérieur de l'administration. À cet égard, le gouvernement pourrait mobiliser, si nécessaire, l'expertise disponible au sein des milieux de recherche à travers un réseau comme cela se fait en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités (voir chapitre 3). Le renforcement de la cohérence des politiques au service du développement pourrait également s'appuyer sur un débat parlementaire, notamment sur les questions touchant à des intérêts vitaux comme l'agriculture. Plusieurs commissions parlementaires s'intéressent aux questions de développement et à la mondialisation et pourraient promouvoir un dialogue utile avec d'autres commissions parlementaires concernées. Dans ce contexte, l'Observatoire sur la mondialisation créé en 2003 à la demande du Premier ministre est une initiative prometteuse. Sa mission est d'approfondir la connaissance sur la mondialisation, en s'appuyant sur la recherche disponible à ce sujet, et d'élaborer des recommandations pour l'élaboration de politiques.

Points à prendre en considération

- Faire de la cohérence des politiques au service du développement un objectif explicite du gouvernement français et préciser les arrangements institutionnels déployés – en particulier les mécanismes de coordination et les processus d'arbitrage.
- Mener une réflexion plus rigoureuse de manière à assurer une prise en compte plus systématique des intérêts des pays en développement dans les politiques menées par la France et sélectionner des dossiers et identifier des objectifs concrets à suivre au niveau ministériel et au sein de l'administration.
- Mobiliser l'expertise et les capacités analytiques disponibles au sein de l'administration en considérant la création d'une unité de coordination, par exemple au niveau du CICID, chargée spécifiquement de la cohérence des politiques.

CHAPITRE 5

ORGANISATION, PERSONNEL ET SYSTÈMES DE GESTION

Vue d'ensemble

La réforme de 1998 avait cherché à rééquilibrer les responsabilités relatives à l'aide à travers la création de deux pôles, le MAE et le MINEFI, qui exercent avec le Secrétariat d'État à l'Outre-mer une tutelle conjointe sur l'AFD. Le dispositif français de coopération, qui fait intervenir plus d'une dizaine de ministères et toute une série d'organismes publics,¹⁵ reste complexe. Contrairement à d'autres membres du CAD, aucune institution ne s'est vue attribuer la responsabilité de coordination de l'ensemble du système, laquelle relève du CICID. Le MAE et le MINEFI exercent conjointement les fonctions de définition, de gestion et de contrôle de la mise en œuvre de l'APD française.

La politique étrangère et la coopération internationale, qui en fait partie intégrante, relèvent en premier lieu du ministre des Affaires étrangères. Celui-ci est assisté de deux ministres délégués, dont l'un est chargé de la coopération et de la francophonie, l'autre des affaires européennes, et d'un secrétaire d'État aux affaires étrangères. Malgré son titre, le ministre délégué à la Coopération, au Développement et à la Francophonie est responsable des activités de coopération qui relèvent du MAE.¹⁶ Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie est lui aussi un acteur important. Parmi les différents acteurs politiques, il n'est pas facile d'en identifier un qui joue un rôle prépondérant en matière d'aide. Par contre, comme on l'a déjà indiqué, le Président de la République s'intéresse vivement aux questions de développement et a pris l'initiative de redynamiser l'APD, qui est devenue une priorité politique.

L'influence du Parlement sur les orientations de la coopération au développement est limitée. Malgré la demande qui a été faite à plusieurs reprises, il n'y a pas de débat annuel général sur cette question. Celui-ci se limite à la discussion annuelle sur le budget au sein des commissions des finances et de celles des affaires étrangères, de l'Assemblée nationale et du Sénat. En vertu de la Constitution française, le rôle du Parlement en terme de contrôle budgétaire est réduit : il ne peut se prononcer ni en faveur d'une augmentation des dépenses ni d'une suppression des recettes; une fois le budget voté, le gouvernement dispose d'un droit d'amendement. De plus, étant donné la nomenclature budgétaire actuelle (voir chapitre 2), le Parlement est amené à se prononcer sur moins de la moitié de ce qui constitue l'APD. Enfin, les débats portent sur seulement 6 % du budget général de l'État, la majorité des crédits étant reconduits d'une année sur l'autre sans remise en cause.

15 . À titre d'exemple, le MAE fait intervenir un grand nombre d'opérateurs pour la mise en œuvre de sa politique d'action culturelle et scientifique : TV5, RFI, l'AEFE et toute une série d'autres associations dans le cadre de la francophonie.

16 . Le changement de titre du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie est apparu suite au changement de gouvernement intervenu en mars 2004. Ce changement est positif et laisse présager une plus grande visibilité du développement dans l'action du MAE.

Les acteurs principaux du dispositif

Les deux principaux acteurs du système, le MAE et le MINEFI, sont responsables respectivement de 29 % et 40 % de l'APD (voir tableau 1, chapitre 2). L'intention de confier à l'AFD le rôle pivot dans la mise en œuvre de l'APD française ne s'est pas pleinement matérialisée puisque la part de l'APD mise en œuvre par l'Agence s'élève à environ 10 % de l'APD totale seulement.¹⁷

Le ministère des Affaires étrangères

(i) Les structures et responsabilités

Au sein du MAE, la DGCID joue un rôle clé en matière de coopération internationale. Il s'agit d'une entité complexe étant donné son rôle à la fois politique et opérationnel et sa vocation mondiale. Elle a pour mission, d'une part, de contribuer au pilotage de l'ensemble des actions de coopération internationale menées par les pouvoirs publics et, d'autre part, de gérer directement quatre types d'intervention : (i) les actions d'aide au développement ou à la transition impliquant des transferts de savoir-faire (en éducation, santé, administration économique, justice, police, administration publique et environnement) ; (ii) les actions de coopération culturelle et de promotion de la langue française ; (iii) l'appui aux échanges universitaires ; et (iv) le soutien aux échanges dans le secteur de la communication (presse, audiovisuel et nouvelles technologies de l'information). Il en résulte quatre directions fonctionnelles, y compris la direction du développement et de la coopération technique, qui exercent chacune un métier distinct dans l'ensemble des pays du monde (voir organigramme D.1. en annexe). La dualité du mandat de la DGCID se reflète dans la répartition de ses moyens budgétaires par secteur d'activité. Si les deux-tiers de son budget concourent à des activités éligibles au titre de l'APD, moins d'un tiers est affecté à des activités susceptibles de contribuer plus directement à la lutte contre la pauvreté (voir chapitre 2).

Le champ d'action de la DGCID, pourtant étendu, ne couvre pas l'ensemble des activités de développement sous la responsabilité du MAE. D'autres services du ministère participent à l'aide au développement : la Direction des Nations unies et organisations internationales, en charge de la gestion des contributions aux fonds des Nations unies ; la Direction de la coopération européenne, responsable de la gestion des contributions au FED ; et la délégation à l'Action humanitaire. En matière de francophonie, le Service des affaires francophones du MAE est chargé du suivi des programmes multilatéraux, tandis que la DGCID traite des actions bilatérales, à travers sa direction de la coopération culturelle et du français et celle de l'audiovisuel extérieur et des techniques de communication.

(ii) Les efforts de modernisation

Le MAE s'est lancé en 2002 dans un vaste chantier de modernisation. Un comité de pilotage a été chargé de stimuler toute une série de réflexions et de consulter l'ensemble des agents du ministère. Le plan d'action « Affaires étrangères 2007 » résultant de ce processus a pour objectif de doter le MAE « d'une politique forte et dynamique au service de l'action de la France en Europe et pour un monde plus solidaire ». Le plan vise à affirmer le rôle interministériel du ministère en renforçant sa capacité stratégique et en consolidant le budget de l'action extérieure de l'État. Le plan d'action propose la modernisation de ses méthodes et outils grâce à l'instauration d'une gestion par objectifs fondée sur le

17. L'AFD dispose de quatre sources de financement : le financement de dons émanant du budget du MAE ; les emprunts levés sur le marché dont les intérêts sont bonifiés par le Trésor ; des emprunts auprès du Trésor ; et des emprunts sur les marchés sans la garantie de l'État. En outre, l'Agence peut être mandatée par l'État pour la mise en œuvre d'activités spécifiques comme le FFEM ou les C2D.

Examen par les pairs : France

contrôle de gestion et sur l'évaluation des résultats. Redonner à la diplomatie française une vraie vision politique est un objectif louable s'il permet d'articuler et de mettre en cohérence les différents outils d'intervention autour de priorités préétablies. Le souci de performance et d'efficacité qui sous-tend l'exercice témoigne d'une volonté manifeste d'introduire une culture de résultat au sein du MAE et s'inscrit dans l'esprit de la LOLF.

Une série de propositions méritent d'être relevées étant donné leur pertinence en matière d'APD. Elles visent à : (i) consolider la coordination interministérielle sur les questions de coopération internationale, afin de mettre fin à une logique de guichets cloisonnés ; (ii) clarifier la relation entre le MAE et l'AFD ; (iii) renforcer la déconcentration et le rôle de l'Ambassadeur ; (iv) réfléchir à l'évolution de l'ensemble des instruments dans le contexte de la relance de l'APD ; et (v) capitaliser l'ensemble des ressources d'expertise sur le développement (aujourd'hui dispersée au sein de la DGCID, de l'AFD, des universités et des instituts de recherche), à travers l'animation d'un réseau d'experts et un rapprochement avec le monde de la recherche.

Le plan d'action prévu pour la mise en œuvre de ces propositions n'est cependant pas suffisamment détaillé pour mesurer l'envergure et le calendrier des réformes envisagées. Des changements de mentalités importants en découlent. L'ampleur de la grève qui a touché le MAE à la fin de 2003 et les retards pris dans la mise en œuvre de la LOLF sont autant de signes révélateurs du chemin qui reste à faire.

Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

C'est principalement la direction du Trésor qui assume les responsabilités en matière d'APD au sein du MINEFI. Celui-ci dispose d'une sous-direction responsable de la dette, du développement et des marchés émergents (voir organigramme D.2. en annexe). Ses fonctions sont essentiellement liées aux domaines d'activités suivants : i) suivi de l'ensemble des questions relatives à l'endettement international, notamment au Club de Paris ; (ii) coopération monétaire et financière avec les pays de la zone franc ; (iii) politique d'assurance-crédit et financement des exportations ; (iv) suivi des relations économiques et financières avec les pays en développement et en transition ; et (v) relations avec les IFI.

La DREE a également des responsabilités relevant de l'APD, celles relatives à l'aide-projet aux pays émergents avec un instrument de prêts concessionnels (la RPE) et un instrument de dons (le FASEP Etudes), souvent mobilisé dans le cadre de programmes de financements des agences multilatérales.

En comparaison avec d'autres membres du CAD, le MINEFI dispose de prérogatives allant au-delà du rôle traditionnel d'un ministère des finances. En tant que pilier du dispositif français de coopération, il est responsable, avec le MAE, du pilotage politique et stratégique de la coopération pour le développement. La direction du Trésor partage le co-secrétariat du CICID avec la DGCID. Le MINEFI participe également au Conseil de surveillance de l'AFD, au même titre que le MAE. Au niveau international, ce ministère représente la France aux conseils d'administration du FMI, de la Banque mondiale et des banques régionales et au CAD. Malgré l'étendue de ses responsabilités en matière d'APD, ce ministère ne semble pas suffisamment impliqué dans les réflexions en cours à différents niveaux du dispositif français portant entre autres sur la réduction de la pauvreté et des inégalités.

L'Agence française de développement

L'année 2001 a été marquée par l'examen approfondi des modalités d'intervention de l'AFD et ses perspectives d'activités. Cette démarche est conforme aux objectifs que ses tutelles lui ont assignés. La lettre de mission adressée cette même année au nouveau directeur général lui demandait de faire en sorte que l'AFD « apporte son concours aux services de l'État pour rendre l'aide française plus efficace et plus légitime ». L'AFD a donc entamé un processus de réorganisation qui l'a conduite à la préparation d'un Projet d'orientation stratégique couvrant la période 2002-06. Ce projet a été approuvé par le Conseil de surveillance en 2002 et sa mise en œuvre est revue sur la base de plans d'affaires annuels.

Le POS vise à « faire de l'AFD une agence de développement de référence au service des pays du Sud et de l'action internationale de la France » et l'engage à contribuer de manière plus active à la rénovation de la coopération française ainsi qu'aux débats internationaux relatifs à l'aide. Les DOM-TOM, qui représentent près de la moitié des activités de l'Agence, occupent une place importante dans le POS. Une de ses principales innovations est l'introduction d'une sélectivité au niveau des pays et des secteurs. La distinction qui est établie dans la nature de la coopération - large, ciblée ou ponctuelle - doit conduire à un resserrement sectoriel dans chaque pays bénéficiaire. Toutefois, ni le plan d'affaires annuel ni le rapport annuel de l'AFD ne présente la liste qui résulte de ce processus. La palette des secteurs d'intervention reste large malgré des efforts de resserrement (voir chapitre 6).

Une autre innovation réside dans la recherche d'une efficacité accrue et de réduction des coûts. L'AFD cherche notamment à améliorer l'effet de levier entre l'effort budgétaire de l'État et l'APD. Ceci devrait la conduire à s'insérer davantage dans des modes de cofinancement et d'intervention conjoints avec d'autres donateurs dans le cadre de programmes sectoriels. L'Agence entend valoriser le partenariat public-privé qui est prometteur en termes de mobilisation de l'épargne, de réponse aux besoins d'investissements et d'efficacité de gestion. De plus, elle cherche à rehausser le montant moyen de chacun de ses engagements, ce qui devrait lui permettre de consacrer davantage de ressources à la préparation et au suivi de chaque opération et d'en améliorer la qualité.

Le POS a également conduit à la révision des relations financières avec l'État. L'AFD dispose d'une liberté accrue dans la fixation des conditions de ses produits afin d'obtenir une meilleure adéquation entre les profils des financements et les projets. La gamme de ses produits financiers, déjà très complète, a été élargie et inclut quasiment tous les instruments financiers possibles, qui vont des dons aux prêts à des taux du marché, en passant par des prêts concessionnels à degré variable, souverains et non souverains, des obligations, des prises de participation et des garanties de financements en monnaie locale.

En termes pratiques, le POS a entraîné une réorganisation interne de l'AFD en 2002. Celle-ci s'articule dorénavant autour de deux directions des opérations, l'une pour les États étrangers (c'est-à-dire les pays en développement), l'autre pour les DOM/TOM (voir organigramme D.3. en annexe). Les services techniques, auparavant intégrés au sein de chaque département géographique, ont été réorganisés en quatre départements : (i) développement rural, environnement et ressources naturelles ; (ii) aménagement du territoire et développement urbain ; (iii) développement humain ; (iv) et secteur financier, financements structurés et appui au secteur privé. Une direction de la stratégie a été créée, qui regroupe le secrétariat de la programmation stratégique, la mission pour l'évaluation et la capitalisation, les départements des politiques générales, de la communication et de la recherche et gestion des savoirs, ainsi que le secrétariat du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et le Centre d'études économiques, financières et bancaires (CEFEB), organisme de formation du groupe AFD.

Examen par les pairs : France

La première année de mise en œuvre du POS montre que les objectifs fixés ont été atteints en termes d'accroissement du rythme des décaissements, de hausse du montant moyen des projets et de progression de l'effet de levier en APD (AFD, 2002b). Le rôle de la direction stratégique commence à porter des fruits compte tenu de la participation croissante de l'AFD au processus de préparation interministérielle des grands événements internationaux et de l'organisation d'ateliers de réflexion sur différents aspects ayant trait à la lutte contre la pauvreté. Cependant l'AFD doit trouver un équilibre entre son rôle de banquier et celui d'agence d'exécution de projets de développement.

Les ressources humaines : revoir les effectifs en fonction des besoins

L'analyse des effectifs au service de la coopération pour le développement au sein du dispositif français n'est pas aisée puisque aucune des principales institutions ne s'y consacre exclusivement. Les effectifs de la DGCID au siège sont de 559 agents dont 436 sont affectés à des activités relevant de l'APD. La présence sur le terrain est assurée par les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) qui emploient environ 300 agents expatriés dans les pays de la ZSP. Les visites sur le terrain au Bénin et en Mauritanie indiquent que le MAE n'a pas recours au recrutement de personnel local d'encadrement. La mise en œuvre de la LOLF devrait conduire à un redéploiement des effectifs expatriés et permettre le recrutement local, y compris pour des postes d'encadrement, notamment pour des tâches considérées comme moins sensibles.

Comme il est difficile de distinguer, parmi les activités du MINEFI, celles qui relèvent strictement de l'APD, il n'est donc pas possible d'en tirer des conclusions en termes d'effectifs. On peut noter cependant que la sous-direction du Trésor responsable des activités européennes et internationales compte une cinquantaine d'agents. On pourrait y ajouter une dizaine de personnes de la DREE responsables de la RPE et du FASEP. En 2002, le MINEFI a procédé à une réorganisation de ses services extérieurs en regroupant les postes d'expansion économique relevant de la DREE et les agences financières relevant de la direction du Trésor au sein d'un seul réseau, les missions économiques.

L'AFD compte 1 249 agents, 701 au siège et 548 outre-mer (dont 126 agents expatriés et 422 employés locaux). En déduisant de ces effectifs les agents travaillant pour Proparco - sa filiale secteur privé, les personnes en détachement et celles travaillant pour les DOM/TOM au siège et en agence, on arrive à un total de 1 006 personnes affectées à la gestion de l'APD.¹⁸ Elle dispose d'un réseau de 42 agences sur le terrain dont huit dans les DOM/TOM. Près de la moitié de ses effectifs sont employés dans ce réseau et les trois quarts d'entre eux sont des agents recrutés localement pour différentes catégories d'emplois.

La réflexion sur les implications en termes de ressources humaines, qui découlent des processus de transformation au sein du MAE et de l'AFD et de la mise en œuvre de la LOLF, mériterait d'être approfondie. Le MAE a établi en 2003 un observatoire des métiers et des compétences qui devrait servir d'outil dynamique de gestion prévisionnelle des ressources humaines en vue de mettre en adéquation l'évolution des besoins avec les recrutements, la formation, l'évaluation des performances et la gestion des carrières. Suite à la réforme, une question qui reste d'actualité est celle des moyens dont dispose la DGCID pour maintenir les compétences héritées du ministère délégué à la Coopération mais qui risquent de se tarir avec le temps (Sénat, 2001). De plus, les modes de fonctionnement du MAE, répondant aux besoins de la gestion des agents diplomatiques, ne sont pas forcément adaptés et suffisamment flexibles pour assurer la mobilisation d'expertise nécessaire aux besoins des métiers du

18. Ce chiffre est surestimé puisqu'il comprend environ pour moitié des agents au niveau des services directionnels et généraux - Direction générale, Secrétariat général, Inspection générale et Direction de la stratégie - qui oeuvrent à la fois pour les pays en développement et les DOM/TOM.

développement. En ce qui concerne l'AFD, le POS dresse une classification des métiers de l'Agence en quatre groupes de secteurs/métiers à créer/développer, à renforcer, à réduire/supprimer et à réorienter et a entraîné la création de nouvelles fonctions nécessitant des compétences spécifiques. La centaine de recrutements opérés depuis deux ans a permis l'intégration de compétences nouvelles dans différents secteurs sur des métiers variés. La structure des effectifs, certes encore largement dominée par les métiers techniques, a ainsi évolué.

Des interrogations subsistent quant au déploiement des effectifs sur le terrain. L'intensification du dialogue et de la coordination avec les partenaires dans le cadre des CSLP et des approches programmes et sectorielles fait appel à des connaissances et compétences différentes de celles qu'exigent les méthodes classiques de mise en œuvre des projets. Des changements sont visibles au niveau de l'assistance technique (voir chapitre 6). La DGCID et l'AFD ont initié une réflexion sur les implications de cette évolution en ce qui concerne l'adaptation de leurs propres compétences, et le degré d'autorité qui devrait être déléguée à leurs représentations sur le terrain. Les autorités françaises ont initié conjointement la dissémination et la formation sur les concepts émergents de l'agenda international du développement et sur les nouvelles approches de gestion axées sur les résultats découlant de la LOLF. À cet effet, des sessions de formation sur l'harmonisation et les nouvelles modalités de l'aide ont été menées en 2003. Le CEFEB organise de nouveau, à partir de 2004, le cycle de formation 'coopération et développement'. Toutes ces formations sont ouvertes à l'ensemble des professionnels issus de différents organismes français d'aide au développement.

La coordination

Les améliorations dans la coordination inter-ministérielle

Le CICID se réunit en principe une fois par an sous la présidence du Premier ministre. Y participent les ministres jouant un rôle en matière de coopération internationale dans leurs domaines respectifs et un représentant du Président de la République. Le MAE et le MINEFI assurent le co-secrétariat du comité sans y avoir assigné du personnel à temps complet. Ceci explique peut-être le manque de suivi systématique du CICID par rapport à certains de ses engagements. Même si le comité ne se réunit pas souvent - sa dernière réunion remonte à décembre 2002 - il a contribué à créer une dynamique de coopération interministérielle formelle et informelle. En effet, tout un travail de coordination est réalisé en amont des réunions de sorte qu'il ne se réunit à haut niveau que pour en valider les résultats. De plus, des groupes de travail ont été établis pour s'occuper de questions spécifiques comme l'évaluation ou l'harmonisation des procédures.

Outre le CICID, il existe toute une série de mécanismes de coordination de nature plus opérationnelle qui constituent autant de lieux de concertation :

- Le Comité d'orientation stratégique du FSP ainsi que son comité des projets, tous deux des instances de pilotage interministériel.
- Le Conseil de surveillance de l'AFD, qui comprend des représentants du MINEFI, du MAE, du Secrétariat d'État à l'Outre-mer, des parlementaires, des personnalités désignées en raison de leur connaissance des problèmes économiques et financiers et des représentants du personnel de l'AFD.
- Les missions conjointes MAE/MINEFI avec l'appui technique de l'AFD pour l'identification des points d'affectation des programmes d'ajustement structurel et la programmation des C2D, dont le comité de pilotage fait également l'objet d'une étroite collaboration entre les trois institutions.

De manière générale, si des améliorations sensibles ont été apportées au niveau de la coordination interministérielle, l'éclatement des activités entre plusieurs institutions est coûteux en termes d'unité, de visibilité et d'efficacité. Le temps passé à définir les zones de responsabilités respectives se fait au détriment de la définition et de la mise en œuvre des politiques. Il peut conduire à une duplication de l'expertise qui doit être mobilisée à la centrale et sur le terrain. Dans le cadre du programme de modernisation du MAE, la DGCID est appelée à s'interroger sur le renforcement de l'efficacité de son action, notamment au niveau stratégique. La question des relations de la DGCID avec l'AFD est au cœur du débat pour faire de leur complémentarité un facteur de synergie plutôt que de concurrence. Ceci devrait amener la DGID à revoir l'équilibre entre ses rôles de stratégie et d'opérateur (Réseau Impact, 2003). De plus, l'articulation entre aide bilatérale et multilatérale pourrait être renforcée (voir chapitre 2), ce qui suppose une collaboration plus étroite entre le MAE et le MINEFI.

Des efforts restent à faire pour améliorer les synergies entre les activités de la coopération et celles d'organismes de recherche comme l'IRD et le CIRAD, dont une partie de leurs budgets relève de l'APD. La diversité et la richesse des activités de ces organismes, fortement implantés dans les pays en développement mais qui travaillent souvent isolément, ne semblent pas suffisamment exploitées et valorisées. La mission du CAD au Bénin a permis de relever des exemples intéressants de collaboration entre les organismes de recherche, le SCAC et l'AFD, notamment dans le domaine de l'appui à la filière coton. La volonté politique de créer des réseaux, qui sont en train d'être mis en place à différents niveaux, est une pratique qui devrait se révéler utile.

Une coordination avec les acteurs non gouvernementaux en voie de normalisation

Mis à part le HCCI (voir chapitre 1), la coordination avec les organisations de la société civile s'effectue à travers différentes instances. Au niveau de la DGCID, c'est la Mission pour la coopération non gouvernementale qui est responsable des relations avec les acteurs de la société civile et des collectivités territoriales françaises. L'AFD dispose elle aussi d'une structure de concertation, le Club des OSI. Le dialogue avec les organisations de la société civile est institutionnalisé au niveau d'une commission paritaire, la Commission coopération développement. Celle-ci, présidée par le ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, regroupe des représentants des organisations de la société civile et des ministères concernés par la coopération internationale. Pour ce qui est de la coopération décentralisée, il y a une commission similaire, la Commission nationale de la coopération décentralisée. Il s'agit principalement d'instances dans lesquelles on débat d'aspects opérationnels liés aux mécanismes de cofinancement. La DREE a établi une structure de concertation sur les questions de commerce international.

De manière générale, le dialogue avec les acteurs non gouvernementaux s'est intensifié. Sur le terrain, les missions du CAD au Bénin et en Mauritanie ont constaté que la coordination avec les ONG et les acteurs de la coopération décentralisée n'était pas institutionnalisée mais qu'il existait quelques initiatives dans le contexte de la préparation des commissions mixtes (voir chapitre 6). La direction que la coopération française entend poursuivre à cet égard mériterait d'être clarifiée.

La gestion de l'information et la capitalisation des acquis : une priorité à prendre en compte

L'information et la communication sur la coopération française restent limitées et ne font pas partie des priorités des autorités françaises. Aucune stratégie n'a été formulée à cet égard et peu de moyens leur sont consacrés. L'action de la France en matière de développement mériterait d'être promue afin de s'assurer de l'adhésion de l'opinion publique. Comme cela a déjà été mentionné, le manque de communication et le processus budgétaire complexe et peu transparent ne contribuent pas à créer la visibilité d'ensemble. Même si la DGCID et l'AFD produisent un rapport annuel couvrant l'ensemble de leurs activités, qui ne se limitent pas à l'APD, et le MINEFI un rapport sur les IFI,

ceux-ci ne produisent qu'une vision partielle et fragmentée de l'ensemble de l'effort français en matière d'aide.

Le renforcement de la gestion des connaissances devrait être une autre priorité du dispositif français qui souffre d'un cloisonnement entre ses divers intervenants et instruments. La création de groupes de travail interministériels et la mise en réseaux des ressources intellectuelles et opérationnelles souvent éparpillées sont des initiatives intéressantes. Les efforts récents visant à renforcer la restitution des résultats de l'évaluation et la capitalisation de ses enseignements (voir section sur le suivi et l'évaluation ci-après) procèdent également du renforcement de la gestion des connaissances et des bonnes pratiques en la matière.

Les mesures des performances

Le suivi et l'évaluation : une culture qui progresse

La culture de l'évaluation a progressé au sein du dispositif français depuis le dernier examen du CAD. Les autorités françaises, qui concevaient l'évaluation davantage comme un instrument de contrôle et d'amélioration des activités opérationnelles, souhaitent maintenant privilégier sa fonction d'apprentissage. Le groupe de travail interministériel relatif à l'évaluation établi dans le cadre du CICID a pour mandat de renforcer la collaboration entre les différents services d'évaluation du dispositif français et de promouvoir une méthodologie commune. Des évaluations conjointes ont été initiées, dont plusieurs évaluations-pays et une évaluation portant sur la coopération administrative.

Chaque institution (MAE, MINEFI et AFD) garde sa propre structure d'évaluation pour une plus grande proximité avec les services opérationnels et les centres de décisions. Les unités d'évaluation préparent leurs programmes annuels sur la base des propositions des services opérationnels, en tenant compte des priorités stratégiques de leurs organisations et des projets susceptibles de conduire à une évolution des politiques. Les évaluations sont confiées à des consultants sous la supervision d'un comité de pilotage spécifique à chaque évaluation. À l'AFD, les évaluations, qui étaient jusqu'en 2002 effectuées par ses propres agents, peuvent désormais bénéficier d'une expertise externe. L'indépendance de chaque structure d'évaluation est en partie garantie du fait que chacune rend des comptes directement au sommet de sa hiérarchie respective. Elle pourrait être renforcée si leur autonomie en matière de programmation des évaluations et de formulation des recommandations était mieux assurée.

Le champ de l'évaluation a été élargi. Le bureau d'évaluation du MAE effectue des évaluations pays, sectorielles et d'instruments. Le MINEFI envisage de procéder à des évaluations de certains fonds multilatéraux de développement, notamment en prévision des négociations relatives à leur reconstitution. En 2003, l'AFD a augmenté le nombre de projets qu'elle évalue, soit un projet sur quatre. Une méthodologie est en cours d'élaboration pour effectuer des évaluations transversales, sectorielles ou régionales. Le budget annuel est de 700 000 EUR pour le MAE, de 500 000 EUR pour le MINEFI et de 700 000 EUR pour l'AFD. Chacune des institutions dispose d'une équipe de sept, trois et 12 personnes respectivement.

Les trois structures travaillent avec des comités de pilotage associés à chaque évaluation qui organisent des sessions de restitution. La diffusion des travaux est assurée à travers un bilan annuel de synthèse pour le MAE. L'AFD publie un rapport bisannuel et chaque année, une séance du Conseil de surveillance est consacrée à l'évaluation. La France est attachée au principe de partenariat et a fait des efforts pour mieux associer les bénéficiaires aux travaux de l'évaluation. Les autorités locales sont associées aux comités de pilotage pour les évaluations pays. L'AFD organise des séminaires de restitution auxquels sont associés les partenaires. Enfin, un atelier international de réflexion a été

Examen par les pairs : France

organisé en 2003 par le MINEFI, en collaboration avec le réseau du CAD de l'évaluation du développement, sur le thème « Partenaires en évaluation : enseignements et redevabilité ». Dans ce même ordre d'idées, le MAE appuie le Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations, le F3E. Il s'agit d'une association créée en 1994 pour cofinancer des études et des évaluations visant à renforcer les compétences et le professionnalisme des ONG et des collectivités locales.

Si la restitution en tant que telle est désormais bien organisée, des mesures ont été prises pour assurer la capitalisation des enseignements de l'évaluation de manière plus large et institutionnaliser les recommandations dans les processus de réflexion stratégique et de prise de décision. Au MAE, l'unité d'évaluation participe au comité des opérations. Les projets FSP font tous l'objet d'une évaluation interne, dont les résultats sont transmis au bureau de l'évaluation. La mise en place d'une base de données devrait permettre à l'ensemble du MAE d'avoir accès aux résultats de l'évaluation à partir de mots clés. L'AFD dispose d'un comité des évaluations chargé de revoir les rapports d'évaluation et d'en valider les recommandations. La mission d'évaluation et de capitalisation participe désormais au comité des opérations, de manière à introduire des indicateurs de suivi dès l'instruction des projets, ce qui devrait en faciliter l'analyse d'impact. L'ensemble des projets de l'AFD fait l'objet d'un rapport de suivi et d'achèvement qui alimente une base de données gérée par la mission évaluation et capitalisation.

Des progrès restent à faire concernant la diffusion externe des rapports d'évaluation. Celle-ci reste inégale d'une institution à l'autre. Le MAE publie en principe ses rapports d'évaluation, sauf certaines évaluations pays. Les rapports d'évaluations du MINEFI ne sont diffusés qu'à l'intérieur de l'administration. Les rapports d'évaluation de l'AFD ne sont disponibles pour le public que sous réserve de l'accord du bénéficiaire. Avec la généralisation des évaluations sectorielles, il y a moins de références directes à des projets individuels, ce qui devrait permettre une diffusion plus large des rapports d'évaluation.

La France a engagé une réflexion pour faire évoluer ses pratiques d'évaluation en matière d'analyse d'impact. À l'heure actuelle, la plupart des évaluations souffrent du manque de données en amont qui permettraient de mesurer les réalisations dans cette optique. Il faudrait pour cela que la programmation et la mise en œuvre s'inscrivent dans une optique davantage axée sur les résultats. À cet égard, les DSP (voir chapitre 6) et les stratégies sectorielles devraient mentionner les résultats escomptés et faire référence à des indicateurs de performance qui prennent notamment en compte les OMD.

La gestion axée sur les résultats : les initiatives en cours

L'efficacité de l'aide dont la France a fait une priorité exige une gestion de l'aide axée sur les résultats. La mise en œuvre de la LOLF d'ici 2006 constitue une avancée indéniable puisqu'elle implique pour l'ensemble de l'administration de passer d'une gestion de moyens à une gestion par objectifs, fixés à l'avance et mesurés par des indicateurs de résultats. Le MAE et le MINEFI devront dès 2004 préparer le budget de manière indicative selon le nouveau format.

Au sein du dispositif français de l'aide, l'AFD est certainement la plus avancée dans la mise en place d'un système de gestion axée sur les résultats. Elle a établi en 2002, à titre expérimental, un dispositif de suivi de la qualité des projets en phase d'exécution. L'Agence a également développé un système d'information stratégique qui inclut des indicateurs d'efficacité, de qualité et de résultats opérationnels par pays, secteur et produit financier afin d'éclairer et d'appuyer les décisions d'orientation stratégique.

Dans le cadre de la mise en œuvre du POS, l'AFD prépare un plan d'affaires annuel qui lui permet de faire le point sur les résultats au regard des objectifs pour l'année écoulée et de présenter les principaux objectifs pour l'année à venir. Au plan interne, chaque direction et département sont dotés de contrats d'objectifs qui se déclinent en termes de volume, de qualité et d'organisation. Un groupe de travail interne a été établi fin 2003 pour introduire une approche axée sur les résultats dans les stratégies sectorielles et régionales de l'AFD. Son mandat est d'établir un lien entre les objectifs du plan d'affaires et ceux de développement, lesquels seraient exprimés en termes de résultats notamment reliés aux OMD par secteur d'intervention et pays bénéficiaire. Vu les efforts que requiert une telle démarche, l'AFD envisage de se concentrer sur les pays dans lesquels elle a un volume d'activités suffisant. L'introduction d'une approche axée sur les résultats renforce la nécessité, pour l'AFD et le reste du dispositif français, d'adopter une sélectivité géographique rigoureuse.

Points à prendre en considération

- Dans le contexte du processus de modernisation du MAE renforcer la fonction stratégique de la DGCID, ce qui devrait la conduire à une plus grande délégation de la mise en œuvre de l'APD.
- Comparer les avantages et inconvénients de conserver différentes structures d'intervention, tant au niveau du siège que de celui des pays partenaires, du point de vue de l'efficacité et des coûts de transaction.
- Renforcer la capacité d'impulsion stratégique du CICID et de suivi de la mise en œuvre de l'APD française, ce qui pourrait nécessiter des rencontres plus fréquentes et l'étoffement de son secrétariat.
- Encourager les initiatives visant au renforcement de la capitalisation inter-institutionnelle du savoir et de la valorisation de l'expérience, y compris au niveau de l'évaluation.
- Saisir les opportunités que présente la LOLF pour définir une approche axée sur les résultats en fonction d'objectifs et de priorités plus explicites, des moyens mis à disposition et d'indicateurs de mesure.

CHAPITRE 6

LA COOPÉRATION FRANÇAISE SUR LE TERRAIN

La programmation et le partenariat

Le document stratégique pays : un nouvel outil de programmation

Les DSP fournissent un cadre de référence à moyen terme pour l'ensemble des actions publiques françaises de coopération dans les pays bénéficiaires. Rédigés sous la responsabilité de l'Ambassadeur, ils sont censés associer tous les trois ans les intervenants publics et privés de la coopération internationale en France (AFD, entreprises, conseillers du commerce extérieur, comités d'Alliances françaises, OSI et représentants de la coopération décentralisée) et éventuellement les représentants des institutions multilatérales auxquelles la France contribue (MAE/DGCID, 2001a). Les DSP sont d'abord transmis aux services centraux du MAE pour examen avant d'être soumis à la validation interministérielle lors des réunions du CICID. À ce jour, 14 DSP ont été validés et 24 sont en cours d'élaboration. Ce sont essentiellement des documents internes à l'administration française, qui répondent à une logique de programmation par instrument, le CICID (1999) ayant en effet souhaité exclure toute programmation budgétaire par pays bénéficiaire « pour éviter d'accréditer une logique d'abonnement ». Ceci pourrait changer avec la mise en œuvre de la LOLF qui permet la création d'enveloppes budgétaires par pays.

Les missions du CAD au Bénin et en Mauritanie (voir annexes E et F) ont constaté que les DSP ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une concertation entre les acteurs français concernés par le développement ni entre l'Ambassade et les représentants des agences bilatérales et multilatérales. Ceci limite les perspectives d'une articulation entre la coopération française et celle des autres donateurs. Dans l'esprit du partenariat souhaité par le CICID, les DSP pourraient constituer un point de départ du dialogue avec les pays partenaires dans le cadre de leurs programmes nationaux (y compris les CSLP). L'expérience indique que les pays donateurs commencent à utiliser davantage les CSLP comme base de programmation, leurs documents stratégiques servant à indiquer leur contribution à la mise en œuvre des CSLP. Pour répondre au souci de prévisibilité de l'aide, les DSP pourraient déterminer l'enveloppe budgétaire par pays et aboutir à l'élaboration de contrats pluriannuels compatibles avec le cycle de programmation du pays d'accueil. Les responsabilités et obligations de chacune des parties et les modalités de mise en œuvre seraient précisées dans ce cadre. Enfin, les DSP pourraient intégrer des indicateurs de résultat qui tiennent compte des OMD.

La commission mixte : un mécanisme à adapter aux réalités des CSLP

Un mécanisme formel de programmation employé par la coopération française depuis de nombreuses années est la commission mixte. Celle-ci réunit en principe tous les trois ans les autorités françaises et celles de chaque pays bénéficiaire. Il semble que les réunions de la commission aient lieu à intervalles beaucoup plus espacés (sept ans entre les deux dernières commissions pour le Bénin, cinq ans pour la Mauritanie). En Mauritanie, la préparation de la prochaine commission mixte va associer

les élus, les OSI et les autres donateurs mais seuls les personnels du MAE et quelques représentants du ministère des Affaires étrangères mauritanien participeront à la réunion prévue en 2004 à Paris.

De l'avis de nombreux interlocuteurs le principe même de la commission mixte – même si celle-ci conserve un certain intérêt pour les relations bilatérales dans leur ensemble – est devenu caduc pour ce qui est de la coopération avec l'entrée en jeu des CSLP. Ces derniers offrent un espace de dialogue plus dynamique et transparent grâce aux suivis annuels qui réunissent l'ensemble des intervenants dans un même pays. Si le principe de la commission mixte devait être retenu, il serait utile de l'articuler avec le processus de suivi des CSLP. Cette possibilité semble avoir interpellé certains représentants du gouvernement français au Bénin comme en Mauritanie.

Les modalités de mise en œuvre

Le maintien de l'aide projet

La France tient à conserver un rôle important dans l'aide projet là où cette forme d'assistance lui semble adaptée aux conditions qui prévalent dans le pays. L'aide projet est mise en œuvre par : le MAE, à travers le FSP ; le MINEFI par le biais de la Réserve pays émergents ; et l'AFD. La réforme de 1998 a conduit à une plus grande spécialisation de ces différents instruments.

(i) Le Fonds de solidarité prioritaire

Le FSP a pour vocation de financer sous forme de dons les activités en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche dans les pays de la ZSP. En 2002, 91 projets FSP ont été approuvés pour un montant de 159 millions EUR, le portefeuille comprenant un total de 528 projets en cours à cette date.

Les dons FSP couvrent trois types de projets : i) les projets pays (soit 61 % de l'enveloppe FSP en 2002) ; (ii) les projets inter-États qui concernent plusieurs pays regroupés dans un organisme inter-étatique (soit 2 % environ du FSP en 2002) ; et (iii) les projets d'intérêt général 'mobilisateurs' qui ne concernent pas un État déterminé mais des opérations pilotes dans différents domaines - francophonie, politiques sectorielles et VIH/sida - (soit 37 % du FSP en 2002). Une part de ces financements est destinée aux ONG et à la coopération décentralisée.

Le cas échéant, les projets FSP doivent s'intégrer aux DSP. Ils sont gérés par les assistants techniques sous le contrôle des SCAC dans les pays partenaires. Ces projets sont consacrés : au renforcement de l'État de droit et des capacités des administrations nationales et locales ; à l'intégration régionale ; à l'aménagement du territoire et à la gestion des ressources naturelles ; au développement communautaire ; aux droits humains ; aux secteurs sociaux ; à la jeunesse et aux sports ; et à la promotion de la langue française et l'action culturelle. Le FSP comprend un fonds déconcentré, le Fonds social de développement (FSD), qui est l'instrument privilégié de lutte contre la pauvreté et de partenariat avec la société civile à travers les opérations en faveur des ONG locales ou françaises et de la coopération décentralisée.

(ii) L'aide projet de l'AFD

L'AFD a une grande expérience de l'aide projet. Les cycles de projets qu'elle finance sont longs, les montants relativement importants et la maîtrise d'ouvrage est assurée au niveau local. L'AFD met en œuvre des concours destinés au financement des projets productifs publics et privés créateurs d'emploi dans les secteurs les plus divers. En plus de l'environnement, du développement rural et urbain, de la microfinance et des nouvelles technologies de communication, l'AFD a reçu pour

Examen par les pairs : France

mission d'accroître son investissement dans la gestion des ressources naturelles, les finances, l'aménagement du territoire et la formation professionnelle. Depuis la réforme de 1998, l'Agence a vu ses compétences s'élargir au financement des infrastructures dans les domaines de la santé et l'éducation. En 2002, 57 projets ont été approuvés pour un budget de 548.5 millions EUR.

(iii) Une meilleure concentration pour plus d'impact et de visibilité

L'aide projet permet l'expérimentation et une connaissance directe des réalités. Elle a introduit la rigueur technique et financière grâce à l'adoption du cadre logique. Elle a conforté la présence française en Afrique francophone et a contribué à enrichir la connaissance du milieu, à tisser des liens entre acteurs du développement et à adapter l'aide au contexte évolutif des pays d'accueil. Cependant, l'atomisation des interventions traduit l'absence de concentration au niveau des secteurs et brouille la lisibilité de l'action française. Elle induit une dispersion des ressources financières et humaines et des coûts de transaction élevés pour les autorités françaises comme pour les pays d'accueil. Du point de vue instrumental, l'aide projet est difficile à coordonner avec les actions des autres donateurs et sa gestion administrative est lourde et onéreuse.

Les missions du CAD ont noté que, malgré un effort récent de concentration de l'aide au Bénin ou en Mauritanie, la coopération française était toujours éclatée en de nombreux projets dans un contexte de diminution des effectifs. Depuis la réforme de 1998 le SCAC doit se plier aux procédures complexes du MAE dont les exigences retardent la mise en œuvre des projets. La délégation de la gestion des projets aux partenaires du pays d'accueil, accompagnée de contrôles *ex-post*, améliorerait cette situation et renforcerait l'appropriation des projets par les nationaux. Elle aurait l'avantage de permettre aux services des Ambassades de se concentrer sur la réflexion stratégique. Cette approche est déjà utilisée pour le FSD et pourrait s'étendre à tous les projets FSP.

De manière générale, les actions de la coopération française devraient être définies et menées en concertation avec les pays partenaires dans le cadre des stratégies de développement qu'ils ont élaborées. Une meilleure sélectivité géographique et le recentrage sur quelques secteurs et thèmes pour lesquels la coopération française a des atouts devraient être recherchés. Dans cet esprit, la France pourrait distinguer entre les pays de concentration de ses interventions et ceux dans lesquels des opérations ponctuelles sont inévitables pour des raisons de solidarité avec les populations en difficulté, comme l'AFD est en train de le faire. Il serait également judicieux d'intégrer la dimension régionale dans certains secteurs et de favoriser les partenariats avec les différentes composantes de la société civile (OSI, collectivités locales et entrepreneurs) et les autres donateurs en fonction des avantages comparatifs des uns et des autres. Enfin, par souci de transparence et de cohérence de l'action française, il conviendrait que soient énumérées les conditions qui doivent être remplies avant que des modalités de mise en œuvre autres que l'aide projet puissent être utilisées.

Vers l'approche programme et l'utilisation des C2D

L'approche programme est en expansion grâce à l'utilisation des C2D (voir chapitre 2) qui permettent à la coopération française d'aider les autorités locales à définir les composantes détaillées des programmes, à vérifier la correcte affectation des fonds grâce au contrôle essentiellement *a posteriori*, fondé sur des indicateurs de mise en œuvre et de résultats définis d'un commun accord, et à renforcer les capacités administratives et techniques nationales. La coordination avec les autres donateurs est également recherchée dans ce cadre. Les C2D ont le potentiel de faire évoluer le FSP pour l'adapter à l'approche programme pour laquelle il semble que la coopération française soit encore mal outillée.

On peut s'interroger sur les raisons qui ont abouti à la création d'un nouveau mécanisme qui peut être qualifié 'd'artifice comptable' plutôt que de procéder à un désendettement pur et simple et à l'appui budgétaire que d'autres donateurs pratiquent de plus en plus dans le cadre des CSLP. Le recours au C2D répond au souci de la coopération française de veiller à la bonne mise en œuvre des programmes et de contrôler la chaîne des dépenses. Il conviendrait que les autorités françaises mènent une réflexion en termes de coûts-bénéfices de l'approche C2D en comparaison avec une annulation de dette d'une part et l'appui budgétaire d'autre part. Une telle démarche serait utile pour déterminer dans quelle mesure un plus grand recours à l'aide budgétaire pour les pays susceptibles de maîtriser les dépenses publiques peut être envisagée.

Un des défis pour la coopération française est d'aider les pays partenaires à élaborer des stratégies sectorielles avant le point d'achèvement pour préparer les points d'affectation du C2D. Plusieurs outils peuvent être mis à contribution à cet égard : l'assistance technique pour le renforcement des capacités, le FSP pour appuyer la mise en œuvre des CSLP et le fonds d'étude et de préparation des programmes de l'AFD. La nécessité de monter des programmes sectoriels de qualité dans les délais ne doit pas nuire au processus participatif qui doit conduire à la mise en place de ces programmes. Un autre défi consiste à impliquer les ONG et les acteurs de la coopération décentralisée dans la mise en œuvre des C2D. Bien qu'il existe une certaine volonté de la part des services de coopération d'évoluer vers l'approche programme, comme en atteste le programme en Mauritanie (voir encadré 8), ni les procédures ni les canaux par lesquels cette évolution pourrait se faire ne sont définis. Les processus de décision du MAE et de l'AFD, encore très centralisés - même si l'identification, la préparation et l'exécution des programmes et projets est déléguée à leurs représentants sur le terrain - doivent s'adapter à ce mode de coopération qui demande beaucoup de flexibilité. C'est dans cette perspective que s'inscrit le prochain C2D Cameroun en prévoyant la création d'un comité d'orientation et de suivi dont la composition sera négociée avec les autorités nationales et pourra être ouverte à la société civile et à d'autres donateurs. Ce comité sera chargé de rendre un avis sur les programmes éligibles au financement C2D qui sera annexé aux dossiers présentés au Conseil de surveillance de l'AFD pour décision.

L'assistance technique : un instrument en mutation

L'AT est une spécificité de la coopération française. C'est l'un des instruments clés du MAE en même temps que les bourses et stages et un vecteur de l'influence française à l'étranger. Source de savoir-faire et gage d'efficacité, l'assistant technique joue un rôle majeur dans la gestion technique et financière des projets et dans la structuration des institutions des États et des collectivités locales. La plupart des assistants techniques sont des fonctionnaires ou des techniciens de haut niveau détachés des différents ministères français auprès des ministères des pays partenaires.

L'AT a fait l'objet d'un certain nombre de critiques avant la réforme de coopération. Un rapport de mission (Nemo, 2000) sur les appuis en personnel dans les actions de coopération concluait qu'elle n'était pas propice au renouvellement des compétences et à l'adaptation de l'aide aux besoins ; qu'elle retardait le transfert de compétences aux cadres nationaux et tendait à déresponsabiliser les élites locales ; et qu'elle limitait l'emploi de personnels locaux dans la mise en œuvre des projets. Enfin, « la facilité du recours à l'AT a pu conduire à écarter d'autres formules qui auraient pu être mieux adaptées » telles que la sous-traitance et le recours à des bureaux d'étude (Sénat, 2001).

Cette forme d'assistance est un bon instrument à condition de l'utiliser avec circonspection et transparence. Au Bénin comme ailleurs en Afrique, le recours à l'AT n'est pas toujours synonyme de renforcement des capacités à moins que ce soit un objectif spécifique des programmes dans lesquels elle s'insère, et la relève par les nationaux n'est pas systématique. C'est une forme d'aide particulièrement onéreuse (6 millions EUR sur un total de 20 millions EUR en Mauritanie) qui

privilégie les relations bilatérales. Elle peut être mal vécue par les nationaux qui estiment avoir des compétences égales, sinon supérieures, à celles dont font preuve certains assistants techniques. La question de la pérennisation des activités une fois qu'elle s'arrête est toujours d'actualité.

Encadré 8. Un partenariat efficace dans le secteur de l'éducation en Mauritanie

Dès 2001 le gouvernement mauritanien s'est engagé dans la mise en œuvre d'un programme décennal, le Plan national de développement du secteur éducatif (PNDSE), qui couvre l'ensemble du système éducatif national. La qualité de ce programme et les conditions de sa mise en œuvre jugées satisfaisantes ont permis à la Mauritanie de devenir éligible à la 'procédure accélérée en faveur de l'Éducation pour tous' en 2002.

L'appui de la France au secteur de l'éducation se décline à différents niveaux : un projet FSP d'appui institutionnel à la réforme du système éducatif (1.8 million EUR) ; une AT (20 personnes, soit un coût de 8 millions EUR) ; et le financement de la mise en œuvre du PNDSE à travers le C2D (9.8 millions EUR). La contribution C2D prend la forme d'une aide budgétaire affectée à la réhabilitation et construction d'écoles primaires et à la formation des maîtres. L'appui direct au PNDSE (hors AT) représente 9.5 % du budget total de la première phase du programme.¹ Les moyens consacrés par la France au secteur de l'éducation de base pour les trois prochaines années (environ 20 millions EUR) ont quasiment doublé.

Le PNDSE a été élaboré sous l'autorité du Premier ministre mauritanien sur la base d'une démarche participative, itérative, multisectorielle et impliquant tous les acteurs concernés. L'AT française a joué un rôle clé dans ce processus, notamment pour établir le diagnostic du fonctionnement du secteur, identifier les besoins et définir une stratégie d'intervention en étroite collaboration avec une équipe nationale dynamique et motivée. Les autorités mauritaniennes ont apprécié la contribution de cette forme d'assistance dans la mesure où les compétences en gestion n'étaient pas forcément disponibles au sein du ministère de l'Éducation. Elle est donc venue en appui au processus en cours et a induit des changements profonds au niveau des mentalités et des comportements : les assistants techniques ont dû apprendre à être à l'écoute et les Mauritaniens ont dû prendre des initiatives dans des délais particulièrement courts. L'AT dans le secteur de l'éducation est un exemple d'une prestation de qualité adaptée aux besoins grâce au cadre sectoriel bien organisé dans lequel elle a été déployée. L'engagement politique en faveur de la réforme du secteur éducatif et la volonté de la partie mauritanienne de prendre en mains le processus ont facilité le transfert des compétences qui pourra à terme aboutir à la relève par les Mauritaniens.

Le pilotage du PNDSE repose sur la programmation annuelle à travers des plans d'action consolidés par composante. Un dispositif interministériel suit la mise en œuvre. Les donateurs sont associés à ce processus à travers des missions de supervision, des revues annuelles et des évaluations à mi-parcours organisées conjointement. Ils ont réussi à progresser dans la voie d'une approche commune tout en continuant à fonctionner à travers l'aide projet. Leurs projets financés dans le cadre du programme conservent chacun leur propre structure de gestion, leur plan d'action qui doit être conforme au PNDSE et leur rapport d'activité. Même si des progrès ont été réalisés en matière d'alignement stratégique, beaucoup reste à faire en matière d'harmonisation des procédures (compte joint, gestion financière et audits communs). Le C2D constitue une avancée mais en maintenant à elle seule trois différents guichets d'intervention la France ne contribue pas à alléger le fardeau administratif que représente la gestion de l'aide pour les partenaires mauritaniens.

1. Le reste du financement est assuré par la Banque mondiale (53 %), la Banque africaine de développement (16 %), la Banque islamique de développement (12 %) et l'UNICEF (6 %). L'apport du gouvernement (constitué par les ressources provenant des annulations de dettes dans le cadre de l'initiative PPTTE) représente 15 %.

Le gouvernement a impulsé une profonde mutation de l'AT dès 1997. Le nombre d'assistants techniques a été considérablement réduit dans la ZSP (de plus de 20 000 dans les années 80 à environ 2 200 en 2004) et l'objectif de l'AT a également changé : il s'agit désormais de favoriser les missions de courte et de moyenne durée en fonction de la demande, d'intégrer cette assistance à des projets ou programmes et de placer la formation au centre de l'action française. La baisse des effectifs au sein des ambassades a entraîné l'utilisation de certains assistants techniques comme conseillers auprès des SCAC, ce qui ne va pas sans soulever la question du conflit d'intérêt. En outre, deux groupements d'intérêt public ont été créés pour une meilleure promotion de l'expertise française au niveau international. « France Coopération Internationale », rattachée au MAE, est compétente pour les pays

en développement tandis que l'ADETEF (Assistance au développement des échanges en technologies économiques et financières), dépendant du Trésor, est plutôt active dans la coopération technique et financière avec les pays en transition. De son côté, le centre de formation de l'AFD, le CEFEB, contribue au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage locales.

Au Bénin, la mission a constaté que l'AT était couplée à des projets ou programmes institutionnels et qu'elle servait à des fins stratégiques, souvent à la demande de décideurs béninois ou d'autres donateurs. Son impact sur le renforcement des capacités est perceptible au niveau local (par exemple au niveau des organisations paysannes et des collectivités locales). Il est moins visible et plus difficilement mesurable dans le cadre de l'appui aux décideurs dans les ministères sectoriels où la relève des assistants techniques n'est pratiquement pas assurée. En Mauritanie, la mission a été frappée par le haut niveau de conscience professionnelle qui animait les assistants techniques et par leur conviction que leur mission était limitée dans le temps et fortement liée au transfert des compétences. Il semble que dans ce pays on soit passé d'une assistance de substitution à une 'ingénierie de formation' et que l'avenir soit à une meilleure adéquation de l'offre et de la demande.

La coopération française a une tradition de faire plus que de 'faire faire'. Dès la conception des projets il conviendrait de prévoir le désengagement de l'AT et de la considérer comme un moyen de renforcer les équipes locales. Il serait également souhaitable de ne plus cantonner les nationaux dans des rôles techniques mais de leur donner la responsabilité de la gestion des projets ; et d'avoir plus fréquemment recours aux ONG de toute provenance pour les tâches qui ne requièrent pas de haute technicité. Ces acteurs, qui sont proches des utilisateurs, sont plus en mesure de susciter les synergies avec leurs propres interventions. L'identification conjointe des besoins en AT avec les partenaires pour chaque domaine d'intervention et l'évaluation, également conjointe, de son impact par rapport aux objectifs du projet, devraient entrer plus couramment dans les pratiques d'aide.

Les possibilités de mettre en commun les ressources entre donateurs pour financer l'AT pourraient être mieux exploitées. Ceci devrait être facilité dans le cadre des nouvelles fonctions qui résultent de la mise en œuvre des CSLP et de l'approche programme. À l'instar de certains donateurs qui ont constitué une base de données des ressources humaines, la France pourrait envisager la création de pépinières d'expertise sur la base d'un répertoire de l'expertise locale et/ou sous-régionale.

Présence et organisation sur le terrain : un ensemble composite d'acteurs

La réforme de 1998 a entraîné la réorganisation du dispositif de la coopération française sur le terrain, notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne. C'est à chaque Ambassadeur, assisté du chef du SCAC, que revient le rôle de coordonner ce dispositif. Celui-ci comprend :

- Le SCAC qui est responsable de la gestion du FSP de la coopération technique et des programmes des bourses et stages en provenance de tous les ministères français.
- L'AFD, qui bénéficie d'une certaine autonomie de décision et de gestion mais dont les projets doivent s'inscrire dans les DSP et être approuvés par l'Ambassadeur.
- Une Mission de coopération militaire et de défense qui comprend un ou plusieurs attachés de défense et des coopérants.
- Un Service de coopération technique international de la police dirigé par un attaché de sécurité intérieure appuyé par un ou plusieurs conseillers techniques.
- Une Mission économique rattachée au MINEFI, dont le personnel est l'interlocuteur des entreprises françaises. Avec la récente fusion des réseaux DREE-Direction du Trésor (voir

chapitre 5), ces missions tendent à devenir également des interlocuteurs des représentants locaux des IFI.

- Les Centres culturels français, les Alliances françaises et les lycées français.
- De nombreux autres acteurs des secteurs public et privé, de la recherche et du monde associatif viennent s'ajouter à ces services. Il s'agit principalement : (i) d'acteurs de la coopération décentralisée qui agissent indépendamment et bénéficient de fonds propres mais aussi de cofinancements du MAE ; (ii) d'ONG françaises dont la plupart obtiennent également des cofinancements du MAE ; et (iii) d'instituts de recherche, dont l'IRD et le CIRAD.

La mission du CAD s'est interrogée sur la façon dont des acteurs plus ou moins autonomes et à la culture professionnelle parfois très différente pouvaient être fédérés et mis à contribution autour des objectifs de développement élaborés par les pays partenaires. Elle s'est également inquiétée du risque de cloisonnement entre ces acteurs et les différents domaines dans lesquels ils interviennent. Que ce soit au Bénin ou en Mauritanie, la concertation entre les principaux responsables du dispositif français (SCAC et AFD) semble fonctionner, ce qui est un facteur positif pouvant améliorer les synergies entre les différentes interventions. Il arrive qu'elle soit moins efficace dans d'autres pays, en particulier lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le C2D. De plus, les donateurs sous-estiment généralement le temps nécessaire pour mettre en œuvre, du moins en phase initiale, les nouvelles approches en matière d'harmonisation et d'alignement de leurs pratiques et procédures. Cette situation est amplifiée dans le cas du dispositif français de coopération qui est particulièrement complexe. Ceci plaide en faveur d'un accroissement des ressources sur le terrain destinées aux fonctions d'analyse, de coordination et de concertation. Dans tous les cas une des plus grandes difficultés pour les personnes en poste réside dans la mise en cohérence autour d'objectifs communs des actions des ONG et de la coopération décentralisée, ces dernières jouissant d'une grande autonomie de décision et d'action.

La prise en charge par l'AFD des infrastructures dans les secteurs sociaux suppose un effort de coordination renforcé avec le SCAC responsable pour sa part des autres aspects de la coopération liés à ces deux secteurs (par exemple l'aide à l'élaboration des politiques de santé et d'éducation). Cette collaboration est plus ou moins étroite selon les pays, les personnes en poste et les secteurs d'intervention. D'après un rapport récent, la répartition des rôles entre les deux institutions se fait naturellement sans que les empiètements soient gênants dans le secteur agricole : le FSP finance des expérimentations que l'AFD met en œuvre à plus grande échelle, l'assistance technique du MAE servant de lien entre l'administration et l'agence locale de l'AFD. Dans d'autres domaines - la décentralisation, le développement social et la santé - la coopération ne serait pas suffisante (Réseau Impact, 2003). Au Bénin, le tandem SCAC-AFD fonctionne bien au niveau de la recherche appliquée (domaines de l'hydraulique/santé et coton/cultures vivrières notamment). En Mauritanie c'est dans les domaines de l'éducation, du développement urbain et de l'appui à la décentralisation que les synergies sont les plus visibles.

Nonobstant les efforts de complémentarité entre les différents domaines d'intervention et les acteurs, les risques d'empiètement entre les activités du MAE et celles de l'AFD existent et l'engagement des deux institutions dans les mêmes domaines se révèle coûteux. La question se pose de manière plus pressante dans le cadre de l'approche programme pour laquelle la distinction entre financement de l'appui institutionnel et des infrastructures n'a plus de raison d'être.

La coordination avec les autres donateurs

Des opportunités à saisir

Les missions du CAD au Bénin et en Mauritanie ont constaté que la coordination entre donateurs dans le pays partenaires dépendait d'un ensemble de facteurs parmi lesquels la qualité des rapports entre individus et le volontarisme de certains professionnels de créer des réseaux et de fédérer les autres donateurs autour d'un ou de plusieurs objectifs communs. Moins il y a de donateurs plus la tâche peut paraître aisée, la pluralité des cultures institutionnelles pouvant freiner les efforts de coordination. La volonté et la capacité du gouvernement du pays d'accueil de prendre en mains la coordination sont également décisives pour la mise en cohérence des interventions des différents donateurs.

En Mauritanie, la petite communauté des donateurs (cinq bilatéraux en plus des institutions multilatérales) forme un ensemble relativement homogène au sein duquel la France joue un rôle clé dans certains secteurs (éducation, décentralisation et hydraulique). La complémentarité entre l'UE et la France pourrait être mieux reflétée dans certains domaines (hydraulique par exemple), à travers des missions conjointes et la mise en cohérence de l'assistance technique. Au Bénin, la coordination entre donateurs souffre d'une part, du retard dans la mise en place d'un mécanisme de coordination et de dialogue avec le gouvernement et, d'autre part, du peu d'empressement des autorités à assumer cette responsabilité et d'un manque réel de leadership. De l'avis des interlocuteurs rencontrés, la France pourrait être plus active (au sens d'initiatives propres et de propositions) dans les groupes thématiques.

Quel que soit le pays d'accueil l'articulation entre les actions des différents donateurs peut être freinée par la diversité des guichets au niveau des ministères dans le pays partenaire et les procédures différenciées des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Ceci est en passe d'évoluer avec l'adoption de l'appui budgétaire et de l'approche programme. Les CSLP constituent de plus en plus la référence pour tous les donateurs et peuvent conduire eux aussi à une meilleure coordination et harmonisation de leurs pratiques. De ce point de vue, le CSLP mauritanien a stimulé une bonne dynamique de collaboration et de partage des tâches entre donateurs tout en étant 'approprié' par le pays d'accueil. La France l'a adopté comme cadre de référence pour l'ensemble de ses activités. Il manque au gouvernement mauritanien la volonté d'instaurer un véritable processus de concertation permanente sur le CSLP, en particulier au niveau de chaque secteur d'intervention.

De manière générale, la France collabore avec les autres donateurs dans les secteurs d'intérêt commun, par exemple avec la coopération allemande dans le cadre de la décentralisation et la gestion des ressources naturelles. Le SCAC et l'AFD sont en contact très fréquent avec les IFI avec lesquelles ils coopèrent dans de nombreux domaines (finances publiques, décentralisation, gestion urbaine, filière coton...). La concertation se fait également avec les organismes des Nations unies et l'UE sur les secteurs de convergence. Malgré des progrès notables ces dernières années, la France doit rechercher une plus grande synergie avec les autres coopérations – bilatérale, européenne et multilatérale - dans le cadre des programmes nationaux élaborés par les pays partenaires. Les récentes prises de position françaises en faveur de l'harmonisation des pratiques de l'aide devraient motiver les acteurs à agir dans ce sens.

L'harmonisation des pratiques de l'aide : un objectif à concrétiser sur le terrain

À sa réunion de décembre 2002, le CICID avait défini de nouvelles orientations pour la coopération française : insérer l'aide dans les cadres de programmation des pays partenaires ; appuyer les programmes sectoriels ; et pratiquer l'aide budgétaire dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté dans les pays présentant les garanties suffisantes de bonne utilisation des fonds. Le

Examen par les pairs : France

mouvement en faveur d'une meilleure efficacité de l'aide française n'a cessé de prendre de l'ampleur en interne comme au niveau international depuis que le CICID a décidé de reconduire la mission d'un groupe de travail sur cette question.

La France s'est beaucoup impliquée dans la préparation de la réunion de Rome en 2003 qui a abouti à la Déclaration sur l'harmonisation des pratiques d'aide. Au sein du CAD, elle assume la présidence du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs et a offert d'organiser le Forum à haut niveau sur ce thème début 2005. La coordination des donateurs et l'harmonisation de leurs pratiques ont pour objectif « de réduire les coûts de transaction associés à l'acheminement de l'aide, de contribuer au renforcement des capacités des pays partenaires et de favoriser l'appropriation par ceux-ci des stratégies et des politiques de développement ». Le processus d'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide doivent contribuer à la réalisation des OMD, en particulier l'objectif no. 8 visant à « mettre en place un partenariat mondial pour le développement » (MINEFI, 2003).

Un programme de formation conjoint du MAE et de l'AFD a été mis en place en 2003 pour faire connaître les concepts et les modalités de l'harmonisation aux responsables de la coopération française. Ce programme vise à faire évoluer concrètement les pratiques professionnelles et devrait aboutir à l'actualisation des manuels de procédures et des orientations opérationnelles pour l'ensemble du dispositif français.

L'engagement à haut niveau de la France dans la mise en œuvre de bonnes pratiques pour une aide plus efficace est un signe positif. Sur le terrain cependant, la mission du CAD a pu constater que les principes d'harmonisation n'étaient intégrés ni par les donateurs ni par les pays partenaires. Les efforts en la matière sont timides, y compris dans le cadre de l'approche programme (voir encadré 8 sur le programme d'éducation en Mauritanie). Forte de son rôle de chef de file au niveau international, la France pourrait se montrer plus active pour que les principes auxquels elle et les autres donateurs adhèrent soient transcrits au plan opérationnel.

Le déliement de l'aide

En 2002, le CICID autorisait l'AFD à délier la totalité de l'aide projet. Le déliement de l'aide porte désormais sur toutes les opérations, y compris les études financées dans le cadre du Fonds d'études et de préparation de projets, quel que soit le montant du don/prêt et le pays bénéficiaire. Cette décision mérite d'être relevée puisqu'elle représente un effort qui va au-delà de la Recommandation sur le déliement de l'APD aux PMA approuvée par le CAD en 2001. Cet effort n'a pas demandé de grands ajustements à l'Agence qui utilise depuis longtemps les procédures nationales de passation des marchés et la maîtrise d'ouvrage locale pour la mise en œuvre des projets.

La recommandation du CAD exclut l'AT pour préserver un sentiment d'attachement national en faveur de l'aide au développement dans les opinions publiques. Ceci pourrait évoluer avec l'engagement international en faveur de l'harmonisation pour une aide plus efficace. La France pourrait à cet égard ouvrir la voie de l'aide déliée en faveur de l'utilisation des compétences locales et régionales pour répondre au souci de prise en mains par les pays eux-mêmes de leur propre développement et d'un effort de déliement plus équilibré entre les membres du CAD.

Points à prendre en considération

- Clarifier les processus d'élaboration des DSP, assurer leur articulation avec les CSLP et mettre en œuvre les principes du partenariat. Adapter la programmation de l'aide aux besoins exprimés par les pays partenaires à travers les CSLP plutôt qu'en fonction des outils de la coopération. Engager une réflexion sur l'efficacité de ces instruments dans le cadre de l'approche programme et/ou sectorielle en se basant sur les acquis de l'expérience pour l'adaptation éventuelle des stratégies et modes d'intervention.
- Poursuivre les efforts d'adaptation de l'AT pour renforcer sa contribution au développement des capacités tout en évaluant son coût d'opportunité par rapport à d'autres instruments. Envisager son déliement, le cofinancement avec d'autres donateurs et un recours accru aux compétences locales ou régionales.
- Assumer un rôle plus actif dans la mise en pratique dans les pays partenaires des principes d'efficacité de l'aide ; ceci implique de finaliser et de diffuser le plan d'action en matière d'harmonisation, en spécifiant les objectifs à atteindre assortis d'indicateurs de résultat et d'échéances.

ANNEXE A

PRISE EN COMPTE DES RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN DU CAD EN 2000

Points principaux	Recommandations	Bilan des progrès réalisés
Volume de l'aide	<p>Profiter des recettes budgétaires accrues par le retour d'une croissance plus vigoureuse pour augmenter le volume de l'aide.</p> <p>Faire un effort budgétaire particulier pour maintenir ou accroître les flux d'aide, suite au passage des prêts aux dons pour les pays bénéficiant du renforcement de l'initiative PPTE.</p>	<p>En 2002 la France s'est engagée à porter son APD à 0.5 % de son RNB d'ici 2007 et à 0.7 % d'ici 2012. L'APD a retrouvé le chemin de la croissance dès 2001 et a continué de progresser en 2002 et 2003. Pour l'instant, l'augmentation de l'APD s'explique principalement par les allègements de dette. Dans un proche avenir, une fois les PPTE ayant progressivement atteint le point d'achèvement, il faudra assurer le relais pour maintenir le niveau de l'APD, voire poursuivre sa croissance.</p>
Cadre stratégique d'ensemble	<p>Utiliser le CICID pour élaborer rapidement un document-cadre de stratégie, public, axé sur la réduction de la pauvreté, contenant une hiérarchisation des objectifs et pouvant servir de cadre de référence à l'ensemble des acteurs de l'aide.</p>	<p>Il semble que le CICID pourrait jouer un rôle plus actif dans l'impulsion des choix stratégiques en matière d'APD et le suivi de sa mise en œuvre. La lutte contre la pauvreté et les inégalités fait désormais partie intégrante de la coopération française. Toutefois, celle-ci ne fait toujours pas l'objet d'un document de politique qui en présenterait les orientations pour l'ensemble du dispositif.</p>
Concentration géographique	<p>Revoir la consistance de la ZSP de façon à la resserrer sur un nombre plus restreint de pays, et sélectionner les pays prioritaires de façon à recentrer l'aide sur les pays les plus pauvres et sur ceux qui suivent des politiques appropriées.</p>	<p>La ZSP comprend 54 pays potentiellement éligibles à l'APD. Ce n'est pas un concept suffisant pour déterminer la sélectivité géographique. La priorité à l'Afrique a été réitérée. Des critères explicites d'allocation budgétaire pas pays sont à élaborer.</p>
Stratégies-pays	<p>Mettre en place rapidement pour les pays prioritaires des stratégies-pays, discutées avec les partenaires et accessibles au public.</p>	<p>Des DSP ont été préparés pour 14 pays et 19 autres documents sont en cours de validation. La plupart ne font pas l'objet d'une discussion avec les partenaires ni ne sont publiés.</p>
Réserve des pays émergents (auparavant protocoles financiers)	<p>Continuer le processus de réduction de l'aide accordée par le MINEFI sous forme de protocoles financiers.</p>	<p>Les versements au titre de la RPE ont diminué de 45 % entre 1999 et 2003.</p>

Secteurs sociaux de base	Accroître l'aide allant aux secteurs sociaux de base, notamment en augmentant les ressources allouées à cette fin à l'AFD.	La France s'est engagée à lier son action à la réalisation des OMD. La priorité est accordée à des approches programmes dans le cadre de l'initiative «Éducation pour tous » mais la part de l'APD pour l'éducation de base est encore faible (4 % du total). En matière de santé, la France privilégie la lutte contre le VIH/sida et a triplé sa contribution au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (150 millions EUR par an à partir de 2004).
Égalité homme-femme	Poursuivre les efforts commencés pour l'intégration systématique de l'égalité homme-femme dans l'ensemble des activités.	La prise en compte du genre dans la politique française a fait son chemin mais cette dimension n'est pas encore intégrée de manière transversale.
Évaluation de l'aide	Améliorer le système d'évaluation de l'aide, actuellement très fragmenté, en vue d'accroître l'indépendance, la transparence et la rétroaction de cette fonction.	L'évaluation a été renforcée en termes de méthodologie, de couverture et de restitution. Des progrès restent à faire au niveau de la diffusion des rapports, de la capitalisation des enseignements et de l'analyse d'impact.
Politique d'information et sensibilisation du public	S'interroger sur l'opportunité de mettre en place une véritable politique d'information et de sensibilisation de l'opinion publique.	Les autorités françaises consacrent toujours aussi peu d'attention aux questions d'information et de sensibilisation de l'opinion publique. Il n'existe pas de rapport annuel couvrant l'ensemble de l'APD.
Déliement de l'aide	Poursuivre les efforts, dans le cadre des travaux actuels, vers la recherche d'un consensus sur le déliement de l'aide aux PMA.	Depuis 2002, la totalité des activités de l'AFD est déliée dans l'ensemble des pays en développement.

ANNEXE B

LISTES DE PAYS ÉLIGIBLES À L'APD

1. La Zone de solidarité prioritaire (ZSP)

Suite à la réunion du CICID du 14 février 2002, la ZSP regroupe désormais les 54 pays suivants :¹⁹

Proche Orient : Liban, Zones sous administration palestinienne et Yemen.

Afrique du Nord : Algérie, Maroc et Tunisie.

Afrique sub-saharienne et Océan indien : Afrique du Sud, Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Gabon, Ghana, Gambie, Guinée, Guinée-Bissao, Guinée-Equatoriale, Kenya, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao-Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Léone, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo et Zimbabwe.

Péninsule indochinoise : Cambodge, Laos et Viêt-Nam.

Caraïbes : Cuba, Haïti, République Dominicaine.

Amérique latine : Surinam.

Pacifique : Vanuatu.

2. La Réserve pays émergents

La liste des pays éligibles est définie chaque année par le MINEFI. Il s'agit pour la plupart de pays émergents ou en transition ayant atteint un stade de développement leur assurant un minimum d'accès aux marchés des capitaux internationaux et leur conférant un bon potentiel en termes de croissance. Relativement stable ces dernières années, la liste comprend les pays suivants en 2004 :

Afrique du Sud, Algérie, Azerbaïdjan, Chine, Egypte, Indonésie, Kazakhstan, Maroc, Philippines, Serbie et Monténégro, Tunisie, Turquie et Viêt-Nam ; cinq pays d'Amérique latine (Bolivie, Colombie, Guatemala, Pérou, et Salvador) et l'Ouzbekistan sont éligibles en cas de cofinancement avec d'autres bailleurs de fonds.

3. Les pays éligibles à un C2D

Il s'agit des 22 pays suivants : Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo, République démocratique du Congo, Guinée, Liberia, Mozambique, Madagascar, Mauritanie, Burundi, Ghana, Rwanda, Ouganda, Tanzanie, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone, et Soudan ; et de cinq pays hors de la ZSP : Bolivie, Honduras, Malawi, Myanmar et Nicaragua.

19. Les changements intervenus sont mineurs et ont consisté à enlever de la liste des pays appartenant à la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche élevée (Maurice, Seychelles et toute une série de pays des Petites Antilles) et à rajouter le Soudan et le Yemen.

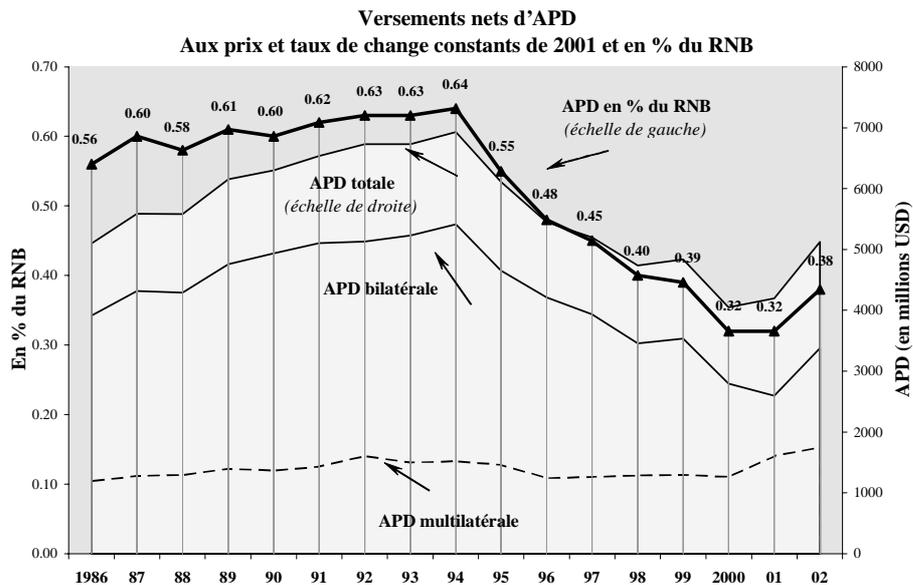
ANNEXE C

OCDE/CAD STATISTIQUES SUR LES APPORTS D'AIDE

Tableau C.1. Apports financiers totaux
Millions USD aux prix et taux de change courants

France	Versements nets						
	1986-87	1991-92	1998	1999	2000	2001	2002
Apports totaux du secteur public	5 890	9 135	6 374	6 369	5 742	5 418	7 606
Aide publique au développement	4 646	7 828	5 742	5 639	4 105	4 198	5 486
Bilatérale	3 575	6 037	4 185	4 128	2 829	2 596	3 615
Multilatérale	1 071	1 791	1 557	1 512	1 276	1 602	1 871
Aide publique	n.d.	410	823	745	1 657	1 334	1 464
Bilatérale		107	495	336	1 084	1 011	1 063
Multilatérale		303	327	408	573	323	401
Autres apports du secteur public	1 244	897	- 191	- 15	- 20	-113	656
Bilatéraux	1 244	897	- 191	- 15	- 20	-113	656
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	95	244	-	-	-	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	1 483	133	9 744	11 753	11 832	33 872	2 960
Bilatéraux : dont	761	170	9 744	11 753	11 832	33 872	2 960
Investissements directs	653	1 402	8 767	9 469	7 961	13 449	4 840
Crédits à l'exportation	- 188	- 576	145	- 388	-	-30	-1647
Multilatéraux	723	- 37	-	-	-	-	-
Apports totaux	7 468	9 512	16 118	18 122	17 574	39 291	10 566
<i>pour référence :</i>							
APD (à prix et taux de change constants de 2001)	5 343	6 631	4 740	4 834	4 047	4 198	5 125
APD en pourcentage du RNB	0.58	0.62	0.40	0.39	0.32	0.32	0.38
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.93	0.69	0.59	0.64	0.43	1.24	0.33

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



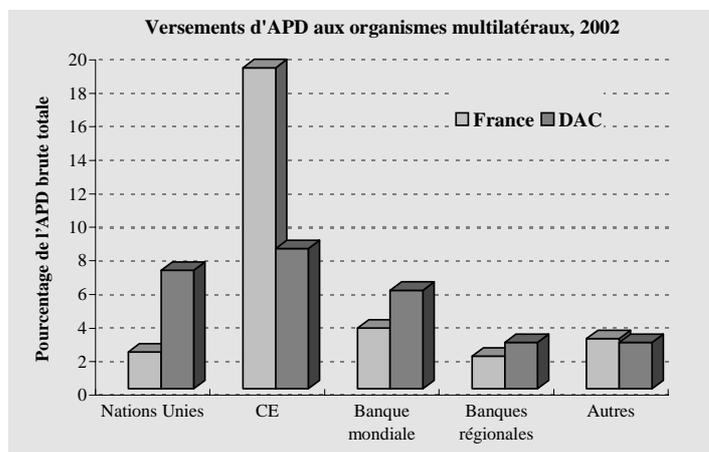
Source : OCDE.

Tableau C.2. APD par grandes catégories

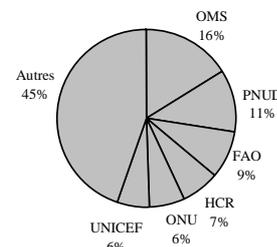
France	Millions USD constants de 2001					Part en pourcentage des versements bruts					Versements					
						1998 1999 2000 2001 2002					1998 1999 2000 2001 2002					Ensemble du CAD 2002%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	Ensemble du CAD 2002%
APD bilatérale brute	4 366	4 270	3 565	3 387	4 401	76	76	72	66	70						73
<i>Dons</i>	3 748	3 706	3 072	2 920	3 619	65	66	62	57	58						60
Projets et programmes de développement	410	377	654	447	431	7	7	13	9	7						12
Coopération technique	1 718	1 684	1 265	1 337	1 425	30	30	26	26	23						24
Aide alimentaire à des fins de développement	43	44	46	52	31	1	1	1	1	0						2
Secours d'urgence	73	167	157	211	240	1	3	3	4	4						6
Allègement de la dette	1 017	1 008	675	596	1 216	18	18	14	12	19						8
Dépenses administratives	224	213	186	179	181	4	4	4	3	3						5
Autres dons	262	212	88	99	95	5	4	2	2	2						4
<i>APD bilatérale autre que don</i>	619	564	493	466	782	11	10	10	9	12						13
Prêts nouveaux de développement	552	543	406	352	518	10	10	8	7	8						11
Rééchelonnements de dette	67	21	87	114	264	1	0	2	2	4						1
Prises de participation et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-						1
APD multilatérale brute	1 368	1 385	1 364	1 725	1 876	24	24	28	34	30						27
Organismes des Nations unies	99	102	123	109	137	2	2	2	2	2						7
CE	646	685	780	1 043	1 202	11	12	16	20	19						8
Groupe de la Banque mondiale	193	192	239	232	228	3	3	5	5	4						6
Banques régionales de développement (a)	116	122	82	109	121	2	2	2	2	2						3
Autres	314	285	140	233	188	5	5	3	5	3						3
Total des versements bruts d'APD	5 735	5 655	4 929	5 112	6 278	100	100	100	100	100						100
Remboursements et annulations de dette	- 995	- 821	- 882	- 914	- 1 152											
Total des versements nets d'APD	4 740	4 834	4 047	4 198	5 125											
<i>Pour référence :</i>																
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	18	27	29	27	28											
Financements mixtes (b)	-	-	-	-	-											

a. A l'exclusion de la BERD.

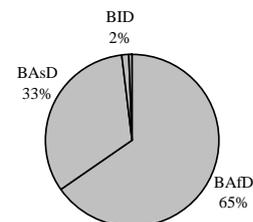
b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2001-2002)



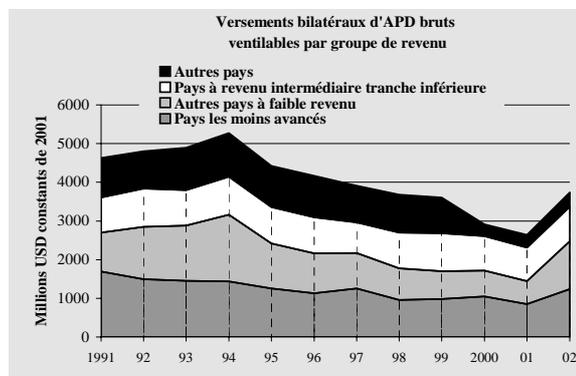
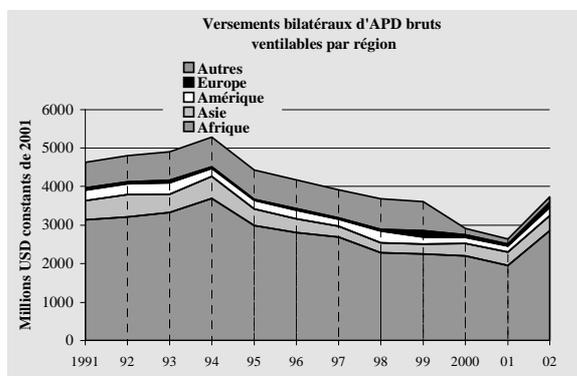
Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2001-02)



Source : OCDE.

Tableau C.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupes de revenu

France	Millions USD constants de 2001					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2002%
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	
	Afrique	2 283	2 248	2 192	1 952	2 850	62	62	75	74	
Afrique subsaharienne	1 629	1 606	1 559	1 309	2 311	44	45	54	50	62	30
Afrique du Nord	654	642	633	643	539	18	18	22	24	14	6
Asie	261	258	327	343	397	7	7	11	13	11	36
Asie du Sud et Asie centrale	73	60	103	91	63	2	2	4	3	2	17
Extrême-Orient	188	198	224	251	334	5	6	8	10	9	20
Amérique	301	179	161	162	211	8	5	6	6	6	13
Amérique du Nord et Amérique centrale	196	78	66	71	72	5	2	2	3	2	5
Amérique du Sud	105	102	95	91	138	3	3	3	3	4	8
Moyen-Orient	96	95	103	77	86	3	3	4	3	2	4
Océanie	693	659	62	58	57	19	18	2	2	2	2
Europe	43	165	64	48	130	1	5	2	2	3	9
Versements bilatéraux ventilables par pays	3 677	3 606	2 909	2 640	3 731	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	955	982	1 042	849	1 238	26	27	36	32	33	29
Autres pays à faible revenu	824	715	671	596	1 238	22	20	23	23	33	31
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	924	984	891	867	892	25	27	31	33	24	35
(tranche supérieure)	318	305	305	327	362	9	8	10	12	10	6
Pays à revenu élevé	1	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0
Pays en développement plus avancés	655	618	-	-	-	18	17	-	-	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	4 366	4 270	3 565	3 387	4 401	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	689	664	655	747	670	16	16	18	22	15	22



Source : OCDE.

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

France	1991-92			1996-97			2001-02		
	Millions USD courants	Millions USD 2001	Pour cent	Millions USD courants	Millions USD 2001	Pour cent	Millions USD courants	Millions USD 2001	Pour cent
Côte d'Ivoire	422	356	8	421	326	8	432	409	13
Nouvelle-Calédonie	344	291	6	395	306	8	239	224	7
Polynésie française	333	283	6	375	287	7	222	215	7
Cameroun	326	271	6	295	229	6	184	179	6
Maroc	280	239	5	285	221	5	144	138	4
5 principaux bénéficiaires	1 705	1 440	31	1 771	1 369	34	1 221	1 165	37
Sénégal	269	229	5	284	217	5	139	134	4
Egypte	233	195	4	271	212	5	125	121	4
Algérie	203	171	4	247	197	5	121	117	4
Indonésie	163	138	3	208	161	4	93	89	3
Madagascar	157	133	3	191	146	4	83	80	3
10 principaux bénéficiaires	2 729	2 306	49	2 973	2 302	57	1 781	1 706	54
Chine	146	124	3	138	105	3	79	77	2
Guinée	130	109	2	113	87	2	79	76	2
Burkina Faso	130	110	2	107	83	2	75	72	2
Niger	119	101	2	96	74	2	63	59	2
Tunisie	106	90	2	91	70	2	62	60	2
15 principaux bénéficiaires	3 360	2 840	60	3 518	2 721	67	2 139	2 049	64
Gabon	103	88	2	84	65	2	61	59	2
Mali	98	84	2	74	56	1	59	57	2
Congo, Rép.	92	79	2	70	55	1	51	50	2
Mozambique	92	78	2	70	54	1	50	48	2
Tchad	90	77	2	67	51	1	45	44	1
20 principaux bénéficiaires	3 835	3 246	69	3 882	3 002	74	2 405	2 307	73
Total (140 bénéficiaires)	5 568	4 716	100	5 228	4 043	100	3 317	3 185	100
Aide non affectée	1 014	860		1 120	868		732	709	
Total des versements bilatéraux bruts	6 582	5 576		6 349	4 911		4 049	3 894	

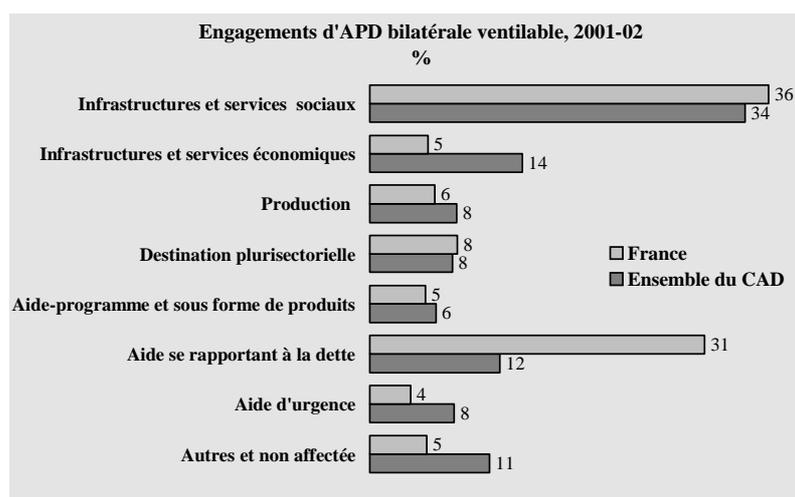
Source : OCDE.

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

aux prix et taux de change courants

Engagements, moyennes bisannuelles

France	1991-92		1996-97		2001-02		Total du CAD %
	Millions USD	Pour cent	Millions USD	Pour cent	Millions USD	Pour cent	
Infrastructures et services sociaux	2 088	37	2 655	49	1 418	36	34
Education	1 442	25	1 709	31	851	22	9
dont : Education de base	-	-	-	-	152	4	2
Santé	181	3	198	4	172	4	5
dont : Santé de base	-	-	-	-	50	1	3
Programmes en matière de population	-	-	-	-	8	0	3
Distribution d'eau et assainissement	138	2	270	5	141	4	4
Bon gouvernement et société civile	141	2	105	2	36	1	8
Autres infrastructures et services sociaux	185	3	373	7	211	5	6
Infrastructures et services économiques	787	14	522	10	206	5	14
Transport et entreposage	254	4	257	5	89	2	7
Communications	191	3	67	1	28	1	0
Energie	228	4	144	3	34	1	4
Banque et services financiers	2	0	1	0	35	1	1
Entreprises et autres services	112	2	54	1	19	0	1
Production	767	13	492	9	231	6	8
Agriculture, sylviculture et pêche	472	8	364	7	201	5	6
Industries manufacturières, extractives, construction	215	4	51	1	25	1	1
Commerce et tourisme	26	0	76	1	6	0	1
Autres	52	1	-	-	0	0	0
Destination plurisectorielle	365	6	441	8	312	8	8
Aide-programme et sous forme de produits	944	17	312	6	198	5	6
Aide se rapportant à la dette	478	8	668	12	1 190	31	12
Aide d'urgence	26	0	16	0	145	4	8
Frais administratifs des donateurs	227	4	285	5	184	5	6
Concours fournis aux ONG (budget central)	13	0	27	0	18	0	5
APD bilatérale ventilable	5 693	100	5 465	100	3 902	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	6 102	77	5 529	76	3 986	69	73
dont : non affectée	409	5	64	1	84	1	3
APD multilatérale	1 791	23	1 752	24	1 805	31	27
APD totale	7 893	100	7 282	100	5 792	100	100



Source : OCDE.

Tableau C.6. Panorama comparatif

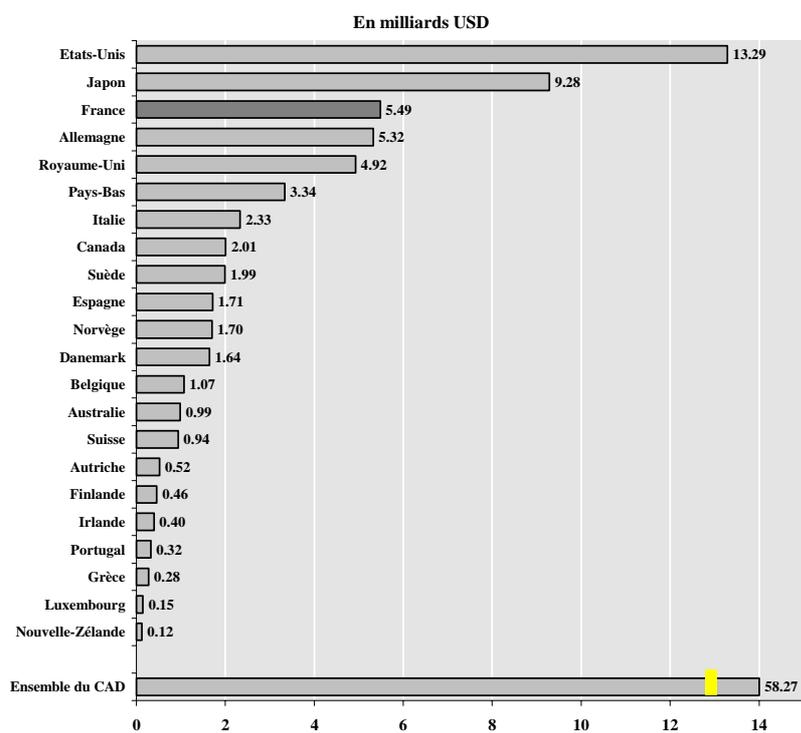
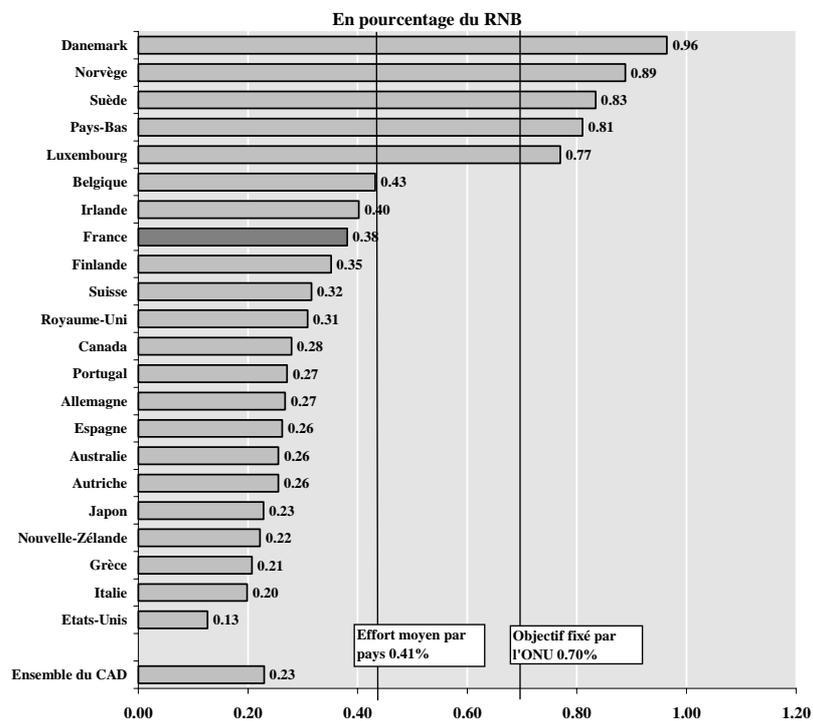
	Aide publique au développement		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 96-97 et 01-02	Éléments de libéralité de l'APD (engagements) 2002 % (a)	Part de l'aide multilatérale 2002			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2002		Versements nets		
	Millions USD	% du RNB			(b)	(c)	% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB	Millions USD	% du RNB
Allemagne	5 324	0.27	-0.5	99.4	37.5	13.9	0.10	0.04	25.0	780	0.04	
Australie	989	0.26	2.4	100.0	21.8	0.06	0.06	0.07	19.4	7	0.00	
Autriche	520	0.26	5.2	96.1	30.0	11.2	0.08	0.03	32.6	196	0.10	
Belgique	1 072	0.43	7.1	100.0	33.6	14.1	0.15	0.06	32.9	97	0.04	
Canada	2 006	0.28	-0.6	99.9	25.1	0.07	0.07	0.05	17.4	104	0.01	
Danemark	1 643	0.96	2.8	100.0	36.8	30.2	0.35	0.29	33.3	167	0.10	
Espagne	1 712	0.26	9.5	100.0	41.7	17.4	0.11	0.05	14.7	11	0.00	
États-Unis	13 290	0.13	6.8	100.0	20.5	0.03	0.03	0.03	22.7	2 313	0.02	
Finlande	462	0.35	5.1	100.0	45.6	31.9	0.16	0.11	33.3	67	0.05	
France	5 486	0.38	-2.6	99.6	34.1	10.7	0.13	0.04	29.6	1 464	0.10	
Grèce	276	0.21	9.6	..	61.3	15.8	0.13	0.03	13.4	16	0.01	
Irlande	398	0.40	14.3	100.0	32.8	17.0	0.13	0.07	52.8	26	0.03	
Italie	2 332	0.20	4.6	100.0	56.8	24.2	0.11	0.05	44.8	
Japon	9 283	0.23	3.0	87.7	27.9	0.06	0.06	0.04	19.5	99	0.00	
Luxembourg	147	0.77	13.5	100.0	21.2	11.5	0.16	0.09	39.6	10	0.05	
Norvège	1 696	0.89	2.8	100.0	32.5	0.29	0.29	0.33	36.9	45	0.02	
Nouvelle-Zélande	122	0.22	3.5	100.0	24.7	0.06	0.06	0.06	25.0	1	0.00	
Pays-Bas	3 338	0.81	3.6	100.0	26.6	20.4	0.22	0.17	35.3	211	0.05	
Portugal	323	0.27	6.7	100.0	42.3	19.6	0.11	0.05	37.3	33	0.03	
Royaume-Uni	4 924	0.31	6.5	100.0	28.8	10.0	0.09	0.03	23.4	494	0.03	
Suède	1 991	0.83	5.2	100.0	37.2	33.0	0.31	0.28	31.6	107	0.04	
Suisse	939	0.32	2.3	100.0	18.6	0.06	0.06	0.08	26.6	66	0.02	
Ensemble du CAD	58 274	0.23	3.5	97.8	30.1	20.3	0.07	0.05	26.0	(6317.2)	(0.03)	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.41										

Notes :

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

Source : OECD.

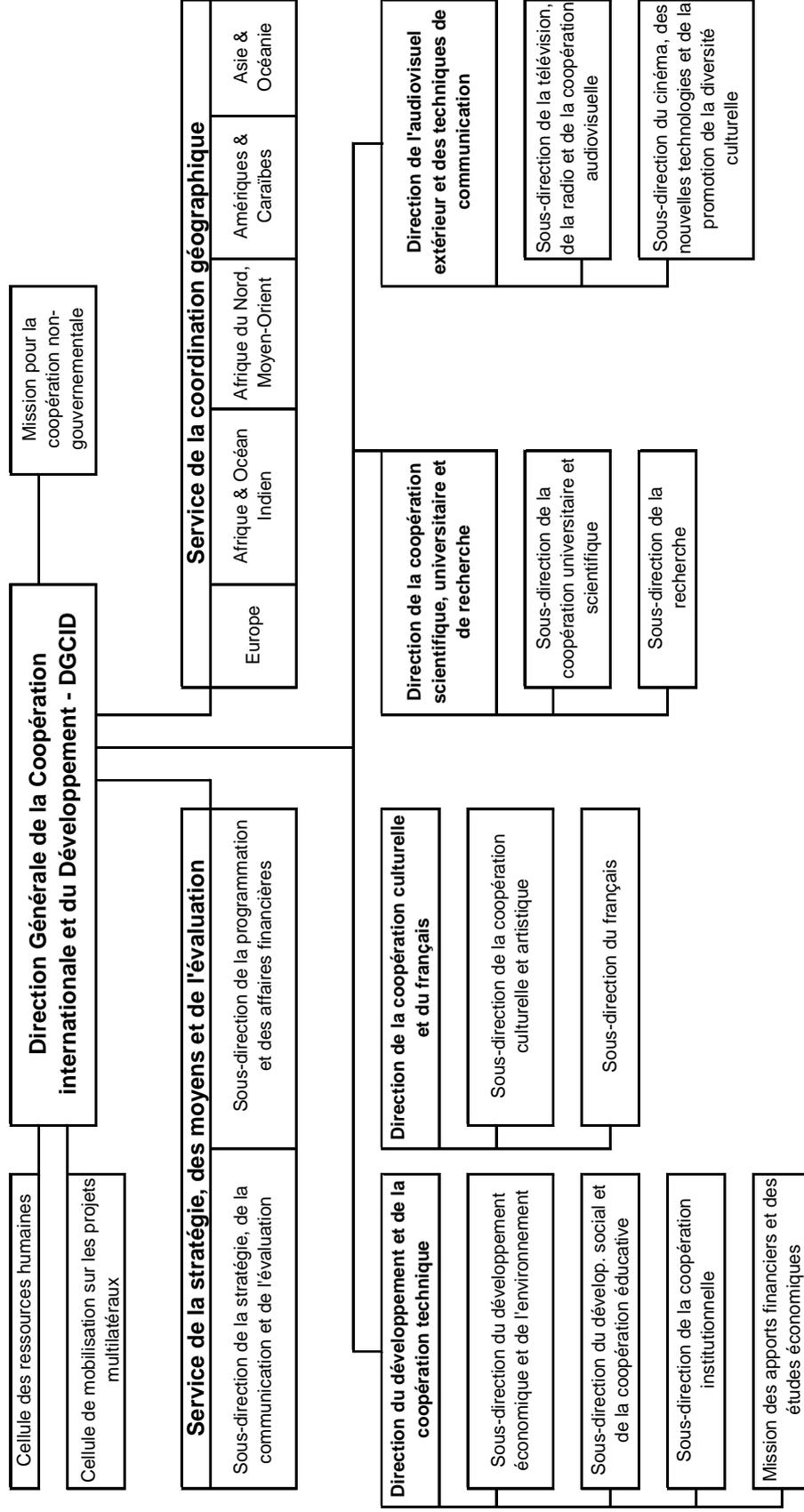
Graphique C.1. APD nette des pays du CAD en 2002



Source : OCDE.

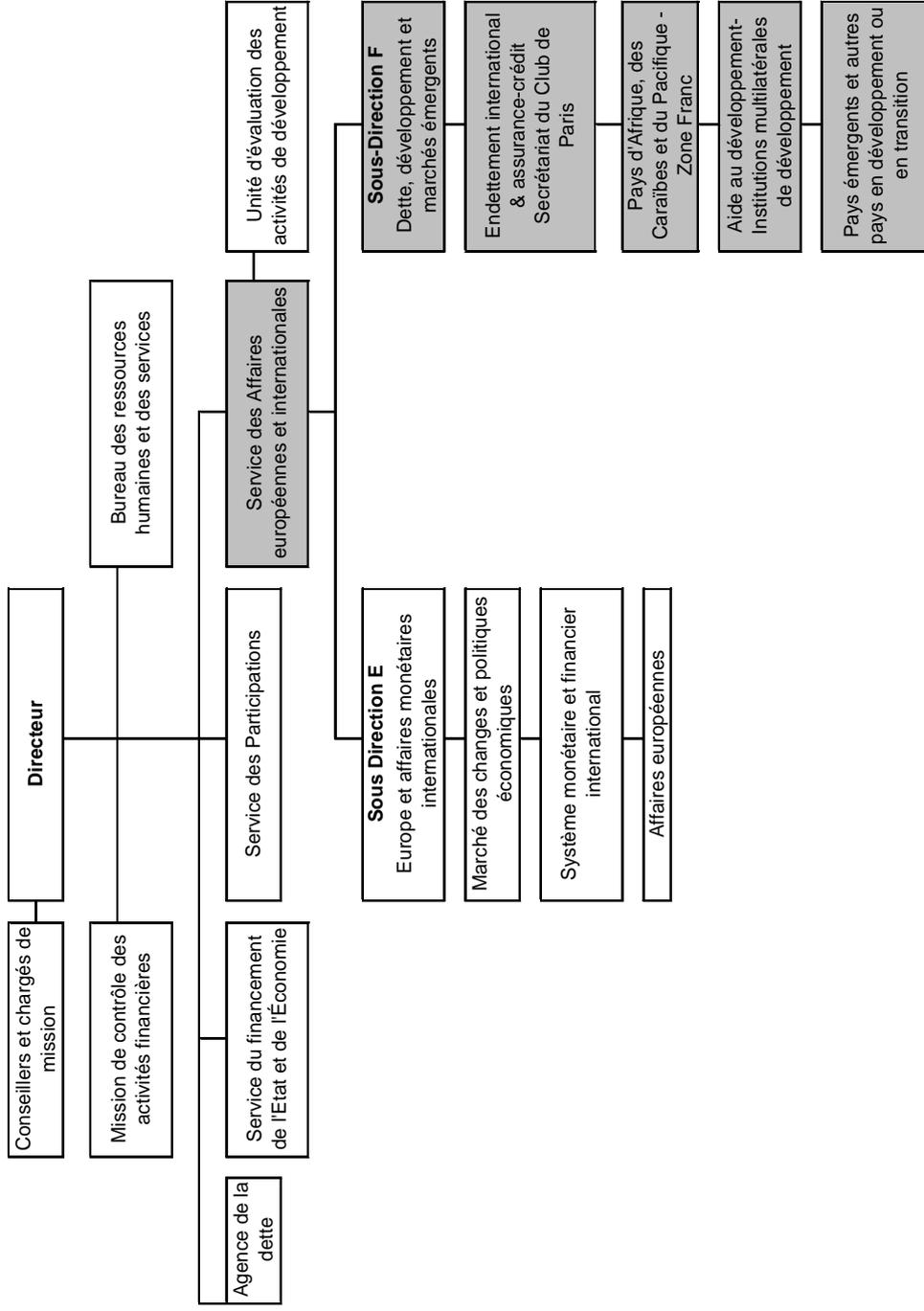
ANNEXE D
ORGANIGRAMMES

Organigramme D.1. MAE - Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID)



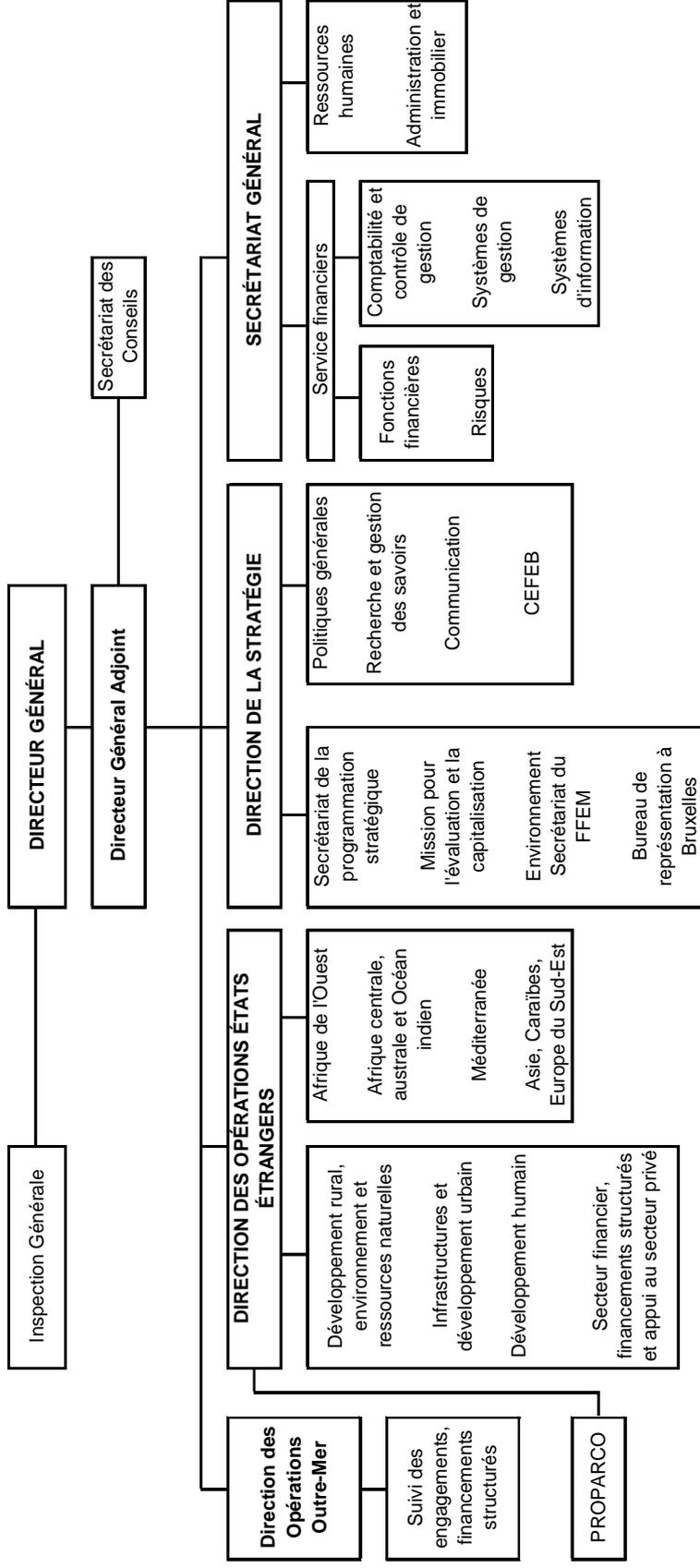
Source : MAE, mars 2003.

Organigramme D.2. MINEFI - Direction du Trésor



Source : MINEFI, août 2003.

Organigramme D.3. Agence Française de Développement (AFD)



Source : AFD, septembre 2003.

ANNEXE E

LE PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE AU BENIN

Introduction

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la France, une mission du CAD, composée de représentants du Canada, des Pays-Bas et du Secrétariat s'est rendue au Bénin du 17 au 21 novembre 2003. La mission a pu rencontrer les principaux responsables de la coopération française, des représentants du gouvernement et de la société civile béninois et des responsables d'agences bilatérales et multilatérales de coopération. Le présent rapport reflète leur compréhension du système d'aide français au Bénin et propose des éléments de réflexion sur les thèmes qui leur ont semblé les plus porteurs.

Contexte national

Le Bénin bénéficie d'atouts non négligeables qui jouent en faveur de son développement : une position géographique privilégiée au sein de l'Afrique de l'Ouest ; une situation politique et macro-économique stable ; un système respectueux des droits de l'homme ; et une croissance économique qui dépasse les 5 % depuis les six dernières années alors que le taux d'inflation est resté relativement faible autour de 3 %.

Ce contexte plutôt favorable masque des fragilités tant au niveau politique qu'économique. Au niveau politique le pouvoir central est dominé par la personnalité du Président, M. Matthieu Kérékou, réélu en 2001 pour cinq ans. L'absence de Premier ministre complique les processus d'arbitrage entre les ministères techniques et contribue à la paralysie politique sur certains dossiers. La Loi de décentralisation (2001), longtemps en gestation, n'a toujours pas doté les 77 communes des moyens humains et financiers nécessaires à leur développement et les réseaux au niveau local limitent la portée des décisions prises par l'administration centrale. En dépit d'un dynamisme bien réel, la société civile souffre de manque de crédibilité, la plupart des responsables étant étroitement liés aux élites administratives et politiques. Enfin, la corruption, qui est notoire au Bénin, se trouve renforcée par les liens clientélistes entre acteurs du secteur privé et du secteur public.²⁰

Le taux de croissance démographique de 3.2 % par an ces dernières années n'a pas permis de réduire significativement la pauvreté au Bénin : le pays est classé 158ème sur 173 pays selon l'indice de développement humain (2000). En 2001, seuls 61.1 % de la population béninoise avait accès à l'eau potable et le taux d'alphabétisation des adultes était estimé à 48 % pour les hommes et 25 % pour les femmes. Les enquêtes sur la pauvreté montrent qu'elle est en légère augmentation dans les

20 . T. Bierschenk, E. Thioléron et N. Bako-Arifar. *La stratégie de lutte contre la pauvreté au Bénin*. Étude de l'Overseas Development Institute. Londres, juillet 2002.

zones rurales depuis 2000 et qu'elle varie selon les départements et les groupes sociaux d'une part et selon le genre, la taille des ménages, l'âge et le niveau d'instruction du chef du ménage d'autre part.²¹

Le Bénin est très dépendant de l'aide extérieure (298 millions EUR en 2000).²² Le niveau de mobilisation des ressources internes est depuis longtemps l'un des plus faibles des pays d'Afrique sub-saharienne. Le niveau d'endettement (37.1 % du PIB en 2001) a permis au gouvernement de bénéficier de l'initiative en faveur des PPTE au mois de juillet 2000. Le gouvernement béninois a produit en mars 2002 un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dont la diffusion semble pour l'instant encore limitée à certains cadres de l'administration publique et aux partenaires extérieurs. Le Bénin a également élaboré un Programme d'Action (2001-2006) en parallèle et souscrit aux OMD.

Le « *Premier rapport sur les objectifs du millénaire pour le développement* », élaboré avec le PNUD, permet d'évaluer l'impact des stratégies de réduction de la pauvreté et de faciliter le pilotage de leur mise en œuvre en fonction des résultats programmés. Pour mieux suivre l'évolution de la pauvreté dans le cadre du DSRP, un Observatoire pour le Changement Social a été créé en 2001 grâce à des financements extérieurs. Cet observatoire n'est pas encore opérationnel. Le débat sur la pauvreté est l'objet d'une polémique au Bénin : d'aucuns estiment que pour la combattre l'accent doit être mis sur les secteurs de production créateurs de richesse, les infrastructures, les ressources humaines et la bonne gouvernance plutôt que sur les seuls secteurs sociaux ; et que ces efforts doivent s'accompagner de la création d'une éthique de développement articulée autour de l'épargne, de l'investissement et de la solidarité sociale.²³

Le Bénin dépend presque exclusivement du commerce frontalier et des services marchands pour son développement économique. Le coton est la principale culture de rente (40 % du PNB, 81 % des exportations et 75 % des emplois²⁴) et l'industrie manufacturière n'est pratiquement pas développée. Depuis le 'renouveau démocratique' (1990), le pays attire un nombre croissant d'acteurs du développement (21 agences bilatérales et multilatérales et une multitude d'ONG), mais les investissements privés nationaux et étrangers se font attendre.

Caractéristiques de la coopération française au Bénin

La coopération française en chiffres

Selon le Rapport 2002 *Coopération France-Bénin* préparé par l'Ambassade de France, en 2002 les décaissements de l'APD française se répartissaient comme suit dans le tableau E.1.

21 . République du Bénin. *Premier rapport sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*. Ministère chargé du Plan, de la Prospective et du Développement et Système des Nations unies. Cotonou, juillet 2003.

22 . République du Bénin. Ministère chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement. *Rapport 2001*. Cotonou, décembre 2002.

23 . Propos tenus par des intellectuels béninois au cours des entretiens avec les examinateurs.

24.. Gouvernement du Bénin. *Document stratégique de réduction de la pauvreté 2003-2005*. Décembre 2003.

Tableau E.1. Coopération française en chiffres (2002)

Instruments	En million EUR	En %
Ministère des Affaires étrangères	7.3	28
• Fonds de solidarité prioritaire	1.8	8
• FSD	0.7	2
• Assistance technique	3.2	12
• Bourses, missions et culture	1.16	4
• Aide budgétaire	0.6	2
Agence française de développement	9.3	36
MINEFI (Remise de dette)	9.3	36
Total	26	100

Source : Coopération France-Bénin 2002, Ambassade de France.

Le rapport révèle que les décaissements au niveau du FSP, de l'AT et de l'aide projet mise en œuvre par l'AFD sont en baisse depuis 2000. Un total de 78 projets étaient en cours en 2002 (27 projets du FSP, 30 projets du FSD et 12 projets de l'AFD). Selon ce même rapport, en 2001 la France était le 6^{ème} plus grand contributeur d'APD au Bénin derrière l'Association internationale de développement (AID), l'Union européenne, le Fonds africain de développement (FAD), la Chine et le Danemark²⁵.

Les statistiques présentées ci-dessous dans le tableau E.2 comparent les décaissements déclarés par l'Ambassade de France au Bénin et les montants déclarés par l'administration française au CAD.

Tableau E.2. Décaissements/ Versements

Année	Décaissements		Versements (CAD)	
	Millions EUR		Millions USD	
1998		28		37
1999		29		37
2000		32		85
2001		32		51
2002		26		49

Source : Coopération France-Bénin 2002, Ambassade de France et CAD.

Les écarts d'APD entre les statistiques du CAD et celles de l'Ambassade de France s'expliquent par les garanties de change du Trésor découlant de la coopération monétaire de la France avec les pays de la zone FCFA.

Un dispositif riche et varié

C'est à l'Ambassadeur que revient le rôle de coordonner le dispositif français de coopération au Bénin. Celui-ci comprend :

- Le SCAC, responsable de la gestion de l'aide en provenance du MAE. Celui-ci comprend six agents français, dont le responsable du service, et un volontaire international. Les contacts du SCAC s'établissent surtout avec les ministères liés à son action culturelle, scientifique et technique et, plus récemment, avec les acteurs de la société civile dans le cadre du FSD. Celui-ci, d'environ 1 million EUR/an, permet de cofinancer des petits projets de proximité ayant un impact immédiat sur les populations ciblées.

25 . Source : Ministère d'État chargé du Plan, de la Perspective et du Développement.

Le SCAC couvre essentiellement (i) le renforcement de l'État de droit et la consolidation de la démocratie (décentralisation et déconcentration des services de l'État, fonctionnement des institutions, renforcement des capacités des administrations, protection et sécurité des personnes et des biens) ; et (ii) l'amélioration du fonctionnement des services sociaux (appui à l'éducation, formation professionnelle et technique, santé [qualité et diversification de l'offre des soins, gestion du système de santé en milieu hospitalier, lutte contre le VIH/sida] et développement local et urbain).

Le SCAC gère la coopération technique (38 assistants) et les programmes des bourses et stages en provenance de tous les ministères français. Fonctionnaires et techniciens de haut niveau détachés des différents ministères techniques français auprès des ministères béninois, certains assistants techniques agissent comme 'conseillers' en appui au SCAC et ont un rôle important dans le cadre de la gestion des projets financés par le FSP. Ils sont également de plus en plus sollicités en accompagnement de projets financés par d'autres organismes (Banque mondiale par exemple). Le FSP contribue au développement sous forme de dons affectés aux projets et programmes pluriannuels dans les domaines du développement institutionnel, social, culturel et de la recherche.

- L'AFD, qui compte moins de deux agents - le représentant à Cotonou couvrant également le Togo - et deux volontaires internationaux. L'AFD fonctionne à travers l'aide projet pour laquelle la partie béninoise assure la maîtrise d'œuvre. Dépendant de son siège à Paris, elle bénéficie d'une certaine autonomie de décision et de gestion. L'Agence intervient sous forme de subventions (dons) et de prêts non souverains au niveau : des infrastructures et des services publics de base en milieu urbain ; du secteur transport ; du développement rural ; et de l'écotourisme (conservation et gestion des parcs nationaux avec un concours du Fonds français pour l'environnement mondial). Elle bénéficie en outre d'un fonds d'études et de préparation des projets. A l'origine orientée majoritairement vers les activités génératrices de revenus, l'Agence prévoit de concentrer ses subventions sur le développement rural et urbain en plus d'un nouveau secteur - l'éducation de base - en complément d'un projet FSP en cours de préparation.
- Une Mission de coopération militaire et de défense, dont l'équipe comprend un attaché de défense sur crédits du MAE et une trentaine de coopérants. La coopération militaire se manifeste sous forme d'aide directe, d'AT et de formation de personnels militaires. Elle représentait environ 4.55 millions EUR de décaissements en 2002.
- Un Service de coopération technique international de la police (SCTIP) dirigé par un Attaché de sécurité intérieure appuyé par deux conseillers techniques.
- Une Mission économique rattachée à la DREE dont le personnel est l'interlocuteur des entreprises françaises.
- Le Centre Culturel Français implanté au Bénin depuis 1967.
- Le Lycée Montaigne qui fonctionne depuis 1975 dans le cadre de l'accord de coopération culturelle signé entre les deux gouvernements.

De nombreux autres acteurs des secteurs public et privé, de la recherche et du monde associatif complètent cette liste. Il s'agit :

- D'acteurs de la coopération décentralisée (Conseils régionaux et municipalités), qui agissent indépendamment et bénéficient de fonds propres mais aussi de cofinancements du MAE (environ 432 000 EUR en 2002).
- D'ONG françaises, dont 17 sont représentées au Bénin. La plupart des ONG participent au cofinancement de projets éligibles au FSD et/ou bénéficient de subventions (577 000 EUR en 2002) pour la réalisation de programmes présentés au Comité des ONG du MAE.
- D'établissements publics (Institut de la recherche pour le développement [IRD], CIRAD), dépendant de ministères techniques qui ont des moyens en personnel et des budgets autonomes par rapport au système de coopération de l'État français.

Une coopération fondée sur la tradition

La France est très présente dans la vie économique et culturelle du Bénin. Elle se distingue des autres coopérations par le poids de la tradition fondée sur des liens historiques et culturels dont ont longtemps bénéficié les élites qui constituent l'administration publique béninoise aujourd'hui en mal de renouvellement. Les relations entre les deux pays ont pris une nouvelle dimension ces dernières années grâce aux échanges entre acteurs de la société civile, y compris dans le cadre de la coopération décentralisée aujourd'hui en pleine expansion. Les relations de longue date entre la France et le Bénin ont créé des affinités entre individus et administrations mais suscitent aujourd'hui une remise en question de la part de la nouvelle génération moins attachée à certains acquis que les aînés. Enfin, la France est un interlocuteur privilégié mais non plus unique des relations bilatérales avec l'entrée en jeu d'autres acteurs de l'aide étrangère, une réalité dont a bien conscience la nouvelle équipe en poste au Bénin.

Des objectifs politiques au service du développement

Dans la note sur les orientations de la coopération française du DSP (en cours de validation par le CICID), la France se donne deux objectifs au Bénin : (i) influencer les choix stratégiques opérés par les autorités nationales en matière de développement ; et (ii) accroître l'impact de ses interventions et celles des autres partenaires dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP.²⁶ Dans cette optique, la stratégie de la France consiste à renforcer les capacités de l'État et celle des administrations et de la société civile en ayant recours à une AT stratégiquement ciblée sur des secteurs clés et à des instruments financiers mieux adaptés. La coopération française prévoit également de mieux articuler ses interventions avec celles d'autres partenaires dans le cadre du DSRP et de l'approche programme ; et de se recentrer sur les secteurs pour lesquels elle a un avantage comparatif (renforcement de l'État de droit et consolidation de la démocratie, amélioration du fonctionnement des services sociaux et appui au développement économique). Comme par le passé, elle souhaite asseoir ou préserver son influence en contribuant à la formation des futures élites nationales. Le DSP a été rédigé en interne sans concertation en amont avec les partenaires béninois et les autres donateurs et est en principe destiné à être distribué au sein de l'administration française.

26 . Extrait du Document de Stratégie Pays en cours de validation transmis de manière confidentielle aux examinateurs à Cotonou lors de leur mission en novembre, 2004.

Appréciation d'ensemble

Une stratégie de coopération soucieuse d'influence

Telle qu'elle est décrite dans la note d'orientation la stratégie française de développement est définie en termes de recherche d'influence à différents niveaux. A priori, éduquer les élites et exercer une influence auprès des décideurs de l'administration béninoise (influencer 'par le haut') n'est pas incompatible avec une action proche des utilisateurs (influencer 'par le bas') du moment que le résultat final contribue à réduire la pauvreté et les inégalités. N'ayant pas trouvé de référence explicite aux OMD, la mission s'est interrogée sur l'articulation entre, d'une part, les objectifs affichés et la réduction de la pauvreté et des inégalités et, d'autre part, entre les activités envisagées pour la coopération française au Bénin et les actions des autres partenaires représentés dans le pays. Par ailleurs, la stratégie d'influence qui consiste à être présent partout à la fois peut paraître contradictoire avec le souci d'efficacité manifesté par les responsables français au Bénin soucieux de mieux définir les priorités. Pour les examinateurs et la plupart de leurs interlocuteurs, telle qu'elle est présentée, cette stratégie brouille la lisibilité de l'action française et donne l'impression que les initiatives sont plus dictées par les instruments et les modalités de l'aide que par une vision du développement qui dépasserait les considérations purement politiques. La nouvelle équipe est en train de réfléchir à ces questions et propose pour l'avenir de s'aligner sur les priorités du DSRP et de s'attacher à ce que la coopération française soit cohérente avec celle des autres donateurs.

Un ensemble composite d'acteurs, d'instruments et de modalités

La coopération française au Bénin couvre un large éventail d'interventions impliquant une multitude d'acteurs, d'instruments et de modalités. Cette situation, qui ne se limite pas au Bénin, a longtemps été l'expression d'une stratégie plus globale : celle de conforter la présence française en Afrique francophone. Elle a contribué à enrichir la connaissance du milieu, à tisser des liens entre acteurs du développement et à adapter l'aide au contexte évolutif du pays. La présence française dans de nombreux secteurs reflète aussi la difficulté pour les autorités de résister aux sollicitations des ministères béninois et d'autres entités de s'impliquer dans tous les domaines. Comparées à celles d'autres agences dont l'action est mieux centrée sur quelques domaines clés, les interventions de la coopération française sont peu visibles pour les interlocuteurs rencontrés par la mission. Certaines d'entre elles, en particulier dans le domaine institutionnel (appui à la justice, aux finances publiques, aux médias et aux organisations de producteurs), ne sont pas vraiment perceptibles pour la société béninoise malgré des résultats appréciables. Le manque de visibilité de l'action française est, semble-t-il, exacerbé par le déficit d'une 'vision' stratégique qui pourrait véhiculer la position française au regard des grands enjeux du développement pour le Bénin.

Des efforts de concertation et de coordination en interne

La mission s'est interrogée sur la façon dont les acteurs plus ou moins autonomes pouvaient être fédérés et mis à contribution autour des objectifs de la coopération française ; et s'il ne fallait pas s'inquiéter du risque de cloisonnement entre eux et entre les différents domaines d'intervention. A cet égard, il semble que la concertation entre les principaux responsables du dispositif français (SCAC et AFD) fonctionne, ce qui, de l'avis de la mission, est un facteur positif pouvant contribuer à l'amélioration des synergies entre les différentes interventions. Au niveau de la recherche appliquée par exemple, certaines actions s'intègrent bien à des programmes de développement (dans le domaine de l'hydraulique/santé et le couplage coton/cultures vivrières notamment). Dans le cadre du programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix au niveau sous-régional les aspects humanitaires sont associés à la formation en droit institutionnel et à la gestion des conflits. Par ailleurs, dans le domaine du renforcement des capacités des administrations publiques les actions en

faveur de la justice, de la sécurité et des droits de l'homme semblent complémentaires. La coordination de l'ensemble du dispositif sous la responsabilité de l'Ambassadeur semble effective, avec des perspectives d'inclure de façon croissante les acteurs de la société civile et de la coopération décentralisée.

Nonobstant les efforts de complémentarité entre les domaines d'intervention et les acteurs, les risques d'empiètement entre les activités du MAE et celles de l'AFD existent, notamment dans les domaines de l'éducation et du développement social. Dans un contexte de renforcement du dialogue avec les partenaires béninois et les autres donateurs et de diminution des effectifs, le maintien d'un engagement des deux institutions dans les mêmes domaines pourrait se révéler coûteux en termes de ressources et d'expertise à affecter au suivi. La question se posera de manière plus pressante si le recours à l'approche programme devait se matérialiser en matière d'éducation, la distinction entre financement de l'appui institutionnel et des infrastructures n'ayant plus de raison d'être.

Une assistance technique appelée à évoluer

L'un des principaux instruments de la stratégie française, l'AT est appelée à « jouer un rôle majeur dans la conception, la définition et la mise en œuvre des stratégies sectorielles arrêtées par le DSRP ». ²⁷ De l'avis de la mission ce positionnement soulève le problème de l'appropriation et de la relève. L'AT est une spécificité de la coopération française et l'un des instruments clefs du MAE. Le nombre d'assistants techniques a considérablement diminué depuis dix ans et, selon le SCAC, son objectif a également changé : il s'agit désormais de favoriser les missions de courte et moyenne durée en fonction de la demande, d'intégrer cette assistance à des projets ou programmes et de placer la formation au centre de l'action française. Selon les propos tenus par l'Ambassadeur au Bénin, la mission des assistants techniques est 'appelée à disparaître' à terme.

La mission reconnaît que l'AT française est mieux couplée à des projets ou programmes que par le passé et qu'elle sert à des fins stratégiques, souvent à la demande de décideurs béninois ou d'autres partenaires. Son impact sur le renforcement des capacités et de l'appropriation peut être perceptible au niveau local (voir encadré E.1.). Il est moins visible et plus difficilement mesurable dans le cadre de l'appui aux décideurs dans les ministères sectoriels. L'équipe en poste a admis que le partenariat et l'appropriation étaient problématiques avec le gouvernement béninois. Ils sont néanmoins plus fructueux avec la société civile et les collectivités locales.

Les consultations avec des partenaires béninois et extérieurs confirment que le recours à l'AT n'est pas toujours synonyme de renforcement des capacités, à moins que ce soit un objectif spécifique des programmes dans lesquels elle s'insère, et que la relève par les nationaux n'est pas systématique. De plus, l'AT est chère et privilégie les relations bilatérales et, de ce fait, elle est rarement transparente. De manière générale, elle peut être vécue comme une critique des compétences des nationaux et la question de la continuité de l'action une fois qu'elle s'arrête est toujours d'actualité.

27 . Orientations de la coopération française, document circulé aux examinateurs informellement.

Encadré E.1. Programme de professionnalisation de l'agriculture au Bénin

En renforçant les capacités des organisations de producteurs en matière d'analyse, de diagnostic, de choix, de propositions et de mise en œuvre des actions, la France accompagne ces organisations dans la préparation de leurs projets professionnels. La coopération française appuie notamment :

- Les responsables de ces organisations pour la construction d'un projet professionnel ou de partenariats avec les institutions de crédit, les opérateurs publics et privés, les services de l'État.
- L'accès à l'information, les travaux de réflexion, les visites et diagnostics collectifs, les analyses et restitutions, la préparation de protocoles d'enquête et la préparation de plans d'action.

Toutes les activités sont menées par les responsables des organisations de producteurs et leurs techniciens salariés, le programme assurant un accompagnement technique et méthodologique. Pour l'ensemble des activités, le programme s'attache à accroître les références des responsables paysans, que ce soit au Bénin, dans la sous-région ou avec des responsables d'organisations françaises. L'implication de l'association Agriculteurs Français et Développement International, partenaire privilégié du programme, est précieuse dans l'organisation de ces échanges paysans.

Extrait d'une note de présentation du Programme de professionnalisation de l'agriculture au Bénin (PPAB) transmise aux examinateurs le 16/11/03.

Des relations franco-béninoises à dynamiser

Il est difficile pour la mission de parvenir à une conclusion concernant le dialogue entre la coopération française et les partenaires béninois, sinon qu'il pourrait être assez cloisonné par type d'interlocuteur. La concertation semble efficace entre les ministres rencontrés et les assistants techniques au service de leurs ministères d'affectation. A l'occasion des visites de terrain, la mission a pu constater que la relation entre la partie béninoise et la partie française au niveau micro semblait également bonne et mobilisatrice pour la mise en œuvre des projets (par exemple le projet d'amélioration et de diversification des systèmes d'exploitation). En 1997, les autorités françaises avaient associé les ONG, y compris béninoises, à la dernière commission mixte. La mission a enregistré une forte demande pour une meilleure écoute de la part des autorités françaises au sein de ces commissions. Le besoin d'améliorer la collaboration entre ONG françaises et béninoises a également été clairement exprimé. L'équipe en poste a informé la mission de son intention de redynamiser la relation franco-béninoise lors de la prochaine commission mixte en 2004.

Des coûts de transaction élevés

La charge liée à la gestion des interventions semble s'être alourdie pour le SCAC et l'AFD ces dernières années avec l'augmentation du nombre d'interventions et la diminution des effectifs. De plus, les différences de procédures des organismes impliqués dans la coopération française et le nombre relativement élevé de projets (78) entraînent des coûts de transaction pour les responsables français mais aussi pour la partie béninoise. La mission a été informée que la fusion du MAE avec le ministère de la coopération et de la francophonie avait engendré un coût réel pour le SCAC. Le service doit désormais se plier aux procédures complexes du MAE dont les exigences en amont et en aval retardent la mise en œuvre des projets. Avant la réforme de la coopération, il semble que les procédures de l'AFD étaient utilisées de manière plus efficace. La mission a également été informée que les assistants techniques souffraient de problèmes persistants de trésorerie, ce qui nuit à l'efficacité de leurs interventions.

Un potentiel d'enseignements à valoriser

La mission a constaté que l'AFD et le SCAC disposaient d'un système de suivi régulier des projets qu'ils finançaient. Elle n'a pas eu le loisir de s'enquérir de l'approche utilisée par les ONG et la coopération décentralisée. L'AFD pratique la rédaction de rapports bisannuels et de fin de projets et, semble-t-il, s'est engagée à définir des indicateurs lors de leur instruction. Quelques évaluations sont effectuées au niveau sectoriel à partir du siège, par appel d'offres.

En ce qui concerne le SCAC, les assistants techniques sont munis d'une lettre de mission et font des rapports annuels de leurs activités au MAE. Ils sont notés par l'ambassade qui détermine ainsi leurs perspectives d'avancement. Il ne semble pas que des instruments de mesure ou de performance aient été développés pour mieux contrôler l'efficacité de leurs interventions et vérifier leur impact. L'ensemble des projets FSP font l'objet d'une évaluation à partir du siège. En vertu d'une convention de prestation de services, l'AFVP qui est la plus grande ONG française au Bénin, effectue le contrôle et le suivi de toute l'enveloppe FSD. Que ce soit pour l'AFD ou le SCAC, les enseignements ne font pas ou peu l'objet de diffusion.

Une coordination avec les autres partenaires qui peut s'améliorer

La coordination entre donateurs, y compris la France, souffre du peu d'empressement des autorités béninoises à assumer cette responsabilité et d'un manque réel de leadership, sauf dans un nombre limité de domaines comme le VIH/sida ou le groupe sur le développement participatif et la bonne gouvernance (PD/GG²⁸). Le groupe thématique SIDA présidé par le PNUD est un exemple réussi de coordination réunissant les donateurs, les structures nationales de lutte contre le VIH/sida et les ONG. La France, qui a fait preuve de son engagement dans ce domaine en étant le premier donateur à faire le suivi des malades atteints par l'épidémie, assure la vice-présidence de ce groupe.

Selon *Coopération France-Bénin* la coopération française collabore étroitement avec la coopération allemande dans le cadre de la décentralisation et la gestion des ressources naturelles. Le SCAC et l'AFD sont en contact très fréquent avec les IFI avec lesquelles ils collaborent dans de nombreux domaines (finances publiques, décentralisation, gestion urbaine, filière coton). La concertation se fait également avec d'autres bilatéraux, les organismes des Nations unies et l'Union européenne (moins efficacement dans ce cas selon l'équipe en poste) sur les secteurs de convergence (pistes rurales et justice notamment). L'articulation entre les actions des différents partenaires du gouvernement béninois a jusqu'à présent été freinée : (i) par la diversité des guichets au niveau des ministères ; et (ii) par les différentes procédures des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Ceci est en passe d'évoluer avec l'adoption de l'approche programme et de l'appui budgétaire.

De l'avis des interlocuteurs rencontrés, la France se distingue des autres donateurs de par sa stratégie d'influence et pourrait être plus active (au sens d'initiatives propres et de propositions) dans les groupes thématiques. L'articulation avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux est l'un des thèmes qui pourrait faire l'objet d'un débat lors de la prochaine commission mixte.

28. *Participatory Development and Good Governance*, un mécanisme créé en 1998 par le CAD pour encourager les donateurs à agir collectivement en faveur de la bonne gouvernance et la bonne gestion des affaires publiques dans un nombre de pays pilotes, dont le Bénin.

Considérations à prendre en compte

Mieux cadrer et recentrer

La France pourrait saisir l'occasion de la prochaine commission mixte en 2004 pour recadrer son intervention au Bénin non seulement en fonction de sa stratégie d'influence mais aussi en fonction du rôle du Bénin dans l'intégration régionale, des aspirations des partenaires béninois et des interventions menées par les autres donateurs. La mission a constaté l'écart entre la dernière et la prochaine commission mixte (sept ans) et s'est posé la question de l'utilité d'un tel mécanisme maintenant que le DSRP constitue le cadre de référence pour tous les partenaires dont la mise en œuvre fera l'objet d'un suivi annuel. La prochaine commission devrait être l'occasion de réfléchir à ces questions et d'intégrer la nouvelle donne que représentent le DSRP et le processus de décentralisation. Il s'agit entre autres de trouver un équilibre entre les différents niveaux d'intervention (macro et micro) pour lesquels la France compte générer le plus d'impact mesurable et les différents acteurs de la coopération (étatiques et non étatiques) appelés à collaborer.

L'articulation entre l'objectif d'influencer le développement au sommet et celui de lutter contre la pauvreté et les inégalités pourrait être clarifiée et la notion de partenariat mieux définie dans le cadre de la mise en œuvre des projets. La dimension 'genre', qui est absente des politiques, devrait être mieux intégrée en amont des projets, le fonds d'études et de préparation des projets de l'AFD pouvant être mis à contribution. Même si certains projets s'adressent spécifiquement aux femmes - par exemple le projet d'appui à la promotion féminine de l'Union des Producteurs du Sud Bénin - la mission a constaté que le manque de réflexion sur les débouchés entamait la crédibilité de certaines interventions. De manière générale, les analyses techniques devraient s'accompagner d'analyses plus fines (sociologiques et/ou genre) qui permettraient de mieux sélectionner les projets en fonction de leur impact prévisible sur les différentes catégories sociales. L'approche programme et les projets cofinancés devraient faciliter la mise en commun des ressources entre donateurs pour financer ce type d'analyse.

Les examinateurs ont constaté que la nouvelle équipe de coopération française était ouverte au changement et disposée à en repenser certains aspects par souci d'efficacité et pour répondre aux besoins d'alignement sur le DSRP. Bien qu'imparfait, le document offre un cadre de référence pour tous les donateurs. Sa mise en œuvre est malheureusement ralentie par la faiblesse de la coordination au niveau du gouvernement béninois et les rivalités entre ministères. Cette situation, qui ne devrait pas durer éternellement, ne devrait pas empêcher les donateurs de se coordonner entre eux. A cet égard, la France pourrait œuvrer pour que le PD/GG s'adapte aux besoins de la coopération qui sont apparus avec l'existence du DSRP. Les programmes sectoriels et l'appui budgétaire offrent également un cadre de mise en œuvre que pratiquent déjà un certain nombre de donateurs au Bénin (Danemark, Union européenne, Suisse, Pays-Bas, Banque mondiale et Banque africaine de développement). Bien que grande utilisatrice de l'aide projet, la France prévoit le recours à l'aide programme dans certains domaines (par exemple l'hydraulique villageoise, avec les coopérations danoise et allemande et l'éducation de base dans le cadre de la 'procédure accélérée' Éducation pour tous) et a décidé d'observer la mise en œuvre de l'appui budgétaire dans le cadre du DSRP.

Pour répondre au besoin de cohérence et d'efficacité de la coopération française au Bénin, l'équipe en poste pourrait consolider ses interventions autour de quelques secteurs ou thèmes clés pour lesquels elle a une valeur ajoutée. Elle pourrait clarifier les rôles des principaux intervenants autour de ces choix en fonction des objectifs de résultats de développement à atteindre plus que des acteurs. La réflexion pourrait également porter sur l'harmonisation des dispositifs de suivi-évaluation pour chaque programme ou projet pour lequel le SCAC et l'AFD interviennent conjointement et sur l'élaboration d'indicateurs de résultats à utiliser par la France et le Bénin. La réduction du nombre de projets

réduirait les coûts de gestion, augmenterait leur impact et contribuerait à valoriser les complémentarités et les échanges d'expériences. Enfin, le recentrage de la coopération française et le financement de l'approche programme devraient permettre une meilleure articulation avec les autres partenaires.

La mission a été informée que quelques grands axes d'intervention avaient été pré-sélectionnés par l'équipe en poste. Il s'agit de la décentralisation et la déconcentration des services de l'État, de l'appui aux services sociaux de base et de l'appui au secteur coton et à la diversification des filières. Les arbitrages devraient se faire sur la base (i) de la concertation entre partenaires, (ii) du potentiel d'appropriation par les Béninois et (iii) du potentiel de complémentarité avec l'action des autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Assurer la relève et l'appropriation

La mission pense que l'AT est un bon instrument à condition de l'utiliser avec circonspection et dans la transparence. Dans ce domaine comme dans d'autres, les possibilités de mettre en commun les ressources entre donateurs existent et pourraient être mieux exploitées, par exemple dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP et des stratégies sectorielles. Un des principaux problèmes au Bénin n'est pas la pénurie d'expertise mais comment identifier, répertorier et utiliser le potentiel des Béninois et des organismes au niveau local. La création d'une pépinière sur la base d'un répertoire élaboré au niveau national et/ou régional pourrait en partie répondre à ce besoin, à l'instar de certains donateurs qui ont constitué une base de données des ressources humaines. Une autre possibilité serait d'avoir recours aux ONG (de toute provenance) pour les tâches qui ne requièrent pas de haute technicité. Ces acteurs, qui sont proches des utilisateurs, sont plus en mesure de susciter les synergies avec leurs propres interventions. A plus long terme il serait souhaitable d'envisager sérieusement la relève des assistants techniques par les Béninois.

Quoiqu'il en soit, la fourniture d'AT devrait se faire sur la base des besoins identifiés par les partenaires pour chaque secteur ou domaine d'intervention. Son impact par rapport aux objectifs du projet ou du programme devrait lui aussi être évalué conjointement avec les partenaires. Dès le démarrage des projets il conviendrait de prévoir son désengagement et de la considérer comme un moyen de renforcer les équipes locales appelées à prendre progressivement la responsabilité de la gestion de ces projets. Les projets de formation portés par le MAE, censés cibler la formation des formateurs, devraient permettre la relève par les Béninois, de même que les interventions dans les domaines de l'agriculture et de la recherche pour lesquelles la mission a pu constater la compétence des équipes béninoises.

Mesurer l'impact

De manière générale, même si les processus de suivi-évaluation sont bien développés dans le dispositif de coopération française, les mesures d'impact et des mécanismes pour valoriser les acquis des projets réalisés restent à élaborer. C'est un domaine encore en friche pour la plupart des donateurs et qui devrait faire l'objet de plus d'attention dans le cadre du suivi des OMD en particulier. La mission a noté que lors de la construction des marchés urbains, l'AFD s'intéressait aux aspects sanitaires mais aussi aux résultats en termes du nombre d'activités économiques engendrées. Il s'agirait de pousser plus loin l'analyse et de mesurer les changements intervenus au niveau des revenus des populations par exemple. Le Gouvernement béninois, qui est en train de mettre en place des cellules de suivi de l'exécution du budget, prévoit d'élaborer des critères d'évaluation d'impact pour un certain nombre de secteurs. Les capacités statistiques de l'administration béninoise à ce niveau auraient besoin d'être renforcées. Ce système devrait à terme concerner tous les donateurs qui pratiquent l'appui budgétaire et l'approche programme ou sectorielle.

Mieux communiquer

La stratégie de coopération française au Bénin est beaucoup moins explicite que d'autres sur les grands enjeux du développement. Pourtant, de nombreux projets participent à la lutte contre la pauvreté, que ce soit dans les domaines de l'hydraulique rurale et de la santé ou dans le cadre de l'appui aux activités productives. Une stratégie active de communication destinée à tous les partenaires pourrait être élaborée pour accroître la visibilité de l'action française au Bénin, mieux expliciter la logique des interventions et mettre en valeur celles en faveur de la réduction de la pauvreté, du partenariat, du développement durable, etc. Elle pourrait se manifester sous forme de bulletins d'information périodiques synthétisant l'action française et/ou de fiches de projets. Le dispositif français gagnerait également à diffuser plus largement son programme de coopération au Bénin, à commencer par le DSP.

Conclusion

La coopération française au Bénin s'inscrit dans un contexte complexe du point de vue de la réalité institutionnelle et politique du Bénin mais aussi porteur de changements pour l'ensemble des donateurs. Elle possède de nombreux atouts liés à sa longue pratique de l'aide et à sa connaissance de la culture administrative béninoise qu'elle a elle-même contribué à former. Au fil des ans cette coopération s'est renforcée grâce à un dispositif riche et varié tant du point de vue des acteurs que des instruments et des modalités de l'aide. Ce dispositif a maintenant besoin d'être rénové pour faire face aux grands enjeux du développement et répondre aux besoins d'efficacité de l'aide française.

Les examinateurs espèrent avoir stimulé la réflexion au sein de la coopération française au Bénin autour de certains domaines clés. Leurs recommandations ont porté sur quatre aspects importants : la cohérence du système ; la relève et l'appropriation ; les mesures d'impact et la communication pour plus de visibilité. L'équipe en poste à Cotonou semble vouloir porter un regard neuf sur cette coopération et pourra saisir l'occasion de la prochaine commission mixte pour en revoir certains aspects dans un esprit de partenariat.

ANNEXE F

LE PROGRAMME D'AIDE DE LA FRANCE EN MAURITANIE

Introduction

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la France, une mission du CAD, composée de représentants du Canada, des Pays-Bas et du Secrétariat s'est rendue en Mauritanie du 17 au 22 janvier 2004. La mission a pu rencontrer les principaux responsables de la coopération française, des représentants du gouvernement et de la société civile mauritanien et des responsables d'agences bilatérales et multilatérales de coopération. Le présent compte-rendu reflète leur compréhension du système d'aide français en Mauritanie et propose des éléments de réflexion sur les thèmes qui leur ont semblé les plus porteurs.

Pour accompagner le processus de développement de la Mauritanie la France a conçu un programme de coopération qui se veut innovant et de qualité. Quoiqu'un donateur important, elle ne joue plus un rôle de premier plan dans le contexte de multilatéralisation de l'aide.²⁹ Sa contribution annuelle représente 25 % de l'aide bilatérale à ce pays et moins de 10 % de l'APD totale. Elle s'est stabilisée à environ 24 millions USD en termes de décaissements bruts, après une diminution de plus de 50 % par rapport à son niveau de la première moitié des années 1990. Pour les années à venir, l'APD devrait se répartir entre coopération technique (40-50 %), C2D (15-20 %), AFD (15-20 %) et FSP (15-20 %).³⁰ La coopération française en Mauritanie s'enrichit des initiatives de coopération décentralisée (27 jumelages de communes et deux de régions) et de celles d'une dizaine d'organisations de solidarité internationale dont une partie reçoit des cofinancements de l'État français.

Le DSP constitue le cadre de référence stratégique pour l'ensemble du programme de la coopération française en Mauritanie. La majorité des activités contribue directement à la réalisation des OMD. L'objectif de lutte contre la pauvreté, qui est un souci majeur de la coopération française en Mauritanie, a été réaffirmé avec la mise en place en 2003 d'un C2D. Les ressources dégagées - 14.7 millions EUR pour trois ans - sont attribuées, sous forme d'aide budgétaire affectée, pour deux-tiers au PNDSE (Voir Encadré 8, chapitre 6) et pour un tiers à des programmes de lutte contre la pauvreté dans deux régions parmi les plus défavorisées du pays. Par ailleurs, la France appuie le processus de transition vers l'aide budgétaire en fournissant une coopération technique pour la préparation et l'exécution du budget de l'État, en étroite coordination avec le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Commission européenne.

29 . Avec une APD brute de 24 millions USD en 2001-02, la France était le premier donateur bilatéral, derrière la CE (130 millions) et la Banque mondiale (49 millions). Le montant de la CE inclut cependant une contribution annuelle de 89 millions USD au titre de l'accord international de pêche malgré la nature commerciale de cette transaction. La Mauritanie se place au 32ème rang parmi les bénéficiaires d'APD de la France.

30 . L'allègement de la dette représente actuellement une part importante de l'APD de la France à la Mauritanie (23 % en 2002). La coopération technique inclut les coûts des étudiants mauritaniens dans les universités françaises (15 % de l'APD française en 2002).

La diminution des ressources et la recherche d'efficacité avaient conduit les autorités françaises à un important recentrage lors de la préparation du DSP en 2001. Dans le domaine de l'appui à l'économie et au développement durable, l'accent a été mis sur les infrastructures et la pêche artisanale. Dans les secteurs productifs (agriculture, pêche et mines) une réorientation a été effectuée en faveur de la gestion des ressources naturelles. Dans les secteurs sociaux, la priorité a été accordée à la réforme de l'enseignement primaire, l'hydraulique et l'électrification rurale et le développement urbain. Partant du constat du manque d'impact en matière d'appui aux institutions au niveau central, la France a décidé de se concentrer sur l'appui à la décentralisation et à la déconcentration visant à favoriser l'ancrage de la démocratie au niveau local.

La France fait preuve de flexibilité et d'adaptation aux évolutions en cours et d'une meilleure prise en compte du contexte et des besoins du pays. Le rapport des Nations unies sur les progrès dans la réalisation des OMD souligne des retards importants en matière de santé. La France, qui avait délaissé le secteur de la santé, considéré comme surfinancé pour des résultats médiocres, a mobilisé une équipe d'assistance technique pour explorer conjointement avec la Banque mondiale les possibilités de mettre en place une approche programme et redynamiser le groupe thématique santé. La France décidera de son appui financier dans le cadre de cette approche en fonction des besoins.

Dans le cadre de la réflexion nécessaire à la préparation de la prochaine Commission mixte prévue en 2004 et la mise à jour de son DSP, la France pourrait prendre en compte les points suivants :

(i) Stratégie, programmation et partenariat

Le dialogue franco-mauritanien gagnerait à davantage d'ouverture et de transparence. Les autorités françaises devraient envisager d'associer leurs partenaires mauritaniens à la préparation du prochain DSP. Le rôle de la Commission mixte, qui n'a pas été convoquée depuis 1998, mériterait d'être revu. Celle-ci a l'avantage de faire le point sur l'ensemble des relations bilatérales. Malgré ses imperfections le CSLP fournit cependant un cadre plus approprié et dynamique pour le suivi annuel global et sectoriel des interventions de tous les donateurs. La coopération française devrait faire l'articulation entre ce mécanisme, le DSP et la Commission mixte.

Dans le prochain DSP la France entend privilégier deux axes stratégiques articulés autour de : (i) la démocratie et la francophonie ; et (ii) le développement durable et l'accès aux services de base. Dans ce contexte, elle pourrait approfondir sa réflexion, en collaboration avec d'autres donateurs, sur la manière d'intégrer la bonne gouvernance de manière plus explicite dans le dialogue avec le gouvernement mauritanien. Elle pourrait également promouvoir de manière plus directe la démocratie en tant que telle au niveau local à travers son appui à la décentralisation et à la déconcentration. À ce jour ces dernières mettent surtout l'accent sur l'organisation des services communaux et la planification participative. La France est encouragée à poursuivre ses efforts visant à renforcer la société civile et les démarches participatives.

La Mauritanie a opté en 1999 pour le retour au bilinguisme (arabe et français) en matière d'éducation qui est considéré comme un élément fondamental de son unité politique et ethnique et de son intégration dans les circuits économiques au niveau régional et mondial. La France appuie ce choix à travers les actions dans le domaine de la francophonie dont l'un des principaux objectifs est de faire progresser la langue française, perçue comme une 'ouverture sur le monde' par les autorités en poste. Nonobstant les mérites de ces objectifs, on peut se poser la question de savoir si la francophonie en tant qu'axe stratégique du programme de développement de la France est un choix pertinent. Dans la perspective d'une plus grande intégration de la Mauritanie au processus de globalisation, la connaissance d'autres langues, telles que l'espagnol et l'anglais, pourrait s'avérer nécessaire. Dans le

domaine de l'éducation, la préoccupation principale devrait être le renforcement du système éducatif, quelles que soient les langues utilisées.

La programmation par pays devrait être spécifique sur le montant des ressources mises à la disposition de la Mauritanie. Une enveloppe budgétaire devrait être prévue pour favoriser une programmation pluriannuelle compatible avec le cycle budgétaire du gouvernement mauritanien. La prévisibilité et le maintien du niveau de l'APD française seront des préoccupations encore plus d'actualité avec l'incertitude liée au renouvellement du C2D en 2006. La France devrait s'interroger sur les besoins éventuels d'une plus grande sélectivité sectorielle. Mise à part la concentration sur l'éducation, la coopération française comprend un large éventail d'activités portant sur une dizaine de domaines très divers. Une plus grande concentration sectorielle lui permettrait de disposer d'une masse suffisamment critique dans certains secteurs pour plus d'influence et d'impact. Pour l'AFD, une telle démarche s'inscrit dans l'esprit de son Projet d'orientation stratégique qui l'engage à intervenir de manière ciblée sur un nombre limité de secteurs dans les pays de deuxième priorité dont fait partie la Mauritanie.

Le CSLP semble avoir stimulé une bonne dynamique de collaboration et de partage des tâches entre donateurs et son appropriation par les autorités mauritaniennes semble forte. Des progrès restent à faire pour que le gouvernement mauritanien instaure un processus permanent de concertation à la fois transparent et opérationnel, surtout au niveau sectoriel. Le suivi du CSLP requiert également un dialogue sur la gestion des finances publiques qui a tendance à être monopolisé par les Institutions de Bretton Woods. En dehors des programmes sectoriels existants, les donateurs ont encore beaucoup de progrès à réaliser dans l'adoption d'approches communes, l'harmonisation et l'alignement des procédures. La France participe activement au processus de coordination, notamment dans les domaines de l'éducation, de la décentralisation et de l'hydraulique. Vu son engagement à haut niveau en faveur de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, elle pourrait faire davantage pour en favoriser la mise en œuvre sur le terrain.

(ii) *Mise en oeuvre*

La situation en Mauritanie témoigne d'une coordination effective entre le SCAC et l'AFD qui a conduit à la complémentarité de leurs interventions respectives. Des synergies sont visibles dans les domaines de l'éducation, de l'appui à la décentralisation et du développement urbain. Le maintien de deux guichets différents, chacun avec leur équipe et expertise distinctes et leurs propres systèmes de gestion, représente un coût important, notamment au vu de la taille du programme. Pour ce qui est des projets du FSP, une plus grande délégation de la responsabilité de la mise en œuvre à des opérateurs nationaux, comme cela se fait déjà pour certaines activités dans le domaine de la pêche, permettrait à l'équipe du SCAC de consacrer davantage de temps à la réflexion stratégique et au suivi de la gestion. Certains partenaires mauritaniens ont d'ailleurs déploré le peu d'information que le SCAC leur fournit sur l'état d'avancement financier des projets et l'utilisation des ressources. Celui-ci est conscient du manque de transparence dans la gestion du programme de bourses et envisage un nouveau système d'allocation des ressources.

L'assistance technique déployée en Mauritanie est relativement élevée - 60 personnes, représentant 25-30 % de l'APD à la Mauritanie - dont la moitié intervient dans le secteur de l'éducation. Une réflexion devrait être menée quant au coût d'opportunité que représente cette forme d'assistance qui, indépendamment de la qualité de sa prestation, reste coûteuse. Les autorités françaises devraient veiller à ce que son déploiement soit plus systématiquement en phase avec les projets qu'elle est censée appuyer et explorer les possibilités de mobilisation d'expertise au niveau régional. Avec la fongibilité des moyens prévue dans la mise en œuvre de la LOLF à partir de 2006, les autorités françaises devront procéder à des arbitrages qui pourront amener à une utilisation des

Examen par les pairs : France

différents instruments dans des proportions différentes de celles d'aujourd'hui. Une analyse sera alors nécessaire sur l'efficacité relative et l'impact de différentes approches par rapport à l'objectif de renforcement des capacités.

(iii) Cohérence des politiques au service du développement

La France a depuis de longue date apporté son appui à l'ensemble de la filière du secteur de la pêche en Mauritanie, qui représente 50 % des recettes d'exportation de ce pays. Vu son expérience en la matière, elle devrait être à même de faire valoir les intérêts des pays en développement dans le processus de réforme en cours de la politique de pêche de l'Union européenne ; et de refléter les acquis de son expérience de coopération en Mauritanie et ailleurs dans son processus de prise de décision en matière de politique européenne de pêche (voir section sur la pêche chapitre 4).

COMMUNIQUE DE PRESSE PRESSE DE L'EXAMEN DU CAD PAR LES PAIRS : FRANCE
AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE DU PLUS GRAND PAYS DONATEUR
EUROPÉEN

A l'occasion de l'examen des politiques et programmes de la France en matière de coopération pour le développement, le Comité d'aide au développement (CAD) s'est félicité de l'augmentation du volume de l'aide publique au développement (APD) française, laquelle s'est chiffrée à 7.3 milliards USD, soit 0.41 % du revenu national brut (RNB), en 2003, contre 4.2 milliards USD et 0.32 % du RNB en 2001. La France est le pays du G7 le plus généreux en termes de rapport APD/RNB.

La France s'est engagée à porter son aide publique au développement (APD) à 0.5 % de son RNB d'ici 2007, soit environ 9 milliards USD, puis à 0.7 % d'ici 2012. La moitié des ressources dégagées par la croissance de l'APD sont destinées à l'Afrique afin de contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Lors de cet examen, qui a eu lieu le 26 mai 2004 sous la conduite du Président du CAD, Richard Manning, il est cependant apparu que la tâche ne sera pas aisée, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles. De plus, l'accroissement de l'APD est imputable pour l'essentiel à des opérations d'allègement de la dette en faveur de pays pauvres très endettés. Lorsque le pic d'annulation de dette aura été atteint dans un proche avenir, le gouvernement français devra continuer d'intensifier son aide publique au développement tout en mobilisant des ressources budgétaires supplémentaires pour compenser la réduction progressive de l'effort de désendettement. Les autorités françaises auraient intérêt dès à présent à prévoir une programmation pluriannuelle et d'adapter leurs instruments et la gestion de leurs ressources humaines pour faire face aux défis de pilotage de l'importante croissance de l'APD.

L'aide française obéit à un certain nombre de principes fondamentaux : la priorité à l'Afrique ; les biens publics mondiaux et la régulation de la mondialisation ; le développement durable et la gouvernance démocratique ; la diversité culturelle et la francophonie. Sa gestion se répartit toutefois entre trois entités, chacune ayant ses spécificités : le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le ministère des Affaires étrangères et leur opérateur, l'Agence française de développement. Cela peut conduire à des doubles emplois à Paris ainsi que sur le terrain et nécessite un effort accru de coordination.

Le CAD recommande que la France élabore un document politique fixant les orientations stratégiques de l'ensemble du système de coopération, sur la base des OMD, du soutien au Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et faisant référence aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires. Un tel document, associé à une planification pluriannuelle définissant les objectifs assortis d'indicateurs de performance, les priorités géographiques et sectorielles, les modalités de mise en œuvre et la répartition des tâches, contribuerait à rehausser la transparence et l'efficacité de l'APD française. Il contribuerait également à sensibiliser l'opinion publique et à favoriser l'appui de la société civile. Cette démarche rejoint la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui prévoit la préparation d'un document de politique transversale pour les missions interministérielles dès 2005.

Examen par les pairs : France

La France joue un rôle de premier plan dans les efforts déployés à l'échelon international pour harmoniser les procédures et pratiques d'aide. Elle organisera en 2005 la réunion de suivi du forum à haut niveau qui s'est tenu à Rome en 2003. La mise en œuvre des principes visant à faciliter la gestion de l'aide dans les pays en développement en est à ses débuts. Le CAD a invité la France à jouer un rôle plus actif au niveau de la mise en œuvre et a encouragé les autorités françaises à poursuivre les travaux d'adaptation des instruments et des modalités de la coopération française pour une plus grande efficacité, en particulier sur le terrain.

Soucieuse d'une mondialisation plus équitable et démocratique, la France s'est engagée en faveur d'une meilleure intégration des pays africains à l'économie mondiale. A cet égard, elle est pour beaucoup dans le plan adopté par l'Union européenne pour rendre plus équitables les conditions d'échange pour les pays africains producteurs de coton. Son action dans ce domaine mériterait d'être étendue à la poursuite de réformes propres à faciliter les exportations des pays en développement dans les secteurs où ils ont un avantage comparatif. Afin d'assurer une prise en compte plus systématique des intérêts des pays en développement dans les décisions du gouvernement français, le CAD recommande que les autorités françaises fassent de la cohérence des politiques au service du développement un objectif plus explicite et renforcent les mécanismes de coordination interministérielle à cet égard.

La Délégation française était conduite par Mme Odile Renaud-Basso, chef du service des affaires européennes et internationales à la Direction du Trésor (ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie). Les pays désignés comme examinateurs pour l'examen des programmes et politiques d'aide de la France étaient le Canada et les Pays-Bas. Un membre du Secrétariat exécutif du NEPAD était invité par le Gouvernement français à participer à cet exercice.

DEFINITIONS DES PRINCIPAUX TERMES

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif.

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

AIDE PUBLIQUE (AP) : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans l'aide publique au développement, mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

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

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

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

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

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

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

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). L'élément de libéralité est calculé contre un taux d'intérêt fixé à 10 %.

Examen par les pairs : France

Ainsi l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

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

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

LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

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

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 760 dollars en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 dollars en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 USD en 1998.

La partie II de la liste comprend les "Pays en transition" ; l'aide à ces pays est comptabilisée séparément comme "aide publique". Elle inclut i) les pays les plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

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

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

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

dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

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

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

VOLUME (termes réels) : Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des Etats-Unis pour l'année indiquée.

BIBLIOGRAPHIE

AFD (non daté), *La desserte en eau, un défi stratégique pour l'Agence française de développement*, Groupe AFD, Paris.

AFD (2000), *Actes du séminaire sur le développement local et la décentralisation*. Séminaire de formation-réflexion du 23-24 octobre 2000, Groupe AFD, Paris.

AFD (2001a), *Actes du séminaire : « Introduire les critères de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les modes d'évaluation et d'exécution des projets de l'AFD »*, Séminaire de formation – réflexion du 28-29 juin 2001, Groupe AFD, Paris.

AFD (2001b), *L'AFD et le développement local en zones rurales*, Note d'orientation opérationnelle, Groupe AFD, Paris.

AFD (2001c), *L'AFD et la prise en compte du genre*, Note d'orientation opérationnelle, Groupe AFD, Paris.

AFD (2001d), *L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités*, Groupe AFD, Paris.

AFD (2002a), *Projet d'orientation stratégique*, Groupe AFD, Paris.

AFD (2002b), *Rapport annuel*, Groupe AFD, Paris.

Allély, D., et al. (2002), *Eau, genre et développement durable – Expériences de la coopération française en Afrique sub-saharienne*, Éd. du Gret, Collection Études et Travaux, Paris.

Assemblée nationale (2003), *Coopération et développement (Projet de loi de finances pour 2004)*, Rapport spécial No 1110 annexe 3, Commission des Finances, Rapporteur : H. Emmanuelli, Paris.

Bocquet, D. et S. Viallon (2003), *La budgétisation du FED : une étape dans la modernisation de l'aide*, MINEFI, Paris.

BVA Institut d'études de marché et d'opinion (2001), *Les Français et l'aide au pays pauvres*, Enquête réalisée pour le Comité Catholique contre la faim et pour le développement et La Croix, publiée le 12 octobre 2001, www.bva.fr/new/archives.asp.

BVA Institut d'études de marché et d'opinion (2003), *Les Français face à l'enjeu de la lutte contre la faim dans le monde*, Enquête réalisée par le Comité de la lutte contre la faim et pour le développement, publiée dans La Croix du 16 octobre 2003, www.bva.fr/new/Rapport%20CCFD%20031016.PDF.

CICID (1999), *Relevé des conclusions de la réunion du 28 janvier 1999*.

CICID (2002a), *Relevé des conclusions de la réunion du 14 février 2002*.

CICID (2002b), *Relevé des conclusions de la réunion du 11 décembre 2002*.

Commissariat général du Plan (2002), *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Rapport du groupe présidé par l'amiral Jacques Lanxade, La Documentation française, Paris.

Commission européenne (2004), *Pays en développement : adoption par la Commission d'un plan d'action visant à aider les pays en développement à lutter contre la dépendance vis-à-vis des produits*

de base agricoles et à soutenir le développement du secteur du coton en Afrique, Communiqué de presse du 12 février 2004, Bruxelles.

Coordination SUD (2004), *Proposition pour un renforcement de l'appui à la coopération non gouvernementale et pour un nouveau partenariat OSI/Pouvoirs publics*.

Commission coopération développement (2003), *Argent et organisations de solidarité internationale 2000-2001*, MAE, Paris.

HCCI (2002), *Bilan d'étape de la dernière réforme de la coopération française*, Discours de Jean-Louis Bianco à la conférence nationale « Coopérer au début du XXème siècle – Pourquoi, comment ? Questions sans préjugés ? » du 16-18 septembre 2002 à Sèvres.

HCCI (2003), *Rapport annuel 2002*, HCCI, Paris.

HCCI (2004), *Pour une analyse des pratiques de la coopération décentralisée pour le développement et la solidarité internationale – Conclusions d'enquête*, Commission coopération décentralisée, www.hcci.gouv.fr/travail/rapports_avis/upload/clquest.pdf.

Husson B. (non daté), *Le développement local*, Fiches techniques du Réseau d'appui à la coopération en Rhône-Alpes, www.resacoop.org.

Husson, B. (2001), *La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est*, paru dans Revue Agridoc no. 1, juillet 2001, www.resacoop.org.

IMROP (2002), *Effets environnementaux de la libéralisation du commerce et des mesures liées au commerce dans le secteur de la pêche en République islamique de Mauritanie*, version provisoire, PNUE, Genève.

Netherlands Institute for Fisheries Research/RIVO (2003), *Rapport CO72/03*.

Lavigne Delville, Ph. (2003), « Discussions sur le Projet d'orientation stratégique de l'AFD », in *Observatoire français de la Coopération internationale 2002-2003*, Khartala, Paris.

MAE (non daté), *Stratégie du ministère des Affaires étrangères pour la promotion des droits de la femme et de l'égalité homme-femme* (www.diplomatie.gouv.fr/actu/impression.asp?ART=33039).

MAE/DGCID (non daté), *La coopération française dans le secteur de l'eau*, Note de la Direction du développement et de la coopération technique (DCT), MAE, Paris.

MAE/DGCID (2000a), *Développement : 12 thèmes en débat. DGCID*, Série « études », MAE, Paris.

MAE/DGCID (2000b), *Lutte contre la pauvreté et les inégalités – Synthèse de l'étude bilan sur les actions de la coopération française*, Série « études », MAE, Paris.

MAE/DGCID (2001a), *L'action 2000 - Rapport annuel d'activité de la DGCID*, MAE, Paris.

MAE/DGCID (2001b), *Lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion - Une contribution au débat*, Série « repères », MAE, Paris.

MAE/DGCID (2001c), *Evaluation des programmes de lutte contre le VIH/SIDA – 1987/1997*, coll. éval. no. 51, MAE, Paris.

MAE/DGCID (2003a), *La coopération internationale du ministère des Affaires étrangères – Bilan 2002 et perspectives*, MAE, Paris.

MAE/DGCID (2003b), *Pour une gouvernance démocratique – Document d'orientation de la politique française de coopération*, Série « repères », MAE, Paris.

MAE/DGCID et MINEFI/Direction du Trésor (2002) *Les biens publics mondiaux*, Série « partenariats », MAE, Paris.

Examen par les pairs : France

MAE/DGCID, MINEFI/Direction du Trésor et AFD (2003), *La France, partenaire du NEPAD – Plan d'action pour l'Afrique*, Sommet d'Évian 2003, MAE, Paris.

MINEFI (2002), *Rapport présenté au Parlement sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale : Juillet 2001/Juin 2002*, MINEFI, Paris.

MINEFI (2003), *Note de la délégation française sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide*, Forum de Rome à haut niveau sur l'harmonisation du 24-25 février 2003, www.minefi.gouv.fr/minefi/europe/index.htm.

Nemo, J. (2000), *Les appuis en personnel dans les actions de coopération – De l'assistance technique à de nouvelles formes de coopération dans le cadre de la réforme*, Rapport de mission, document non publié.

Roy, I. et S. Villeret (2002), *La prise en compte du genre dans les actions de la coopération française – Projet de capitalisation et de valorisation-diffusion des études et données relatives au 'genre'*, Institut de formation et d'appui aux initiatives de développement (IFAID-Aquitaine), Bordeaux.

OCDE/CAD (1996), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2001), *Lignes directrices pour la réduction de la pauvreté*, OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2002a), « Examen en matière de coopération pour le développement : Communauté européenne », *Les dossiers du CAD*, vol. 3, no. 3., OCDE, Paris.

OCDE/CAD (2002b), *Gender Equality Tipsheets*, OCDE, Groupe de Travail du CAD sur l'égalité hommes-femmes (disponible seulement en anglais), www.oecd.org/dac.

OCDE/CAD (2004), « Coopération pour le développement – Rapport 2003 », *Les Dossiers du CAD*, vol. 5 no. 1, OCDE, Paris.

OCDE/Centre de développement (2003), *L'opinion publique contre la pauvreté*, OCDE, Paris.

Réseau Impact (2003), *La priorité en faveur de la réduction de la pauvreté et des inégalités : qu'en est-il au sein de la DCT et de la DGCID*, Document non publié.

Sénat (2001), *La réforme de la coopération*, Rapport d'information No 46 (2001-2002), Commission des Affaires étrangères, Rapporteurs : G. Penne, P. Brisepierre et A. Dulait, Paris.

Sénat (2003), *Aide au développement (Projet de loi de finances pour 2004)*, Commission des Finances, Rapport général No. 73 (2003-2004) Tome III, annexe 2, Rapporteur : M. Charasse, Paris.

Villepin, D. (2003), Allocation d'ouverture du ministre des Affaires étrangères au 4ème Forum de l'Institut de hautes études de défense nationale sur le continent africain du 13 juin 2003, www.ihedn.fr/Pages/Pages_Actu/FICA2003_Discours.html.

Wiltzer, P.A. (2003), Discours du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie aux Journées du développement durable, Agropolis, Montpellier du 6 juin 2003, www.agropolis.fr/jdd2003/.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



Série des examens par les pairs

COMMENT NOUS CONTACTER

Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :

dac.contact@oecd.org, www.oecd.org/bookshop,

par télécopie au : 33 1 44 30 61 40

ou par courrier à :

Organisation de coopération et de développement économiques

Direction de la coopération pour le développement

Unité de la communication et du soutien à la gestion

2, rue André-Pascal

75775 Paris Cédex 16

France

WORLD WIDE WEB SITE

<http://www.oecd.org/dac>