

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT : UNE VISION FRANÇAISE

DOCUMENT CADRE

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

TABLE DES MATIÈRES

Préface	4
Résumé exécutif	5
Le monde change : adapter la politique de coopération au développement	9
Une mondialisation mieux maîtrisée : quatre enjeux stratégiques pour la politique de coopération	13
1) Contribuer à une croissance durable et partagée	13
2) Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités	16
3) Préserver les biens publics mondiaux	19
4) Promouvoir la stabilité et l'État de droit comme facteurs de développement	20
Une approche globale du développement : mobiliser des leviers d'action multiples et promouvoir la cohérence des politiques	22
1) De l'aide au financement global du développement	22
2) Améliorer la cohérence des politiques	25
3) Renforcer la complémentarité des actions bilatérales, européennes et multilatérales	28
4) Favoriser la gouvernance démocratique, promouvoir le droit et les normes	35
5) Encourager la production et l'échange des savoirs et des cultures	38
La mise en œuvre de partenariats différenciés : maximiser l'impact de nos actions	41
1) Afrique : soutien à la croissance et à la réalisation des OMD	41
2) Méditerranée : le développement durable dans une perspective de convergence	45
3) Pays émergents : la gestion des équilibres mondiaux	48
4) Pays en crise : renforcer la stabilité	51
L'émergence de politiques globales	54
Un devoir : évaluer et rendre compte	55
Annexes	58
Annexe I – Le dispositif institutionnel de coopération	58
Annexe II – Les documents de référence de la politique de coopération	59
Annexe III – Le budget de la politique française de coopération au développement	61
Annexe IV – Les chiffres de l'aide publique au développement	63
Annexe V – Structure et destination de l'APD française	65
Annexe VI – Cibles de répartition de l'aide bilatérale française par partenariats différenciés	67
Annexe VII – L'Agence internationale pour le développement (AID) de la Banque mondiale	67
Annexe VIII – Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP)	67
Annexe IX – Résumé des évaluations récentes de la coopération française	68
Annexe X – Bibliographie et ressources Internet.....	69
Liste des sigles et abréviations	70
Notes	72

PRÉFACE

→ Je suis heureux de mettre à disposition de nos partenaires publics et privés ce document cadre sur la politique de coopération et de développement de la France. Il synthétise en un même document la stratégie française de coopération, ses priorités géographiques et sectorielles, ainsi que les moyens financiers et humains que la France y consacre. Nous disposons maintenant d'un cadre prévisionnel et transparent qui met en perspective nos actions de coopération.

Afin de répondre au défi d'une mondialisation maîtrisée et de garantir les grands équilibres de la planète sur le long terme, la stratégie française de coopération se concentre sur quatre objectifs majeurs : favoriser une croissance durable et équitable pour les populations les plus défavorisées ; lutter contre la pauvreté et les inégalités ; préserver les biens publics mondiaux ; assurer la stabilité mondiale et l'État de droit.

Dans son exploration de solutions globales, la France travaille avec tous les moyens mis à sa disposition. Elle est un des rares pays au monde à utiliser non seulement les outils traditionnels de l'aide publique au développement, mais aussi des instruments financiers à long terme ainsi qu'une palette croissante de financements innovants.

Par ailleurs, ce document traduit l'ambition française de définir des zones d'intérêts partagés entre le Nord et le Sud. La priorité africaine et méditerranéenne y est réaffirmée – même si la politique de coopération reste ouverte à l'ensemble des pays d'Asie et d'Amérique latine –, ainsi que notre volonté de conserver une part importante de notre aide en mode bilatéral, en sus de l'aide multilatérale. Nous renforçons ensuite notre assistance aux secteurs humains et sociaux, notamment l'éducation et la santé, avec, comme supports, les outils concessionnels classiques tels que les dons et les prêts

bonifiés ; nous accentuons par ailleurs nos actions de soutien à la croissance et à l'emploi grâce à nos instruments de prêts. Enfin, au cœur de notre action avec les pays émergents, nous nous engageons à relever les grands défis planétaires : la maîtrise du réchauffement climatique, la protection de la biodiversité, l'endiguement des grandes pandémies, la défense de toutes les cultures, etc.

Ce document n'est certes qu'une étape, mais il constitue néanmoins un véritable progrès. Pour nos parlementaires, pour nos collectivités locales et pour nos partenaires extérieurs, il offre une feuille de route lisible de la politique de coopération extérieure de la France.

Je remercie donc tous nos partenaires qui ont participé à son élaboration, notamment les organisations non gouvernementales, les entreprises et l'Agence française de développement. Nous pouvons être collectivement fiers des moyens que la France consacre au financement du développement.

Henri de Raincourt

Ministre chargé de la Coopération
auprès du ministre des Affaires étrangères
et européennes

Décembre 2010

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Pour une mondialisation maîtrisée

→ La mondialisation s'est accompagnée depuis deux décennies de progrès économiques importants. Des centaines de millions de femmes et d'hommes ont ainsi pu sortir de la pauvreté en Inde et en Chine, mais aussi dans le reste de l'Asie, en Afrique et en Amérique latine.

Dans le même temps toutefois, les inégalités entre pays, et entre individus au sein de chaque pays, se sont accrues. De nouveaux facteurs de crise et de tension apparaissent, face auxquels les réponses de la communauté internationale montrent leurs limites. La sécurité alimentaire d'un milliard d'êtres humains n'est toujours pas assurée. La croissance mondiale elle-même emprunte des voies qui ne garantissent pas les grands équilibres de la planète : c'est maintenant un fait avéré sur le plan environnemental, et la crise de ces dernières années est venue démontrer que tel était aussi le cas sur le plan financier.

Partout s'impose l'évidence que les bénéfices de la mondialisation se heurtent à un déficit de gouvernance et d'action collective.

L'aspiration à une croissance plus juste, respectueuse des droits des individus, s'inscrivant dans la durée et le respect des biens publics mondiaux, appelle à la mise en œuvre de politiques globales. **Ces politiques doivent permettre de donner un sens à la mondialisation en cours, d'en tirer le meilleur parti, y compris pour les pays en développement, de mieux gérer les bouleversements qu'elle induit, de garantir qu'elle ne conduit pas l'humanité dans une impasse.**

L'interdépendance est un fait de la mondialisation, il revient à la volonté politique de la transformer en solidarité active. C'est tout le sens du passage de l'aide au développement à la coresponsabilité mondiale.

La France contribue à cette ambition d'une mondialisation maîtrisée, porteuse de valeurs, par sa politique de coopération au développement, en partenariat avec tous les pays concernés. Elle inscrit pleinement ce projet dans une dynamique communautaire, conformément à sa vision d'une Union européenne appelée à devenir un acteur politique global sur la scène internationale.

Prendre en compte la complexité croissante du monde

→ Le contexte dans lequel se déploie la politique de coopération est marqué par des changements profonds et rapides. **La diversification des trajectoires économiques des pays en développement s'accélère** : entre les pays émergents et les moins avancés, les enjeux et les besoins sont radicalement différents et appellent des partenariats différenciés. Le G8 a perdu l'exclusivité du leadership mondial : le rôle croissant du G20 acte la nécessité de redéfinir des règles plus collectives et des relations plus équilibrées, avec les grands pays émergents et au-delà. **L'interdépendance croissante des sociétés au niveau mondial rend nécessaire de trouver des consensus sur les équilibres globaux.**

Les acteurs de la coopération se diversifient avec l'apparition de nouveaux pays donateurs (pays émergents, pays pétroliers), la multiplication des intervenants multilatéraux tels que les fonds verticaux, l'augmentation des financements privés des fondations et ONG, le développement de la coopération des collectivités. Les États membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE n'ont plus le monopole de l'aide et doivent redéfinir des façons de travailler qui incluent ces nouveaux acteurs. Parallèlement, la diversification des

sociétés des pays en développement fait que les États ne sont plus les interlocuteurs uniques du développement, mais qu'ils sont rejoints par les collectivités locales, les entreprises, les associations : **de nouveaux modes de partenariat doivent accompagner cette diversité.**

Une politique de coopération renouvelée en réponse à quatre enjeux globaux

➔ La volonté de la France d'œuvrer pour une mondialisation plus juste et plus respectueuse des individus la conduit à passer d'une politique d'aide au développement, relation dissymétrique entre pays donateurs et bénéficiaires, à une **politique de coopération** avec les pays en développement, visant à répondre à **quatre enjeux complémentaires** :

- **une croissance durable et partagée** : la croissance reste, particulièrement dans les pays en développement, un moteur essentiel du progrès social. L'enjeu est de promouvoir une croissance de qualité, créatrice d'emplois, basée sur un juste équilibre entre capital physique, humain et naturel, et qui ne se traduise pas par un dumping social ou écologique. La coopération doit ainsi favoriser une convergence des normes économiques, sociales et environnementales qui garantisse l'avenir de la planète, contribue à améliorer les conditions de vie des populations des pays en développement, qui préserve le tissu économique des pays bénéficiant déjà de normes sociales et environnementales de bon niveau et qui permette à chacun de construire sa vie dans son pays ;
- **la lutte contre la pauvreté et les inégalités** : aider le sixième de l'humanité, dont une majorité de femmes, qui vit encore dans l'extrême pauvreté à en sortir et éviter que ceux qui en sont récemment sortis n'y retombent reste un enjeu fondamental. Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont contribué à mobiliser la communauté internationale en faveur d'un accès universel à un socle de services sociaux essentiels : alimentation, éducation, santé, eau potable, assainissement, habitat décent. Des progrès importants ont été réalisés, principalement alimentés par la croissance économique des pays eux-

mêmes, mais également grâce à l'appui de la communauté internationale. Il reste à trouver les voies et moyens de généraliser et de rendre pérennes ces acquis. Mais il s'agit aussi, à travers les Objectifs du millénaire pour le développement, de rappeler l'importance de l'accumulation de capital humain dans le processus de développement et de mettre le bien-être et les droits des individus au centre des objectifs de la coopération internationale. L'atteinte de ces objectifs permettra en outre d'agir sur les flux migratoires qui sont trop souvent pénalisants pour les pays d'origine (fuite des cerveaux), douloureux pour les personnes concernées, voire qui rendent plus difficile leur intégration dans les pays de destination ;

- **la préservation des biens publics mondiaux** : la maîtrise du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité, de la propagation des maladies contagieuses et l'amélioration de la stabilité financière, entre autres, constituent aujourd'hui des enjeux collectifs. Ces enjeux ne sont aujourd'hui correctement pris en charge ni par les marchés, parce que leurs bénéfices ne sont pas « appropriables », ni par les États, car leurs bénéfices ne peuvent être circonscrits dans leurs frontières. Ils appellent de la part de la communauté internationale des solutions de gouvernance et de financement innovantes ;
- **la stabilité et l'État de droit**, enfin, comme garants de la liberté et de la protection des individus, mais également comme nécessaires au développement économique et social à long terme des pays concernés. En effet, les crises peuvent annuler brutalement les fruits de plusieurs décennies d'investissements humains et financiers pour le développement. Cet enjeu recoupe l'intérêt de la communauté internationale, car les situations de crise et les territoires de non-droit qu'elles engendrent constituent également un terreau fertile pour les grands trafics et le terrorisme.

La mobilisation de tous les moyens disponibles

➔ La recherche de solutions globales nécessite une **approche globale du finance-**

ment du développement. L'Aide publique au développement (APD), avec un total de 120 milliards de dollars en 2009, ne représente que 0,2 % du revenu mondial. C'est dire l'enjeu que représente la mobilisation pour le développement des ressources bien plus importantes quantitativement que sont notamment les ressources fiscales propres des pays en développement, ainsi que l'investissement privé, local et international.

Pour autant, l'APD reste aujourd'hui irremplaçable. D'abord dans les pays les plus pauvres, pour compléter le financement de politiques publiques essentielles, là où le potentiel de mobilisation des ressources fiscales et l'appel aux marchés financiers demeurent encore insuffisants. Ensuite, plus largement, parce que l'APD joue un rôle catalytique dans le financement des infrastructures et l'appui au développement du secteur privé, dans une relation de synergie et de subsidiarité avec les autres sources de financement.

Mais l'ampleur et la nature des besoins liés aux transferts de solidarité et à la préservation des biens publics mondiaux impliquent de changer l'échelle des financements publics et de développer des ressources internationales dédiées. C'est tout l'enjeu des **financements innovants** et notamment d'une participation au financement du développement des activités qui tirent le plus de profit de la mondialisation.

La cohérence des politiques publiques devra permettre, dans le contexte européen, de développer les solutions gagnant-gagnant (et de réduire les contradictions éventuelles) entre les politiques de développement et les autres politiques publiques, y compris celles qui concernent les collectivités d'outre-mer. Cette cohérence entre politiques sera favorisée par une meilleure mise en valeur de la contribution au développement à l'atteinte d'autres objectifs, notamment en matière de commerce et d'immigration.

L'appui à **la gouvernance démocratique et la promotion du droit et des normes** sont des conditions de l'efficacité et de l'équité des politiques de développement au niveau des pays, où elles contribuent à la légitimité et l'efficacité de l'action publique. De même, au niveau international, la France apportera sa contribution à un ordre juridique international conforme au respect et à la promotion des droits humains, à l'égalité femme-homme et au

traitement de la dimension sociale et humaine de la mondialisation.

Enfin, la France considère **la production et l'échange des savoirs, la circulation des idées et la création** comme des leviers essentiels du changement. Dans une économie-monde qui est aussi une économie des savoirs, ils constituent des facteurs essentiels de compétitivité et de développement. Ils contribuent également, par le débat et le dialogue des cultures, aux prises de conscience communes et à l'émergence de solutions coopératives. La coopération internationale, particulièrement dans sa dimension culturelle, est l'expression même d'une vision des relations internationales basée sur le dialogue des cultures et le refus du choc des civilisations.

Le choix de partenariats différenciés

→ La France inscrit sa politique de coopération dans une perspective universelle, et apporte en conséquence sa contribution à la construction de politiques globales notamment par son action dans les enceintes internationales : Nations unies, institutions de Bretton Woods, G8, G20 et par sa participation à de nombreux fonds verticaux qui apportent une solution globale à des enjeux sectoriels.

Néanmoins, les enjeux auxquels s'adresse la coopération française se déclinent avec une intensité différente dans les pays partenaires. Pour tenir compte de ces différences et de ses capacités et priorités propres, la France répondra à ces enjeux via des partenariats différenciés selon les objectifs poursuivis et de par les moyens mobilisés. Elle concentrera donc sa coopération dans deux régions prioritaires, l'Afrique subsaharienne et le bassin méditerranéen, complétée par des interventions dans deux catégories de pays, les pays en crise et les pays émergents.

L'Afrique subsaharienne est la priorité de la politique française de coopération, d'abord en raison d'une proximité géographique et culturelle, notamment linguistique, et de l'ampleur des enjeux communs. L'appui de la coopération française y mobilisera l'ensemble des instruments bi et multilatéraux, avec une concentration des subventions sur 14 pays pauvres prioritaires, principalement appartenant

à la catégorie des pays les moins avancés (PMA). La France encouragera également les institutions multilatérales dont elle est membre à renforcer leurs interventions dans la région.

La Méditerranée est un enjeu essentiel tant pour l'Europe que pour la France, comme en témoigne son implication dans l'Union pour la Méditerranée. Les défis sont également importants : les Nations unies prévoient, d'ici 20 ans, 60 millions de jeunes supplémentaires à employer et donc à former, 75 millions de nouveaux urbains à accueillir, dans un environnement fragile et aux portes de l'Europe. S'agissant pour la plupart de pays à revenus intermédiaires, les concours financiers d'État seront prioritairement des prêts (à l'exception des Territoires palestiniens) complétés par des échanges culturels, scientifiques et techniques. La coopération française sera menée dans le cadre de la politique européenne de voisinage et en étroite relation avec ses instruments.

Les pays fragiles et les pays en crise, notamment les pays du Sahel, le Moyen-Orient et l'Afghanistan, bénéficieront d'une attention particulière. La prévention sera privilégiée à chaque fois que possible et, en cas de crise ouverte, une attention particulière sera apportée à la coordination de l'action : entre civils et militaires, entre acteurs publics et non gouvernementaux, entre la phase humanitaire et celle de retour au développement. Des instruments souples, permettant de travailler dans la durée, principalement des subventions, seront utilisés. La France soutiendra le rôle majeur de l'Europe dans la réponse aux crises et notamment en matière d'opérations de maintien de la paix par les pays africains.

Dans les **pays émergents** d'importance systémique, le terme d'aide doit plus qu'ailleurs être dépassé : il s'agit de coopérer avec ces pays pour rechercher ensemble des solutions aux défis communs en promouvant une croissance plus riche en emplois et respectueuse de l'environnement, et en les associant à la coopération internationale en appui aux pays les plus pauvres. Cette coopération, qui mobilise les acteurs français dans leur diversité pour un coût budgétaire limité, est essentielle pour renforcer le dialogue et préparer ensemble les négociations internationales sur les enjeux partagés.

Traduction financière des partenariats différenciés

➔ Ces quatre partenariats différenciés fourniront une base d'arbitrage pour l'affectation des moyens bilatéraux consacrés par la France à sa politique de coopération au développement, ainsi que pour les positions de la France quant à l'orientation des instruments auxquels elle contribue aux niveaux européen et multilatéral.

Les cibles de répartition peuvent concerner, selon les cas, les subventions ou le périmètre plus large de l'effort financier de l'État, lequel comprend aussi, entre autres, le coût pour l'État français des prêts bonifiés imputables en aide publique au développement¹.

Ainsi, pour le triennum budgétaire 2011-2013, les cibles par partenariat différencié sont définies comme suit :

- Afrique subsaharienne :
 - plus de 60 % de l'effort financier de l'État sur l'ensemble de la zone,
 - plus de 50 % des subventions sur les 14 pays pauvres prioritaires,
- Méditerranée : 20 % de l'effort financier de l'État ;
- Pays en crise :
 - 10 % des subventions (gestion des crises et postcrise, hors interventions relevant de la prévention)
- Pays émergents : au maximum 10 % de l'effort financier de l'État.

Dans les autres pays et régions, la France sera principalement représentée par le biais de sa participation aux instruments européens et multilatéraux, pour un coût budgétaire bilatéral limité.

Le dialogue et la transparence

➔ Enfin, la politique de coopération, à l'instar de son processus d'élaboration, sera assise sur une démarche volontariste de transparence sur les moyens et sur une mesure affinée des résultats et des impacts. Sur cette base, un dialogue renforcé sera mené avec les parties prenantes, en France et dans les pays partenaires, sur les priorités de la politique de coopération et les modalités de sa mise en œuvre.

LE MONDE CHANGE

Adapter la politique de coopération au développement

- 1.1 La coopération internationale a connu de nombreuses mutations depuis son origine comme aide à la reconstruction de l'Europe au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, puis dans sa redéfinition comme aide au développement à la suite des indépendances, jusqu'au consensus sur l'objectif de lutte contre la pauvreté au tournant du millénaire.
- 1.2 Une nouvelle mutation, tout aussi considérable, est nécessaire pour prendre acte d'un monde d'interdépendance généralisée. Elle a pour horizon la construction de politiques publiques globales à même de répondre aux principaux enjeux de la mondialisation.
- 1.3 La carte démographique, économique, politique du monde est profondément différente aujourd'hui de ce qu'elle était encore à la chute du mur de Berlin en 1989. La mondialisation affaiblit considérablement la frontière traditionnelle entre politique intérieure et extérieure des États. L'évolution des richesses et du bien-être dans l'ensemble des régions du monde a partie liée, et les impératifs moraux de solidarité et de justice se doublent d'une prise de conscience d'une communauté de destin, qu'il s'agisse de croissance, d'emploi, de sécurité, de santé, de mobilité humaine ou d'environnement.
- 1.4 Ce document se propose de redéfinir les objectifs de la politique française de coopération au développement, au service des intérêts de la France et de ses partenaires les plus proches, mais aussi d'un intérêt général qui dépasse les frontières et dont la prise en charge par la communauté internationale est un devoir partagé.

Depuis ses débuts, la coopération au développement a poursuivi un double objectif de solidarité et d'influence

- 1.5 L'aide au développement est issue de la Guerre froide, avec la mise en place du plan Marshall au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Après l'effort de guerre consenti pour sauver l'Europe, les États-Unis d'Amérique ont mobilisé des financements considérables pour sa reconstruction et son ancrage dans le camp occidental, mobilisant jusqu'à 2 % par an du produit intérieur brut américain. C'est également dans ce contexte d'après-guerre qu'ont été créées les principales institutions multilatérales d'aide au développement, dans une nouvelle architecture de gouvernance mondiale centrée sur les Nations unies et les institutions de Bretton Woods.
- 1.6 Au lendemain des indépendances, la politique d'endiguement de l'influence soviétique a été, pour les pays occidentaux, un puissant moteur de la coopération au développement avec les pays anciennement colonisés.
- 1.7 La chute du mur de Berlin en 1989 et l'effondrement de l'Union soviétique ont laissé place, un court moment, à l'idée d'un triomphe de l'économie de marché et d'une convergence spontanée des économies. Sous le nom de consensus de Washington, un paradigme unique s'est alors imposé pour les politiques de développement. Les flux d'aide publique, que d'aucuns imaginaient bénéficier des « dividendes de la paix », ont fléchi alors même que le nombre de destinataires de cette aide augmentait pour accompagner la transition des pays rejoignant l'économie de marché.

- 1.8 Alors que certains pays émergents connaissaient une croissance impressionnante, les pays africains ont été confrontés à une crise massive d'endettement. Le traitement de cette dette a amorcé le débat sur ce modèle de développement. Les crises asiatique et latino-américaine de la fin des années 90, puis la crise financière majeure débutée en 2008, bien que de natures différentes, ont amplifié les critiques et contribué à remettre en cause l'idée selon laquelle le libre jeu du marché créerait spontanément la convergence des économies au profit du bien-être collectif.
- 1.9 Dans le même temps, les politiques de développement ont accordé une attention renouvelée au capital humain et naturel. Une série de conférences conduites sous l'égide des Nations unies, depuis le sommet de Rio en 1992 jusqu'au Sommet du millénaire de septembre 2000, a permis l'émergence d'un consensus autour de valeurs et d'objectifs communs, qui s'expriment dans les Objectifs du millénaire pour le développement

Les Objectifs du millénaire pour le développement

Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont huit objectifs qui correspondent à certaines des dimensions les plus cruciales du développement, et plus particulièrement du développement humain, que la communauté internationale s'est engagée à atteindre d'ici à 2015. Les OMD découlent des actions et cibles contenues dans la Déclaration du millénaire, adoptées par 189 nations et signées par 147 chefs d'État pendant le Sommet du millénaire de septembre 2000.

- **Objectif 1** : éliminer l'extrême pauvreté et la faim.
- **Objectif 2** : assurer l'éducation primaire pour tous.
- **Objectif 3** : promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes.
- **Objectif 4** : réduire la mortalité infantile.
- **Objectif 5** : améliorer la santé maternelle.
- **Objectif 6** : combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.
- **Objectif 7** : assurer un environnement durable.

- **Objectif 8** : mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Ils requièrent à la fois que les pays en développement accordent une priorité de premier plan à ces objectifs, et que la communauté internationale leur apporte un soutien résolu.

- 1.10 Les OMD ont été un puissant facteur de remobilisation de l'APD, qui a atteint en 2009 un niveau historiquement élevé de 120 milliards de dollars pour les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ils ont également constitué une référence pour la mesure des résultats des politiques de coopération au développement de ce début du millénaire.

La mondialisation rend nécessaire de penser de nouveaux chemins de croissance

- 1.11 Les bouleversements entraînés par la mondialisation appellent une transformation radicale des politiques publiques. Même si la lutte contre la pauvreté demeure la priorité de la politique de coopération au développement, les objectifs de cette politique doivent tenir compte des nouveaux enjeux, de la promotion des biens publics mondiaux à la régulation de la mondialisation en passant par la prévention et la gestion des crises.
- 1.12 Le citoyen doit pouvoir trouver sa place dans ce monde qui change. Il doit pour cela avoir accès à des outils pour mieux comprendre et analyser les enjeux internationaux et la politique de coopération, et, le cas échéant, qui lui permettront de renforcer son engagement dans la solidarité internationale.
- 1.13 La politique de coopération au développement doit ainsi évoluer pour concilier l'impératif de solidarité et la recherche de réponses pragmatiques à des enjeux très divers qui traversent les frontières, et qui ont pour caractéristique commune de ne pouvoir être traités que dans un cadre de coopération internationale.

- 1.14 La mondialisation se manifeste par l'intégration des économies, l'instantanéité de l'information, l'accélération des flux de capitaux et des échanges de biens et services, l'accroissement des mouvements de population. Les conséquences, au-delà des frontières, de politiques menées au niveau national deviennent plus évidentes.
- 1.15 Désormais, le bien-être de chacun dépend de la capacité collective à soutenir et équilibrer la croissance, à réguler les mouvements des capitaux non soumis aux règles nationales, à prévenir les flux migratoires organisés illégaux, à prévenir et traiter les crises régionales, à préserver les ressources naturelles et l'environnement, à maîtriser la diffusion des pollutions transfrontalières, à endiguer la propagation des maladies transmissibles... La nécessité de mettre en place des stratégies coopératives ou une coordination des politiques publiques s'impose peu à peu.
- 1.16 Cette évolution se produit dans un contexte économique marqué par le développement accéléré des économies émergentes, selon des modèles fortement extravertis. Les taux de croissance à deux chiffres de ces économies contrastent avec la croissance plus lente des pays industrialisés et de certains pays pauvres. Les déséquilibres commerciaux, financiers et monétaires s'accumulent et se renforcent mutuellement jusqu'à menacer les équilibres globaux. Dans ce contexte, la coopération internationale doit accompagner et renforcer les potentiels de croissance des pays en développement dans des conditions permettant la réduction des inégalités et des déséquilibres entre pays et au sein des pays.
- 1.17 Il apparaît enfin de plus en plus nettement que le modèle technique et énergétique de croissance qui a permis l'expansion économique des pays industrialisés et le décollage rapide des pays émergents n'est pas généralisable à l'échelle d'un monde qui pourrait compter en 2050, d'après les Nations unies², près de 10 milliards d'habitants. Du seul point de vue de la consommation des ressources non renouvelables, une seule planète n'y suffirait pas. Loin de ralentir ou de niveler le développement du

plus grand nombre, il s'agit d'inventer de nouveaux chemins de croissance verte et solidaire à l'échelle mondiale.

Ces enjeux s'inscrivent dans un contexte marqué par la croissance et les déplacements de la population mondiale

- 1.18 La croissance démographique restera un phénomène majeur dans les prochaines décennies : les populations d'Asie et d'Amérique latine continuent à croître bien que leur transition démographique soit avancée, tandis que cette transition ne fait que débuter en Afrique, dont la population devrait au moins doubler avant de se stabiliser. En 2050, la population d'Afrique subsaharienne aura dépassé celle de la Chine ou de l'Inde.
- 1.19 L'augmentation de la population mondiale s'accompagne d'une restructuration profonde du peuplement : par des déplacements massifs au sein de chaque pays vers des villes qui accueillent désormais plus de la moitié de la population mondiale, mais aussi par des migrations internationales qui, bien qu'elles ne constituent qu'une fraction de ces déplacements, ont des conséquences politiques, économiques sociales et humaines importantes.
- 1.20 Les migrations de voisinage à l'intérieur de pays ou de régions ont toujours témoigné de la faculté d'adaptation des humains. Elles sont complétées de mouvements plus lointains, amplifiés par les déséquilibres économiques et sociaux et par la fluidité croissante des transports et de l'information. Elles constituent une réponse aux défis du développement, spontanées ou forcées, individuelles ou collectives, qu'il s'agisse de poursuivre des opportunités économiques nouvelles et de rechercher un meilleur accès aux services sociaux et aux libertés essentielles ou d'échapper aux territoires marqués par la pauvreté, la violence ou les désastres environnementaux. La compréhension et la régulation de ces phénomènes ainsi que l'accompagnement des personnes constituent, de ce point de vue, un enjeu transversal essentiel de la politique de coopération.

Les trajectoires des pays en développement sont très différentes et appellent des partenariats différenciés

- 1.21 Un autre fait majeur de ce début du millénaire est que la solidarité des pays en développement, qui avait trouvé son expression politique à la conférence de Bandung en 1955, est désormais remise en cause sous l'effet de la rapide différenciation des trajectoires économiques de ses membres. Des chefs de file historiques du G77 (Chine, Brésil, Inde...) sont devenus des puissances économiques majeures, une évolution actée dans la transition du G8 vers le G20. À l'opposé, d'autres pays en développement, souvent les plus pauvres, peinent à attirer les investissements, sont frappés par les conflits ou encore minés par le développement de trafics illicites, menaçant le cas échéant la stabilité régionale, voire internationale.
- 1.22 La catégorie des « pays en développement » recouvre ainsi des réalités disparates. La coopération au développement doit prendre en compte à la fois la différenciation des trajectoires, les spécificités des contextes locaux et la recherche des équilibres globaux. Il ne s'agit plus de coopérer partout avec les mêmes outils en espérant les mêmes résultats : il s'agit au contraire de clarifier les enjeux stratégiques, de définir les objectifs propres et d'adapter les réponses. Adapter la politique de coopération aux nouveaux enjeux, voilà le défi de la mise en œuvre des partenariats différenciés.

L'Afrique requiert une attention particulière, car elle cumule les enjeux

- 1.23 Dans ce monde en recomposition, l'Afrique demeure la dernière région du monde où la question du sous-développement se pose sur la majorité du continent. Elle rassemble la plupart des pays les plus mal classés sur l'indicateur du développement humain.
- 1.24 Dans le même temps, l'économie de la plupart des pays du continent a fortement progressé. L'Afrique subsaharienne enregistre ainsi sur les dix dernières années un taux de croissance économique moyen largement supérieur à celui des pays de l'OCDE. L'analyse de moyen-long terme, au-delà des phénomènes conjoncturels, semble en effet confirmer qu'un processus vertueux de croissance est enclenché : accélération de la croissance économique, supérieure à la croissance démographique, autorisant une augmentation du revenu par habitant, amélioration sensible de la stabilité macroéconomique (baisse de l'endettement extérieur, décélération de l'inflation, réduction des déficits budgétaires et externes), forte réduction du taux de conflictualité et enracinement des processus démocratiques.
- 1.25 Nouvelle terre d'opportunité ou continent de tous les dangers, l'Afrique est si proche de l'Europe que les deux continents doivent assumer leur communauté de destin. La coopération au développement doit donc continuer à donner une place particulière au continent africain, au nom des risques et opportunités que ce continent représente pour l'avenir.

UNE MONDIALISATION MIEUX MAÎTRISÉE

Quatre enjeux stratégiques pour la politique de coopération

2.1 La politique française de coopération vise à répondre à quatre enjeux complémentaires, dont l'évolution maîtrisée est importante à la fois pour la France et pour ses partenaires :

- contribuer à une croissance durable et partagée ;
- lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités ;
- préserver les biens publics mondiaux ;
- promouvoir la stabilité et l'État de droit comme facteurs de développement.

1) Contribuer à une croissance durable et partagée

La croissance et le développement sont intimement liés

2.2 La dernière décennie a vu des centaines de millions de personnes sortir de l'extrême pauvreté et améliorer leur accès aux biens et services essentiels. La croissance économique exceptionnelle des pays d'Asie, d'Amérique latine et, dans une moindre mesure, d'Afrique a largement contribué à ces progrès.

2.3 Sans croissance économique, la pauvreté risque d'augmenter de façon massive dans les pays confrontés à une croissance démographique élevée. Réciproquement, la demande mondiale est tirée pour une part croissante par les pays en développement : le développement est aussi un enjeu pour la solidité de la croissance au plan mondial.

2.4 Le secteur privé est le principal moteur de cette croissance ainsi qu'un contributeur

direct à la création de valeur ajoutée et d'emplois, lorsqu'il est servi par un État qui lui garantit la stabilité. Mais, dans nombre de pays en développement, ce secteur privé est encore peu compétitif, caractérisé par de nombreuses microentreprises, l'importance du secteur informel et un faible développement de son environnement institutionnel. C'est pourquoi l'appui à la croissance nécessite d'agir dans plusieurs directions complémentaires : stimuler un environnement des affaires propice à la mobilisation de l'investissement privé ; soutenir les évolutions du cadre institutionnel et réglementaire ainsi que les politiques du travail et de l'emploi ; mieux anticiper les chocs et leurs implications pour les entreprises, favoriser l'investissement de l'épargne nationale et les investissements directs étrangers, contribuer à une fiscalité structurante qui donne aux États les moyens d'agir et aux citoyens un sentiment d'équité.

2.5 Le commerce international est également un moteur essentiel du développement et doit être encouragé, au sein des ensembles régionaux et au plan mondial, tout en aidant les pays souffrant de handicaps structurels à gérer leur insertion dans les échanges mondiaux afin qu'ils en maximisent les bénéfices économiques et sociaux : c'est un des buts de l'aide au commerce.

2.6 Enfin, dans une économie de l'information mondialisée, l'investissement immatériel, culturel et humain, constitue un défi renouvelé qui devra être relevé par les pays en développement dont les sociétés sont confrontées à une mutation rapide des mentalités et à une compétition internationale accrue dans ces domaines.

Les conditions de la croissance doivent être repensées pour qu'elle soit plus durable et profite au plus grand nombre

- 2.7 L'apport de la croissance au développement ne saurait se limiter à la seule augmentation du PIB : la qualité de la croissance, sa capacité à générer des emplois, son impact sur le bien-être et l'environnement et sa contribution au renforcement des États sont aussi importants que son rythme.
- 2.8 La croissance s'accompagne souvent d'un accroissement des inégalités qui, si elles ne sont pas maîtrisées, peuvent remettre en question ses bénéfices à long terme. L'efficacité de la croissance économique, sa robustesse et sa capacité à créer de l'emploi peuvent être sapées à la base par les inégalités, aussi bien localement que globalement. Les mécanismes de réduction des inégalités et de protection des plus vulnérables doivent ainsi se généraliser au sein de chaque pays (politiques envers les plus pauvres, réduction du risque, redistribution par l'impôt), mais constituent également un des objectifs fondamentaux de la politique de coopération internationale (solidarité internationale publique et privée, promotion des règles internationales). Une attention accrue doit être portée aux segments de l'économie qui permettent aux plus pauvres d'accéder aux services financiers ou de réduire leurs risques, comme la microfinance ou encore les microassurances.
- 2.9 Conformément à l'engagement présidentiel pris lors de la Conférence internationale du travail à Genève le 15 juin 2009, la France entend promouvoir une régulation mondiale visant l'instauration de règles et de normes acceptées par tous et mettant sur un pied d'égalité le droit à la santé, le droit du travail, le droit de l'environnement et le droit du commerce. Elle encourage également la mise en place d'un socle de protection sociale et le développement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, qu'il s'agisse des entreprises françaises ou des entreprises des pays partenaires soutenues par son dispositif de coopération.

- 2.10 Pour être durable, la croissance ne doit pas menacer les équilibres environnementaux. Le modèle économique actuel est basé sur l'exploitation d'un capital de ressources naturelles qui s'épuise : consommation rapide des énergies non renouvelables dont la planète dépend à plus de 80 % pour couvrir ses besoins³, déforestation, érosion, perte de biodiversité... En outre, l'exploitation de ce capital entraîne souvent des dégradations durables : pollutions locales, émissions de gaz à effet de serre, etc. Trop de pays appauvrissent aujourd'hui leur patrimoine naturel, peut-être de façon irréversible, pour alimenter une croissance économique à court terme.

Le renforcement du capital humain fait partie des fondamentaux de la croissance

- 2.11 L'éducation et la santé ne recouvrent pas seulement des droits : le capital humain est aussi un élément central de la croissance économique à long terme, et les capacités des acteurs sont essentielles pour améliorer la compétitivité de l'économie et la rentabilité des investissements.
- 2.12 En matière d'éducation et de formation, l'enjeu est de coordonner les progrès vers un accès universel à l'éducation de base et un développement de la formation professionnelle et des formations supérieures en phase avec l'évolution de la structure des emplois.
- 2.12 Le renforcement du capital humain des pays en développement passe également par la santé. La réduction de la mortalité maternelle et infantile, la baisse de l'incidence des grandes pandémies, la prévention des grandes maladies non transmissibles et la meilleure prise en charge de celles-ci, ainsi que l'augmentation de l'espérance de vie qui en résulte concourent directement à la dignité humaine et au bien-être, mais elles contribuent également à une meilleure productivité de la population active.

La gestion équilibrée des territoires contribue à la synergie entre croissance et développement

- 2.14 Enfin, les phases de croissance rapide s'accompagnent souvent de déséquilibres spatiaux et de mouvements de populations dont la bonne gestion a, en retour, un impact important sur le développement.
- 2.15 Les villes se développent à un rythme extrêmement rapide. Elles abritent plus de la moitié de la population mondiale depuis 2008, contre 10 % seulement en 1900. Lieux de production, d'innovation et d'échange, creuset d'une nouvelle identité, elles concentrent les activités et richesses économiques, sociales et culturelles et attirent massivement les populations. L'urbanisation massive et rapide joue ainsi un rôle primordial dans la modernisation des structures économiques, y compris des campagnes. Elle est également porteuse de risques : déstructuration des réseaux sociaux, concentration des pollutions, étalement au détriment des espaces naturels, ou encore développement rapide de la pauvreté et d'inégalités.
- 2.16 Le monde rural est également déterminant pour une croissance équilibrée. L'agriculture joue un rôle économique et social particulièrement important, en tant qu'activité principale de la majorité des pauvres et par son impact sur la sécurité alimentaire. Les politiques agricoles et de développement rural ont une fonction de régulation de l'équilibre entre les territoires, en contribuant à contenir les écarts de niveau et de qualité de vie entre villes et campagnes. Elles ont également un impact majeur sur la gestion des ressources naturelles, qui doit être améliorée par la recherche de modèles agronomiques à la fois plus productifs, plus rémunérateurs pour les producteurs et plus économes en capital naturel.

Connecter les campagnes aux marchés urbains pour lutter contre la pauvreté rurale

La proportion des ménages pauvres et le niveau de leur pauvreté sont plus élevés dans les régions rurales. L'urbanisation rapide, qui induit une forte croissance de la demande marchande en produits alimentaires, peut constituer une opportunité si les exploitations familiales qui sont la base de l'économie rurale peuvent investir pour dégager des excédents, les livrer en ville et en être justement rémunérées. En finançant des pistes rurales et des infrastructures d'irrigation, en offrant des solutions adaptées au financement de la production agricole via les banques ou des entreprises agro-industrielles contractant avec des exploitations familiales, en soutenant l'organisation professionnelle des producteurs dans le cadre de filières, l'Agence française de développement (AFD) contribue à la croissance de l'offre agricole et des revenus ruraux. L'AFD encourage le caractère durable de cette augmentation de la production en appuyant les capacités de gestion du foncier, la maîtrise de la volatilité des prix et la prévention des crises sanitaires et environnementales ; et en soutenant la mise au point et la diffusion de techniques agricoles écologiquement intensives et d'institutions permettant d'améliorer l'impact de l'agriculture et de l'élevage localement et globalement.

- 2.17 Les migrations internationales sont notamment le résultat de la pauvreté qui contraint les individus à quitter leur pays : les politiques de coopération doivent contribuer à leur permettre de vivre décemment chez eux. À cet égard, lors du Sommet Afrique-France de Nice du 1^{er} juin 2010, en conformité avec le plan d'action de Lisbonne de décembre 2007 défini entre l'Afrique et l'Union européenne, la France et 51 pays africains se sont engagés à renforcer les synergies entre migrations et stratégies de développement et ont rappelé ensemble la nécessité de soutenir les efforts de développement des États africains afin, notamment, de prévenir les mouvements.

2) Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités

La pauvreté recule dans le monde, mais reste d'une ampleur inacceptable

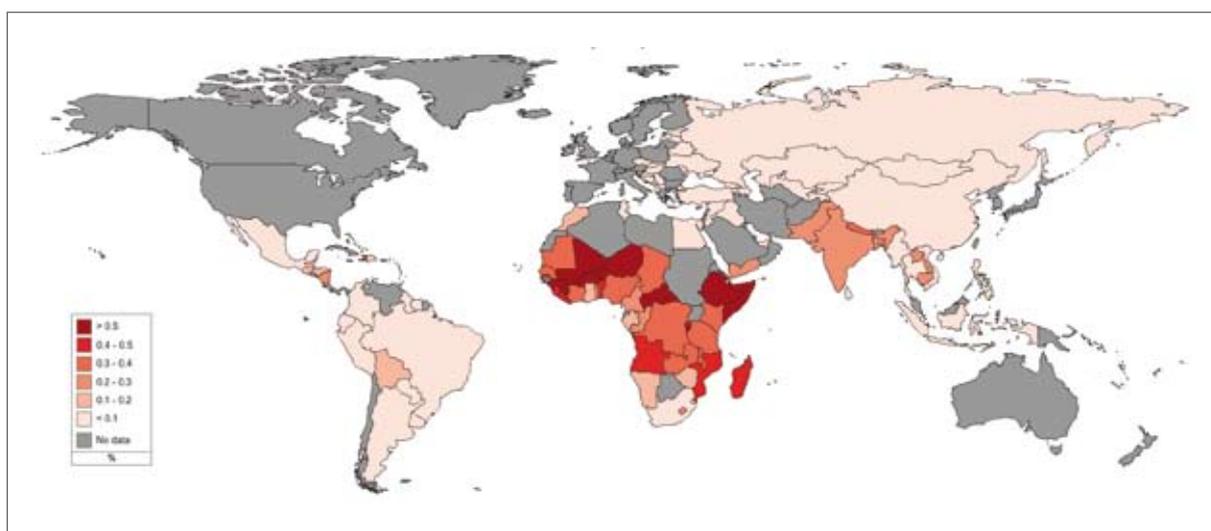
2.18 Le produit intérieur brut moyen par habitant a été multiplié par 2,5 sur la planète en cinquante ans et, depuis 1980, la part de la population mondiale vivant sous le seuil de pauvreté économique a été réduite de moitié. Cette réussite est essentiellement le fruit de l'adoption à grande échelle d'un modèle de développement fondé sur les principes de l'économie de marché. La Chine représente le meilleur exemple de cette évolution. Mais cette réussite est aussi le fruit des programmes d'aide, en particulier dans les pays où la faiblesse des ressources nationales ne permettait pas d'assurer simultanément la stimulation de l'investissement économique et le financement de l'accès aux services de base pour la population.

2.19 Cependant, ces progrès butent sur deux limites : d'une part, le recul de la pauvreté n'a pas été aussi rapide dans tous les pays, et les richesses mondiales restent très

inégalement partagées entre pays (ainsi, les pays les moins avancés représentent aujourd'hui 12 % de la population mondiale, mais seulement 1,6 % de la production de richesses⁴) ; d'autre part, les besoins fondamentaux d'une partie significative de la population mondiale ne sont toujours pas couverts en dépit des progrès observés au cours des deux dernières décennies. Ainsi, pour ne citer que quelques-unes des cibles des Objectifs du millénaire pour le développement :

- la proportion d'enfants de moins de cinq ans souffrant d'insuffisance pondérale dans le monde est passée de 31 % en 1990 à 26 % en 2008, mais la crise alimentaire de 2008 a rappelé la fragilité des progrès accomplis, et une personne sur six dans le monde souffre toujours de la faim ;
- l'eau potable est devenue accessible à quelque 1,6 milliard de personnes depuis 1990, mais un habitant de la planète sur sept n'y a toujours pas accès en 2010 ;
- en matière d'accès à l'éducation de base, les taux de scolarisation en Afrique subsaharienne ont progressé 5 fois plus vite depuis 2000 que durant les années 1990. Toutefois, en 2008, 31 millions d'enfants d'Afrique subsaharienne et 38 millions ailleurs dans le monde n'étaient pas encore scolarisés.

Indice de pauvreté multidimensionnelle 2010



Oxford Poverty and Human Development Initiative et PNUD

Pour les populations les plus pauvres, la priorité est l'accès aux services essentiels et l'activité économique

- 2.20 En adoptant en 2000 les huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les Nations unies ont clairement rappelé que l'objectif central des politiques de développement est de garantir au plus grand nombre l'accès à une gamme de services essentiels répondant aux besoins et droits humains fondamentaux. La garantie d'un accès sécurisé à l'eau potable et à une alimentation suffisante, la possibilité de bénéficier d'un niveau d'instruction minimal et d'un ensemble raisonnable de services de santé constituent autant de droits que chaque individu peut légitimement revendiquer et autant de cibles que la communauté internationale s'est fixé avec les OMD.
- 2.21 Les OMD identifient des objectifs simples et en nombre limité, mobilisateurs pour l'opinion publique des pays concernés et des pays donateurs, dont les progrès sont mesurables au regard des besoins des populations. Ils ont contribué à une mobilisation massive de l'aide publique au développement durant les années 2000, en appui aux efforts des pays eux-mêmes et restent une référence essentielle de la mobilisation en faveur du développement.
- 2.22 L'atteinte des OMD dépend d'abord de la capacité des États à les rendre effectifs, ce qui passe notamment par la croissance économique, seule à même de fournir les ressources aux États pour organiser l'offre de services essentiels et à leurs citoyens les emplois générateurs des revenus leur permettant d'accéder à ces services.

Les OMD et l'importance de la promotion des femmes, actrices incontournables du développement

Si les Objectifs du millénaire pour le développement étaient atteints, les femmes verraient leur situation s'améliorer de façon significative. L'effet multiplicateur de la promotion de l'égalité des sexes et de l'autono-

misation des femmes est un OMD essentiel, comme le souligne le document du Programme des Nations unies pour le développement sur l'accélération des OMD (« Que faut-il faire pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Une évaluation internationale », PNUD). Il existe, en effet, un lien fort entre l'éducation des femmes, leur autonomisation économique et la santé des enfants. Plus largement, le taux de pauvreté diminue dans les pays où les rapports femmes/hommes sont les plus égalitaires. Les femmes sont les principales victimes du sous-développement. Une estimation de la Banque mondiale* évaluait en 2006 à 13 milliards de dollars par an le financement additionnel nécessaire pour atteindre l'OMD 3 d'ici 2015 ; pourtant moins de 1 % des programmes des Nations unies, soit environ 300 millions de dollars par an, sont aujourd'hui consacrés à promouvoir l'autonomie des femmes. La création de l'agence ONU-Femmes représente une avancée en ce sens.

* « *The Financial Requirements of Achieving Gender Equality and Women's Empowerment* », Banque mondiale, 2006.

2.23 Le caractère multidimensionnel de la pauvreté, son lien avec les droits économiques et sociaux, la question du renforcement des capacités et de la répartition des pouvoirs sont maintenant pleinement reconnus aussi bien dans l'approche globale des politiques de lutte contre la pauvreté que dans la manière même d'aborder et d'orienter les processus de développement au niveau local.

2.24 La réflexion sur les droits essentiels de tout humain à accéder, dans son pays, aux biens et services lui permettant de vivre dignement doit se poursuivre. Les OMD apparaissent comme une base qu'il faudrait à la fois généraliser dans une perspective de minimum social universel, enrichir, notamment en matière d'accès à l'énergie, de libertés citoyennes et de culture. Il s'agit en outre de faire progresser la qualité des services fournis parallèlement au nombre de personnes y ayant accès. La recherche de solutions innovantes de financements additionnels s'impose pour relever ce défi.

2.25 La défense des droits économiques, sociaux et culturels s'inscrit pleinement dans cette démarche que la France appuiera, notamment par la promotion du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et protocole facultatif

Le Pacte a été adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966. Il est en vigueur depuis le 3 janvier 1976. La France l'a ratifié le 4 novembre 1980.

Le PIDESC garantit aux hommes et aux femmes des droits égaux dans les domaines économiques, sociaux et culturels et prohibe toute forme de discrimination.

Sur la recommandation du Conseil des droits de l'homme, la 63^e Assemblée générale des Nations unies a adopté par consensus, le 10 décembre 2008 à New York, le protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC). Ce protocole donne la possibilité à toute personne ou groupe de personnes estimant être victime de violations des droits énoncés dans ce pacte de soumettre une communication écrite au Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

Le développement économique et social des pays les moins avancés nécessite une approche spécifique

2.26 Les PMA se distinguent par la part élevée de la population y vivant en situation de grande pauvreté et la faiblesse des mécanismes internes, notamment économiques, permettant de faire face aux besoins de ces populations ; un investissement simultané dans les services essentiels (santé, éducation et formation professionnelle, eau, alimentation) et dans les infrastructures qui les rendent accessibles (transport et énergie notamment, infrastructures

sociales de base) n'est guère possible à la hauteur des besoins sans l'apport essentiel de l'APD.

2.27 La plupart de ces pays combinent des facteurs additionnels de vulnérabilité : enclavement, faibles capacités institutionnelles au plan central et/ou territorial, dépendance élevée envers des productions peu nombreuses, vulnérabilité aux aléas climatiques... La succession des crises énergétique, alimentaire puis économique et financière subies depuis 2008 menace les progrès réalisés et compromet leurs efforts en matière de réduction de la pauvreté. La stagnation du revenu par habitant, voire sa régression, rend particulièrement difficile le soutien des dépenses d'investissement et des dépenses sociales.

Développer l'accès à l'eau et l'assainissement dans les quartiers précaires

L'accès aux services essentiels dans les quartiers précaires, souvent exclus des dispositifs conventionnels, recouvre de multiples enjeux et doit notamment permettre d'offrir une eau potable pour l'alimentation humaine à toutes les catégories sociales – réduisant d'autant la charge de travail des femmes – et d'améliorer la santé par la réduction des maladies hydriques qui touchent particulièrement les jeunes enfants. Si la situation est en cours d'amélioration en Asie, elle reste très préoccupante sur le continent africain, en particulier dans les périphéries urbaines où l'habitat est dense, et les ménages, peu équipés. L'objectif des interventions françaises dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est : d'améliorer l'accès à ces services, en particulier dans les périphéries urbaines, par le soutien au développement d'infrastructures et de services adaptés aux demandes des usagers ; d'assurer la disponibilité de l'eau dans certains lieux publics, comme les dispensaires et les écoles, et l'évolution des pratiques en matière d'hygiène et d'assainissement, l'ensemble étant accompagné par un appui à la gouvernance du secteur. L'AFD finance de tels projets, notamment en périphérie de Ouagadougou, au Burkina Faso, et de Maputo, au Mozambique.

3) Préserver les biens publics mondiaux

L'accélération de la mondialisation fait de la préservation des biens publics mondiaux un défi majeur

2.28 Les biens publics mondiaux sont des biens publics dont les bénéfices (ou les risques s'ils ne sont pas bien gérés) ne sont pas appropriables (à ce premier titre, ils ne sont pas pris en charge par les marchés) et ne peuvent être circonscrits dans les frontières (à ce deuxième titre, ils ne sont pas non plus pris en charge par les politiques nationales). Répondent à ces critères, entre autres, la préservation du climat, celle de la biodiversité, la lutte contre les maladies transmissibles ou encore la stabilité financière. La mondialisation a contribué à faire de la préservation de ces biens publics mondiaux un enjeu croissant dont le traitement concerne tous les pays, comme l'ont montré plusieurs crises récentes.

Lutte contre les épidémies, intégration régionale et mobilisation de l'expertise française dans l'océan Indien

Les maladies émergentes représentent une menace croissante, en lien notamment avec la mondialisation des échanges et le changement climatique. Les États insulaires de l'océan Indien sont particulièrement sensibles à ce risque, comme l'a montré l'épisode récent du chikungunya. La vulnérabilité économique de ces États très dépendants du tourisme plaide pour une organisation régionale de l'alerte et de la réponse aux épidémies. En 2007, les Comores, la France (Réunion), Madagascar, Maurice et les Seychelles ont ainsi mis en place le Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'océan Indien (CRVOI) dans le cadre de la Commission de l'océan Indien. Le projet leur permet d'échanger l'information épidémiologique, de renforcer leurs capacités techniques et de mutualiser leurs moyens en cas d'urgence sanitaire. Le réseau ainsi créé s'appuie sur les pôles d'expertise régionaux que sont l'antenne

de l'Institut de veille sanitaire à la Réunion et l'Institut Pasteur de Madagascar.

L'évolution des biens publics mondiaux est largement conditionnée par les modes de développement

2.29 La préservation des biens publics mondiaux peut être associée au processus de développement qu'il s'agisse, par exemple, d'accès autonome à l'énergie, de la réduction des risques climatiques par des logements adaptés ou par le développement des transports en commun, de préserver les écosystèmes rares en associant les populations locales ou encore de disposer des infrastructures permettant d'assurer le diagnostic précoce et la prise en charge des patients atteints de maladies infectieuses. Elle est liée à la lutte contre la pauvreté, car les plus pauvres sont souvent les premiers touchés par la dégradation des biens publics, et, réciproquement, ils ont plus d'incitation à investir dans leur préservation si une vie moins précaire leur permet de dépasser des approches de court terme. L'acquisition de compétences nouvelles par les communautés est souvent essentielle pour mettre en œuvre des choix techniques ou institutionnels conciliant localement développement et préservation des biens publics mondiaux. La mise au point d'innovations est en soi un objet de coopération, et leur mise en œuvre, porteuse de développement.

La dimension universelle des biens publics mondiaux requiert des approches innovantes

2.30 La nature transfrontalière des biens publics mondiaux et le fait qu'ils doivent être gérés collectivement, alors qu'ils n'affectent pas tous les pays avec la même intensité, nécessitent d'associer l'ensemble des acteurs publics (organisations internationales et régionales, États, collectivités territoriales) ou privés (entreprises et acteurs sociaux) dans la recherche de solutions durables et de se doter de mécanismes

facilitant l'atteinte de consensus parmi ces acteurs :

- la mise en commun des connaissances doit contribuer à faire émerger une compréhension commune de la nature et de l'ampleur des enjeux ainsi que des réponses qui peuvent leur être apportées. Cette mise en commun passe notamment par des structures qui objectivent les enjeux pour les décideurs comme pour l'opinion publique. Elles sont aujourd'hui en place pour le climat (GIEC⁵) et en cours de discussion en ce qui concerne la sécurité alimentaire ou encore la biodiversité ;
- les financements ciblés peuvent jouer un rôle de catalyseur s'ils savent s'adapter à des montages variés pour maximiser leur impact. Ils peuvent ainsi proposer des mécanismes financiers permettant de financer des solutions qui ne sont rentables qu'à long terme, orienter l'investissement par des cofinancements ciblés ou encore contribuer à donner une valeur marchande à des biens publics comme cela a été fait par la création d'un marché des réductions d'émissions de carbone. Pour les biens publics mondiaux requérant des dépenses massives et durables, les financements innovants peuvent apporter des sources pérennes et additionnelles ;
- les réglementations collectives, bien qu'elles soient plus complexes à élaborer et à mettre en œuvre, fournissent des résultats majeurs quand elles résultent d'un consensus international, à l'instar de l'accord sur la réduction des émissions de gaz qui menacent la couche d'ozone ou du règlement sanitaire international qui permet d'améliorer la sécurité sanitaire mondiale sans pénaliser le commerce et la circulation des personnes. Le renforcement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises constitue un autre facteur d'amélioration des normes et des pratiques, complémentaire car plus souple et graduel dans sa mise en œuvre.

Des outils innovants pour financer la conservation de la biodiversité

La faiblesse des ressources financières affectées à la protection de l'environnement dans les pays en développement est un des princi-

aux facteurs limitant la conservation de la biodiversité. En 2010, l'AFD s'est engagée dans la mise en œuvre d'outils financiers permettant une prise en compte de l'enjeu environnemental à l'intérieur des approches économiques et dans les mécanismes de marché. Elle participe ainsi à trois fonds fiduciaires de conservation : à Madagascar, pour le bassin du Congo et au Mozambique. Par ailleurs, elle met au point des méthodes pour la compensation des dommages à la biodiversité qu'elle souhaite utiliser pour des grands projets miniers ou d'aménagement. Avec ces mécanismes, l'AFD, tout en augmentant ses engagements financiers dans le secteur, participe à l'émergence de mécanismes endogènes de financement de la biodiversité.

4) Promouvoir la stabilité et l'État de droit comme facteurs de développement

Des États légitimes et efficaces sont essentiels pour assurer le lien entre sécurité et développement

2.31 Il ne saurait y avoir de développement dans la durée sans que soient assurées la sécurité physique des biens et des personnes et la stabilité politique et juridique nécessaires au développement humain et économique. Il existe un lien direct entre stabilité politique et développement : permettre à l'État de garantir la sécurité des populations favorise la mise en place d'un environnement propice au développement, et lutter contre la marginalisation de territoires en leur offrant de meilleures perspectives de développement concourt à leur stabilisation durable.

2.32 Dans les situations de fragilité, d'instabilité ou de conflictualité, la première priorité est donc de renforcer la légitimité des États dans leur capacité à remplir leurs missions régaliennes de contrôle du territoire national, de maintien de la sécurité et de l'État de droit, d'exercice de la justice et du

pouvoir à l'échelon local. Cette légitimité s'appuie également sur la fourniture effective des services de base au profit des populations (santé, éducation, approvisionnement en eau et assainissement...) ainsi que des acteurs économiques, moteurs du développement (construction et entretien d'infrastructures de transport, fourniture d'énergie...).

- 2.33 La deuxième priorité vise à renforcer la légitimité des États et l'élargissement de l'espace civique, qu'il s'agisse des modes de désignation des dirigeants, de la façon d'exercer le pouvoir, de l'indépendance de la justice, de la structuration des organisations politiques, sociales et associatives et, plus généralement, du renforcement de la société civile.
- 2.34 Les crises politiques, surtout si elles débouchent sur des conflits violents, bloquent le processus de développement, voire conduisent à des régressions durables.

Libéria : quatre décennies de développement annulées par une guerre civile de quatorze ans

Le Libéria a connu durant les années 60 des taux de croissance économique parmi les plus élevés du monde, notamment grâce aux revenus tirés de ses nombreuses matières premières : diamants, fer, or, bois précieux, plantation d'hévéas... La captation de la rente par une minorité a cependant été source de tensions internes qui ont débouché sur une forte dégradation du climat politique et social au cours des années 80 pour finir sur un conflit civil majeur à partir de 1989.

Autrefois préservée par sa stabilité politique, la situation économique du Libéria s'est rapidement dégradée sous le poids de l'implosion générale du pays. Le conflit a notamment entraîné la destruction de l'essentiel des infrastructures, de l'agriculture, et l'arrêt de l'extraction minière. Le PIB par habitant a ainsi été divisé par deux au cours de la décennie 80 et à nouveau par deux durant la seule année 1990 !

Le conflit n'a réellement pris fin qu'en 2003, soit quatorze années après son déclenchement. Les indicateurs socio-économiques se sont alors stabilisés, mais les pertes sont immenses.

Aujourd'hui, le Libéria est classé parmi les PMA : bien qu'enregistrant depuis 2005 des taux de croissance du PIB de l'ordre de 7 % l'an (selon la Banque mondiale), le niveau de richesse de la population retrouve à peine celui qu'il était en 1963.

Les conflits locaux ont des répercussions sur la sécurité internationale

- 2.35 La prévention des crises suppose de prendre en considération quatre catégories de risques porteurs de violence et de conflictualité, qui peuvent d'ailleurs être liés :
- les fractures entre communautés dans un même espace national et régional et les grandes inégalités entre groupes sociaux qui peuvent déboucher sur l'éclatement de crises violentes, voire de conflits ;
 - les guerres civiles, initialement circonscrites à un pays particulier, mais qui peuvent avoir un effet de contagion régionale ;
 - les grands trafics (drogues, armes, êtres humains...) ainsi que le brigandage maritime qui se développent là où les États n'ont pas la capacité d'assurer le contrôle de leur territoire et de leurs frontières ;
 - le terrorisme transnational : il est fréquent que les mouvements terroristes se nourrissent de la frustration des populations privées de perspective de développement. Ces mêmes mouvements installent leurs bases dans des zones de non-droit, où l'autorité de l'État est affaiblie, voire inexistante (États faillis).
- 2.36 La construction d'un monde plus sûr et la réduction des tensions en agissant sur leurs causes structurelles sont des enjeux essentiels du développement. Par sa coopération, la France entend contribuer à traiter les situations qui sont des menaces, potentielles ou avérées, contre la stabilité de ses partenaires. Ce faisant, elle contribue à la sécurité internationale et à celle des citoyens français.

UNE APPROCHE GLOBALE DU DÉVELOPPEMENT

Mobiliser des leviers d'action multiples et promouvoir la cohérence des politiques

1) De l'aide au financement global du développement

3.1 La réponse aux enjeux de la coopération internationale nécessite la mobilisation de volumes de financements considérables qui vont bien au-delà de l'aide publique au développement traditionnelle. L'approche française dans ce domaine s'appuie sur le consensus de Monterrey, adopté par les Nations unies en 2002, qui acte la diversité et la complémentarité des financements concourant au développement, tout en apportant une attention accrue à la cohérence des politiques de développement et des autres politiques publiques.

La mobilisation des ressources locales, priorité du financement du développement

3.2 L'investissement privé local est un moteur essentiel du développement, qui doit être appuyé dans un cadre de responsabilité sociale et environnementale. Cet appui concerne à la fois l'environnement institutionnel et juridique des entreprises, l'amélioration des réseaux de services, l'accès à l'information et aux nouvelles technologies, le développement de l'accès aux marchés financiers, notamment régionaux, et le développement d'instruments d'assurance.

3.3 Principale source publique de financement du développement, prévisible et durable, la ressource fiscale donne aux gouvernements les moyens d'assurer les missions régaliennes de l'État et de répondre aux besoins essentiels des populations, tout en diminuant la dépendance à l'aide au développement ou

à l'endettement. Ce faisant, elle renforce la légitimité des gouvernements et le contrôle démocratique sur les politiques publiques.

3.4 La France entend promouvoir des systèmes fiscaux efficaces, équitables et transparents et apportera pour cela son soutien au renforcement des capacités des administrations pour la lutte contre la fraude fiscale et l'optimisation fiscale abusive.

3.5 Elle plaidera pour une plus grande transparence des entreprises multinationales et soutiendra la mise en œuvre de standards d'échanges d'informations fiscales adaptés aux contraintes des pays en développement. Elle visera le développement d'une fiscalité locale adaptée et le renforcement des capacités des commissions économiques régionales dans le domaine de l'harmonisation fiscale. La stratégie pour la coopération de la France dans le domaine fiscal⁶ servira de base au dialogue de la coopération française avec ses partenaires sur ces questions.

Les flux privés internationaux prennent une importance croissante

3.6 Les flux privés constituent la majorité des flux financiers internationaux vers les pays en développement. En 2008, les flux d'investissement directs étrangers et les transferts des migrants en direction des pays en développement représentaient des montants respectivement 5 fois et 2,5 fois supérieurs à l'aide publique au développement, tandis que les dons privés étaient, pour leur part, estimés à 40 milliards de dollars, un montant d'un ordre de grandeur comparable aux décaissements effectifs d'aide publique au développement dans les pays en développement⁷.

3.7 La politique de coopération doit permettre des synergies entre acteurs publics et acteurs privés pour favoriser la mobilisation des fonds privés en faveur du développement en facilitant leurs opérations (par exemple, appui à la réduction du coût des envois de fonds des migrants et à l'amélioration des pratiques dans ce domaine), en réduisant les risques pour les orienter vers certains pays (apport de garanties publiques), en apportant des financements ciblés pour améliorer leur impact environnemental et social (partenariats public-privé).

Transferts financiers des migrants vers les pays en développement

Affectés par la crise économique internationale, les transferts financiers des migrants vers les pays en développement sont estimés par la Banque mondiale à 316 milliards de dollars en 2009 contre 336 milliards en 2008. Ces volumes restent néanmoins considérables en comparaison du montant d'APD totale des pays du CAD (120 milliards de dollars en 2009). La France soutient leur utilisation en faveur du développement, trop souvent freinée par le niveau élevé des coûts d'envoi et le faible développement des réseaux bancaires des régions d'origine de ces migrants. Les actions qu'elle soutient visent en particulier :

- la baisse du coût des transferts par une transparence accrue sur le marché des opérateurs ;
- l'assouplissement de la réglementation en vigueur pour les opérations de transferts de fonds ;
- l'encouragement d'une utilisation de l'épargne à des fins de développement économique, notamment via une initiative conjointe avec la Banque africaine de développement de création de nouveaux produits financiers dans les pays d'origine, et, en France, la création du compte épargne et du livret épargne codéveloppement, qui apportent sous condition des avantages financiers pour des investissements des émigrés dans un projet de développement économique de leur pays d'origine.

Les flux d'aide publique doivent être optimisés, mais restent incontournables dans nombre de situations

3.8 Les moyens de la politique de coopération sont limités au regard des autres flux financiers. Ils doivent être utilisés en articulation avec les autres sources de financement du développement ou, à titre subsidiaire, de façon à produire un impact maximal pour les enjeux d'intérêt public et de long terme.

3.9 Convaincue de la valeur ajoutée d'une capacité d'intervention bilatérale, notamment en appui à l'élaboration et au financement des politiques publiques, la France adaptera en conséquence ses outils financiers afin de garantir le montant des ressources affectées à ce volet d'intervention et leur prévisibilité. C'est tout le sens de l'exercice de programmation triennale des crédits de la mission « Aide publique au développement » dans le budget de l'État, qui devront être répartis de façon prévisible entre les niveaux bilatéral, européen et multilatéral, en fixant un montant plancher de ressources budgétaires pour l'action bilatérale. Par ailleurs, dans un souci d'optimiser l'utilisation des ressources publiques octroyées à la mission « Aide publique au développement », l'exercice de programmation triennal devra également comporter des principes d'allocation selon les partenariats différenciés définis dans le présent document cadre de stratégie. Enfin, les pays ayant conclu un accord de gestion concertée des flux migratoires pourront bénéficier d'un traitement préférentiel en matière d'APD.

3.10 La coopération française mobilise une panoplie large d'instruments au service du financement du développement : de l'assistance technique et des apports d'expertise et de formation (aide au commerce, aide à la mobilisation fiscale), des mesures de politique générale (renforcement de la coopération fiscale internationale, réforme de la représentation des pays en développement dans les institutions financières internationales), des instruments de garantie qui n'entraînent en principe pas de transferts financiers et, évidemment, des financements directs : dons, cofinan-

cements en dons, prêts à moyen et long termes, prises de participations...

Valoriser l'effet de levier des prêts en veillant à la soutenabilité de la dette

Le prêt est un outil de financement puissant permettant de maximiser l'effet de levier sur la ressource budgétaire et d'appuyer des projets de grande dimension, au service de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. La France applique une politique de prêts responsable, dans le respect des règles adoptées par les pays industrialisés en matière de réendettement prudent et soutenable, en particulier en Afrique subsaharienne. En règle générale, les prêts souverains sont réservés aux pays dont le risque de surendettement est jugé faible par les analyses effectuées par le FMI et la Banque mondiale, et ils ne peuvent en aucun cas être octroyés à des pays n'ayant pas encore franchi toutes les étapes de l'initiative relative aux pays pauvres très endettés (PPTÉ). Les conditions financières sont généralement concessionnelles et intègrent, si possible, une dimension contracyclique pour accommoder les chocs susceptibles d'altérer temporairement la capacité de paiement de ces pays. Les prêts au secteur non souverain (notamment aux entreprises publiques) peuvent être autorisés, au cas par cas, y compris dans des pays où le risque de surendettement est jugé moyen, voire élevé, lorsque la rentabilité du projet financé le justifie et lorsque la dette de l'entreprise publique concernée est disjointe de celle de l'État.

- 3.11 Étant donné l'ampleur des besoins et la rareté relative des ressources publiques, elle donne la priorité aux mécanismes tels que les prêts permettant aux fonds publics d'exercer un effet de levier dans les pays à revenus intermédiaires et émergents ainsi que pour certains secteurs économiques, en particulier pour l'appui au secteur privé.
- 3.12 Même dans une approche de subsidiarité, l'emploi des subventions publiques reste nécessaire pour intervenir de façon ciblée dans les pays les plus pauvres ou en crise ainsi que pour financer des actions

non rentables financièrement, mais aux bénéfices sociaux et environnementaux importants, qui ne sont pas prises en charge par les marchés ou les acteurs de la coopération privée.

- 3.13 Les estimations internationales en termes de besoins de financement public du développement international font l'objet d'un débat nourri. Quelle que soit l'estimation retenue, la France entend y prendre sa juste part. Il semble toutefois difficile que le financement de la solidarité internationale continue à reposer presque exclusivement sur les budgets des pays de l'OCDE et plus spécifiquement que l'Europe, qui représente désormais 30 % du PIB mondial, continue à financer 60 % de l'APD mondiale.

Les financements innovants au service des politiques publiques globales

- 3.14 Le besoin de gérer collectivement un nombre grandissant d'enjeux globaux rend inéluctable la mise en place de politiques communes à l'ensemble des pays pour répondre à ces enjeux. Les besoins de financements liés à ces politiques globales sont importants et durables, ils requièrent des réponses structurelles.
- 3.15 La France encourage l'essor des financements innovants du développement, c'est-à-dire de nouveaux flux financiers plus stables, plus prévisibles et moins dépendants des budgets annuels des pays membres du CAD et des nouveaux pays donateurs que l'aide traditionnelle. Ces financements complètent cette dernière par une fiscalité assise sur les activités économiques internationales peu ou non taxées à l'échelon mondial, à l'instar de la taxe sur les billets d'avion ou du projet de taxe sur les transactions financières internationales. Ils peuvent également bénéficier des perspectives ouvertes par les garanties et mécanismes de marché – garanties d'achats futurs, garantie d'emprunt (IFFIm...), mise aux enchères des quotas de CO₂... Ils peuvent en outre mieux exploiter et stimuler le potentiel des contributions citoyennes et des transferts de fonds des migrants.

3.16 La France a joué un rôle pionnier dans la reconnaissance de la contribution majeure que les financements innovants peuvent apporter au développement, notamment par son action au sein du Groupe pilote sur les financements innovants, dont elle assure le secrétariat permanent. Elle s'est engagée au plus haut niveau, notamment lors du Sommet des Nations unies sur les Objectifs du millénaire à New-York en septembre 2010, en faveur d'une taxe sur les transactions financières pour le financement du développement et de la lutte contre le changement climatique. Elle continuera à faire de l'identification, de la mobilisation et de la bonne valorisation de ces financements un axe majeur de sa politique de coopération, en privilégiant leur utilisation sur les enjeux de moyen et long termes.

Le Groupe pilote sur les financements innovants sur la santé

Les financements innovants sont nés du double constat des limites des flux d'origine budgétaire pour atteindre les objectifs de développement et de celles du marché et des flux privés, et de la nécessité d'identifier des ressources additionnelles et présentant plus de prévisibilité. Leur développement est notamment l'objet du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, mis en place en 2006, et dont le secrétariat permanent est assuré par la France. Cette enceinte de réflexion et de propositions compte, en 2010, 60 pays, les principales organisations internationales (Banque mondiale, OMS, UNICEF, PNUD notamment) et des ONG. Trois mécanismes originaux ont d'ores et déjà permis de mobiliser à des fins de développement plus de 2,5 milliards de dollars de financement additionnel et contribué notamment à vacciner plus de 100 millions d'enfants par an et à garantir le traitement pédiatrique contre le sida de 100 000 enfants par an :

- l'initiative française d'une taxe sur les billets d'avion, contribuant à financer le dispositif UNITAID dont la mission est de contribuer à la baisse du prix des traitements contre le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose ;

- la Facilité internationale de financement pour la vaccination (IFFIm), qui finance des programmes de vaccination et de renforcement des systèmes de santé menés par l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI) ;
- la garantie d'achats futurs (AMC), qui vise à accélérer le développement de nouveaux vaccins contre le pneumocoque en garantissant le financement de leur achat futur.

2) Améliorer la cohérence des politiques

La cohérence des politiques publiques est rendue essentielle par les progrès de la mondialisation

3.17 Plusieurs politiques sectorielles ont un impact important sur le processus de développement et de croissance. Même si elles peuvent parfois s'avérer complexes, la recherche active de synergies et la résolution des conflits d'objectifs doivent être promues tant dans les contenus des politiques, y compris de celles des pays partenaires, que dans les moyens institutionnels de leur mise en œuvre.

3.18 Pour la France, cette cohérence s'affirme dans une large mesure dans le cadre des engagements européens qu'elle contribue à élaborer et qu'elle met en œuvre dans ses politiques nationales. Le Consensus européen sur le développement identifie, en effet, 12 politiques sectorielles dont les pays membres s'engagent à renforcer la cohérence avec les objectifs de développement et qui couvrent *de facto* les principaux enjeux de cohérence : le commerce, l'environnement et le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, les accords de pêche bilatéraux, les politiques sociales et l'emploi, les migrations, la recherche et l'innovation, les technologies de l'information, les transports et l'énergie.

3.19 En novembre 2009, le Conseil de l'UE a opté pour aborder en priorité cinq domaines : commerce et finance, changement climati-

que, sécurité alimentaire, migrations et sécurité. Cette approche ciblée, soutenue par la France, cherchera à renforcer et à exploiter les synergies entre ces domaines de politiques et la politique de développement.

La recherche de cohérence entre politique commerciale et politique de développement est prioritaire

3.20 Le commerce est un moteur de la croissance économique, et il est nécessaire d'appuyer les pays en développement dans leur politique d'ouverture progressive et raisonnée aux échanges, en particulier dans le cadre d'espaces régionaux. Dans ce domaine, qui relève de la compétence de l'Union européenne, la France agira en faveur d'une conclusion rapide, ambitieuse, globale et équilibrée du cycle de Doha à l'OMC et de la prévention du protectionnisme. Elle œuvrera aussi, avec le même souci d'équilibre, à l'aboutissement des négociations sur les accords de partenariat économique de l'accord de Cotonou. Conformément à sa position quant à la nécessaire différenciation entre pays en développement, elle s'attachera au renforcement du système de préférences généralisées en ciblant bien les pays en ayant le plus besoin. Elle accompagnera enfin la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux, en considérant à la fois l'impact de ces accords sur l'économie européenne et l'érosion des préférences qui pourrait en résulter pour les pays les plus pauvres bénéficiant déjà de préférences commerciales. Il est également nécessaire d'aider les pays, en particulier les plus pauvres, à assumer les coûts d'ajustement liés à l'ouverture commerciale, à la fois en termes d'aide à l'adaptation des économies (réformes des marchés du travail, fiscales, douanières, budgétaires, etc.) et de financement. La France appuiera également à travers la politique européenne, les politiques d'aide au commerce (soutien à l'offre productive, aux infrastructures et au renforcement des capacités) et de facilitation des échanges (efficacité des procédures à la frontière).

L'aide au commerce

L'aide au commerce vise à renforcer la capacité des pays partenaires à s'insérer dans le commerce régional et international. L'UE s'est dotée en 2007 d'une stratégie dans laquelle elle s'engage à porter son assistance à 2 milliards d'euros par an à partir de 2010, dont 1 milliard d'aide des États membres, dans le cadre des engagements pris à l'OMC. Pour la France, la majorité de cette aide est mise en œuvre par l'AFD par le biais de projets agricoles, de tourisme, bancaires, d'infrastructures et du programme de renforcement des capacités commerciales (PRCC), outil d'assistance technique au commerce. Le développement du commerce est également soutenu par des actions de coopération dépassant le champ de l'APD, à l'instar de l'initiative du Cap pour la croissance économique en Afrique. La stratégie française d'aide au commerce, approuvée en 2009, vise l'appui au développement de politiques commerciales régionales connectées aux marchés internationaux et le développement d'une offre compétitive. Il fixe un objectif d'aide de 850 millions d'euros par an à partir de 2010.

Le lien entre migrations et développement doit être renforcé

3.21 Politique de coopération et régulation des flux migratoires ont partie liée puisque le but de la première est d'aider à l'amélioration des conditions de vie des populations des pays en développement, contribuant par là à réduire les migrations subies pour des raisons économiques, sociales, politiques ou écologiques.

3.22 La politique de développement et la politique migratoire doivent donc être coordonnées afin de profiter au développement des pays et des régions d'origine des migrations, en visant à maximiser et partager les effets bénéfiques des flux de personnes entre pays d'origine et de destination. Le renforcement de la coordination entre les politiques de développement et migratoire concerne également les collectivités d'outre-mer, en particulier s'agissant de la mise en œuvre d'actions de coopération avec les pays frontaliers.

3.23 À cet égard, la France souscrit à l'approche globale adoptée en 2005 par l'Union européenne et organisée autour de trois axes : promotion de la mobilité et de la migration légale, prévention et lutte contre l'immigration clandestine et optimisation du lien entre migration et développement. La mise en œuvre de cette approche globale appelle une double cohérence : entre régulation migratoire et aide au développement dans le cadre de partenariats entre pays d'origine et pays d'accueil des migrants et en matière d'harmonisation entre pays de destination des migrations (réglementations juridiques en matière de circulation et séjour des personnes et politiques d'intégration des migrants). Le « Pacte européen sur l'immigration et l'asile » adopté par le Conseil européen en 2008 encourage ainsi des partenariats entre les pays de destination, d'origine et de transit favorisant les synergies entre migrations et développement⁸.

Sénégal : appuyer l'implication des migrants dans le développement solidaire

Dans le cadre de l'accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires signés entre la France et le Sénégal, le « Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement » (PAISD), bénéficie d'un appui d'un montant de 9 millions d'euros pour cofinancer avec les migrants et leurs partenaires des projets de développement local dans les régions d'origine, accompagner des promoteurs sénégalais établis en France dans leur projet d'investissement économique au Sénégal, mobiliser la diaspora hautement qualifiée, mobiliser des jeunes bénéficiant de compétences avérées, issus de la deuxième et troisième génération de ressortissants sénégalais établis en France pour un volontariat de solidarité pour le développement et pour contribuer au désenclavement numérique des régions périphériques.

Les premiers résultats font ressortir une forte appropriation du dispositif (proximité, délai de mise en œuvre court, implication des bénéficiaires dans le processus, garantie de transparence des ressources financières), la cohérence des projets sélectionnés avec les politiques

nationales de développement (réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement, articulation avec le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) et les plans locaux de développement, et l'implication de partenaires divers (collectivités locales, ONG, établissements publics...).

Le champ des politiques ayant un impact sur le développement augmente avec la mondialisation

3.24 La liste des politiques publiques sectorielles interférant avec les politiques de développement s'allonge avec les progrès de la mondialisation. Au-delà du commerce et de l'immigration, la France attachera une attention particulière, mais non exclusive, à quatre autres champs de politiques.

3.25 En matière de politiques financières et d'investissement, la France soutiendra les pays en développement dans leur recherche d'accès aux investissements étrangers, aux technologies, aux savoir-faire et à la connaissance des marchés extérieurs, ainsi qu'aux capitaux privés. Cela passe par une amélioration du climat des investissements dans ces pays et le développement de l'entrepreneuriat. Les politiques d'accompagnement dans le cadre de l'appui à la Zone franc et au désendettement ainsi qu'en termes d'ouverture seront renforcées.

3.26 La sécurité alimentaire et l'appui à des filières agricoles pourvoyeuses d'emploi et de plus-value constituant des enjeux essentiels, notamment pour les pays les plus pauvres, la France appuiera l'amélioration des capacités de production et du fonctionnement des marchés alimentaires et développera ses appuis dans les domaines sanitaires qui peuvent constituer un obstacle à l'accès aux marchés. Elle encouragera les initiatives internationales visant à renforcer la capacité des pays les plus pauvres à se conformer aux normes sanitaires et phytosanitaires, mais également à mieux participer à leur élaboration. Elle veillera à ce que, dans le cadre des accords internationaux, les ressources halieutiques des pays en développement soient pré-

servées, ainsi que leur accès pour les professionnels locaux. La France poursuivra la recherche d'une cohérence accrue entre la politique agricole européenne et les objectifs de développement et appuiera, dans le cadre européen, la poursuite des réformes visant à découpler les soutiens à l'agriculture de la production et à favoriser l'accès des pays en développement aux marchés de l'UE.

- 3.27 En matière d'environnement et de changement climatique, la France s'attachera à ce que les pays industrialisés, en particulier l'Union européenne, s'engagent à tenir leurs engagements en termes de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. Elle veillera à ce que les politiques de développement soient adaptées aux contraintes nouvelles créées par le changement climatique, en accompagnant les pays en développement à la fois dans leurs efforts d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce changement, tout en favorisant l'innovation et les transferts de technologies propres.
- 3.28 Dans le domaine des politiques sociales, la France poursuivra des objectifs d'appui à la promotion des normes fondamentales du travail ainsi que de l'emploi décent et du socle universel de protection sociale, aussi bien au niveau des pays qu'au niveau multilatéral. Elle veillera pour cela à mobiliser les entreprises françaises sur le thème de leur responsabilité sociale et environnementale et à appuyer l'affirmation et la mise en œuvre des droits économiques et sociaux dans les pays en développement et une meilleure prise en compte de ceux-ci dans les programmes des organisations multilatérales.

Le socle universel de protection sociale

Cette initiative mondiale est prévue dans le Pacte mondial pour l'emploi qui a été adopté lors de la Conférence internationale du travail en juin 2009. Elle est fondée sur une approche novatrice agissant de façon coordonnée sur l'offre et la demande. Elle est basée sur un ensemble cohérent et articulé de transferts sociaux essentiels et de servi-

ces sociaux fondamentaux auxquels tous les citoyens devraient avoir accès. Il s'agit de garantir :

1. la disponibilité, la continuité et l'accès géographique et financier aux services sociaux essentiels, tels que l'éducation et la formation professionnelle, la santé, la sécurité alimentaire, l'eau potable et l'assainissement, le logement, les services de l'emploi... ;
2. un ensemble de transferts sociaux essentiels, en espèces ou en nature, en faveur des personnes pauvres et vulnérables pour leur assurer un revenu minimum, des moyens de subsistance décents et les moyens de financer l'accès aux services essentiels. Le socle inclut des transferts sociaux en faveur des enfants, aux personnes actives ne disposant pas de revenus minimums et aux personnes âgées ou handicapées.

(Source OIT.)

- 3.29 La politique de coopération avec une région ou un pays donné peut avoir des conséquences importantes pour les collectivités ultramarines, notamment dans les domaines économiques et commerciaux, ainsi que pour les questions de sécurité et d'immigration. À cet égard, la politique de coopération veillera dans les pays proches des collectivités ultramarines à l'intégration des priorités de ces collectivités.

3) Renforcer la complémentarité des actions bilatérales, européennes et multilatérales

La coopération bilatérale joue un rôle irremplaçable dans la politique de coopération

- 3.30 Le dispositif bilatéral occupe une place essentielle dans la coopération française. Il se caractérise par sa diversité⁹ tant du point de vue de ses acteurs (opérateurs

étatiques, société civile, collectivités locales, fondations...) que de ses instruments : elle dispose aujourd'hui d'une panoplie très diversifiée d'instruments parmi lesquels l'assistance technique, les prêts bonifiés ou non, les subventions, les aides budgétaires, les prises de participations et les mécanismes de garantie.

- 3.31 Le dispositif bilatéral français dispose d'un avantage comparatif grâce à sa flexibilité et à sa réactivité, à sa capacité d'innovation et d'intervention en terrains complexes du fait de l'unité de décision politique, à sa capacité à rassembler des coalitions d'acteurs très différents et, enfin, par la maîtrise d'une gamme complète d'instruments techniques et financiers. La valorisation de ce potentiel nécessite en retour qu'il puisse mobiliser des ressources significatives et de façon prévisible.
- 3.32 La coopération bilatérale permet de cibler les priorités géographiques et sectorielles essentielles du point de vue de la France. Elle permet de valoriser l'expertise de ses acteurs dans des secteurs où le savoir-faire français est reconnu, tels que le développement urbain, l'eau et l'assainissement, l'agriculture, la santé, l'éducation... et leur fine connaissance du terrain notamment en Afrique. L'expérience et l'expertise acquises dans la coopération bilatérale sont également utiles pour orienter l'action des bailleurs multilatéraux.
- 3.33 La France maintiendra ainsi une coopération bilatérale ambitieuse, car celle-ci contribue à sa capacité de mieux comprendre ses partenaires par l'action partagée. Par la visibilité qu'elle lui procure, elle contribue à la fois à son image de marque auprès de ces pays et à l'appropriation de l'action de coopération par l'opinion publique française.
- 3.34 Les alliances entre coopérations bilatérales autour d'objectifs partagés constituent une voie exploratoire dans la recherche d'une meilleure articulation entre les types de coopérations. Qu'elles soient menées dans le cadre de réflexions stratégiques communes, de cofinancements ou d'échanges de personnels, les coalitions bilatérales constituent un axe de travail de la coopération française.

Les approches bilatérales conjuguées

Formées autour d'un noyau fort de collaboration entre l'AFD, la coopération allemande (KfW) et la Banque européenne d'investissement (BEI) et s'étendant à des partenaires tels que la coopération japonaise (JICA), les coalitions d'agences bilatérales constituent pour la France une forme originale de multilatéralisme. Ainsi, l'AFD, la KfW et la JICA mobilisent ensemble aujourd'hui près de 80 % de l'aide bilatérale et 20 % de l'aide totale affectée à la lutte contre le changement climatique.

Les acteurs non étatiques sont des acteurs clés de la coopération bilatérale

- 3.35 La montée en puissance des acteurs non étatiques (ONG, associations de migrants, collectivités territoriales, fondations, entreprises, syndicats...), tant en termes de fonds mobilisés que de projets mis en œuvre ou de force de plaidoyer est illustrée par de nombreuses initiatives pour lesquelles la mobilisation de la société civile joue un rôle déterminant. La campagne internationale en faveur des remises de dette et celle en faveur de la transparence fiscale en sont des exemples éloquents.
- 3.36 De plus en plus professionnalisées, les organisations non gouvernementales jouent un rôle significatif en termes de transferts financiers, d'expertise, de renforcement des capacités et de connaissance des organisations locales et de travail en réseaux. Il convient de distinguer parmi celles-ci les associations de migrants qui offrent un potentiel de compétences spécifiques, qui devra être davantage valorisé, notamment dans le cadre des projets de développement solidaire. Afin de soutenir leurs interventions, la part de l'APD totale qui transite par les organisations de solidarité internationale sera progressivement portée à 2 % de l'APD totale de la France. Elle représente déjà 6 % des subventions programmables.

- 3.37 Plus récemment, les fondations permettent de diffuser le savoir-faire des entreprises sans être soumises aux exigences du marché en finançant des programmes de terrain comme des actions de recherche et de plaidoyer.
- 3.38 Alors que les collectivités locales se voient confier des responsabilités accrues dans de nombreux pays en développement par le biais des politiques de décentralisation, les actions de coopération de leurs homologues jouent un rôle spécifique – désormais reconnu par la loi française – dans le renforcement des capacités techniques et institutionnelles. Ces coopérations de proximité, qui s'inscrivent souvent dans la durée, constituent un atout original que la coopération française continuera à encourager et à soutenir.

Partenariat français pour la ville et les territoires

En 2030, les villes des pays en développement abriteront 4 milliards d'habitants dont 2 milliards pourraient vivre dans des bidonvilles contre 830 millions aujourd'hui. Le Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), mis en place en 2009, vise à répondre plus efficacement aux enjeux de l'urbanisation. Il fédère l'ensemble des acteurs français de la coopération urbaine : État, collectivités territoriales, professionnels, entreprises, organismes de recherche et de formation, ONG et personnalités qualifiées. Il constitue une plate-forme multi-acteurs d'échanges sur la coopération urbaine, fournit un portail commun de l'expertise française en matière de coopération urbaine et promeut des positions communes pour participer plus activement au débat international. Il a ainsi permis de rassembler 114 participants français pour le Forum urbain mondial de Rio de Janeiro en mars 2010 sur les 13 700 participants du forum, la diversité de la délégation lui permettant de contribuer significativement aux débats.

- 3.39 Du fait de leur rôle dans la création de richesses et des impacts économiques, sociaux, fiscaux et environnementaux de leurs activités, les entreprises sont des acteurs essentiels du développement. Leur

connaissance du développement économique et la prise de conscience croissante de leur responsabilité sociétale et environnementale en font des partenaires incontournables dans la recherche d'un développement équitable et durable. La coopération française encouragera le développement de relations dynamiques entre les entreprises françaises et leurs homologues des pays en développement, ainsi que les partages de savoir-faire, de technologies et de bonnes pratiques permis par ces échanges, sources de bénéfices mutuels.

- 3.40 À leurs côtés, les organisations syndicales et autres organisations socioprofessionnelles, fortes de leurs relations avec leurs homologues, contribuent à renforcer le dialogue social qui participe du renforcement de la gouvernance démocratique, et à promouvoir au niveau mondial le respect de normes fondamentales en matière sociale et environnementale. L'approche française de gestion paritaire de certaines politiques ou de services (formations professionnelles, protection sociale...) recèle également un fort potentiel de bénéfices économiques et sociaux mutuels entre la France et ses partenaires.
- 3.41 La politique française de coopération au développement mettra en valeur la formidable richesse que constitue cette diversité d'acteurs. Elle encouragera la production et le partage d'informations favorisant la compréhension mutuelle des acteurs et l'émergence d'une vision partagée des enjeux de développement. Elle poursuivra ses efforts en vue d'améliorer l'information sur les actions qu'elle met en œuvre et la concertation avec les organisations non gouvernementales pour la définition et la mise en œuvre de la politique de coopération au développement, ainsi qu'à la préparation des grandes échéances internationales sur le développement.
- 3.42 Par ailleurs, la politique française de coopération au développement soutiendra les initiatives en faveur du développement propres aux différentes familles d'acteurs, appuiera le renforcement de leurs capacités, aidera à la mutualisation des instruments, des pratiques innovantes et à leur évaluation. Elle créera ou consolidera des cadres de concertation

assurant la continuité du dialogue entre l'État et chacune des principales familles d'acteurs, et enfin encouragera le travail en réseaux pluriacteurs et les partenariats opérationnels.

3.43 Au-delà, ce sont des millions de citoyens qui participent, en France comme dans les autres pays de l'OCDE, au quotidien, à la solidarité internationale à travers leur engagement dans des actions de proximité et par leurs dons, encouragés par une fiscalité incitative en faveur des actions philanthropiques. La politique de coopération visera à renforcer ce lien essentiel des citoyens avec l'action de coopération, qu'elle soit publique ou privée.

La coopération européenne est le produit d'un projet d'intégration politique original

3.44 Convaincue de l'opportunité et de la valeur ajoutée d'une action européenne en matière de développement, la France a fait le choix d'inscrire sa politique de coopération dans un cadre européen. L'Union européenne a une vocation particulière dans le paysage international de la coopération au développement : elle œuvre pour une coopération politique, porteuse de valeurs et de principes fondamentaux, servie par une mobilisation financière massive puisque l'action conjuguée des États membres et des instruments européens représentait 56 % de l'APD mondiale en 2009.

3.45 L'intervention de l'Union n'est comparable ni à celle d'un État membre ni à celle d'un acteur multilatéral classique : elle est le produit d'un projet d'intégration politique original. La mise en œuvre du traité de Lisbonne, l'actualisation du Consensus européen pour le développement et la négociation des perspectives financières pour la période 2014-2020 constituent autant d'opportunités de reconsidérer cette coopération au niveau européen et de la doter d'une palette d'outils à la mesure de la vocation globale de l'Europe sur la scène internationale.

3.46 L'Union européenne compte des atouts importants dans le paysage international de l'aide. Par son modèle institutionnel

original, elle est le seul acteur multilatéral à disposer à la fois d'instruments de dialogue politique, de coopération économique et d'aide au développement, avec, pour ces derniers, une possibilité d'intervention en volume considérable au niveau de la Commission. C'est au niveau européen que s'exercent des compétences essentielles du point de vue de la cohérence des politiques (commerce, agriculture, pêche, migrations...) ; l'aide communautaire bénéficie enfin d'une expérience importante dans certains domaines comme l'appui budgétaire, le financement des infrastructures, le soutien à la gouvernance démocratique ou à l'intégration régionale.

3.47 Le défi est de conjuguer les actions bilatérales des États membres avec celles des instruments européens afin de valoriser la diversité de leurs expériences et de leurs savoir-faire et de renforcer leur impact collectif : c'est l'objet du Consensus européen pour le développement adopté en 2005, base de cette politique européenne, et du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail (2007), instrument de sa mise en œuvre. La coopération européenne au développement, désormais composante de la politique étrangère de l'Union, doit permettre de mieux organiser les synergies entre les coopérations des États membres, en favorisant une harmonisation des pratiques, une division du travail, voire une programmation conjointe.

3.48 Malgré le poids de son engagement en faveur du développement, l'Union européenne ne joue pas encore un rôle politique à la hauteur de son engagement financier. La mise en place du service européen d'action extérieure doit permettre de progresser vers l'affirmation d'une politique de développement liée aux objectifs stratégiques de l'Union.

3.49 Les négociations pour les prochaines perspectives financières doivent être ainsi l'occasion de moderniser profondément la politique européenne pour mieux s'adapter à un monde qui change, tenir compte de la diversité des pays en développement, être plus complémentaire des actions bilatérales et dégager de plus grands effets de levier, notamment par un développement des instruments de prêts et des

solutions de mixage lorsque la nature de l'investissement le justifie.

- 3.50 La France proposera ainsi à ses partenaires de poursuivre les Objectifs du millénaire par une approche plus intégrée, notamment en ce qui concerne le rôle de la croissance et ses modalités, et mobilisant des financements plus diversifiés. Elle invitera l'Union à renforcer son action dans le domaine de la sécurité alimentaire. Elle proposera de mieux prendre en compte les enjeux globaux et d'accompagner, par ses instruments, la « diplomatie climatique » de l'Union européenne. Elle proposera, dans le contexte de mise en œuvre du traité de Lisbonne, d'augmenter la capacité européenne de réaction aux crises, de renforcer le lien entre sécurité et développement dans les situations de fragilité et plaidera pour le maintien des objectifs transversaux de promotion de la gouvernance démocratique et de l'intégration régionale. Elle proposera enfin qu'elle soit davantage ciblée sur l'aide au commerce, les biens publics mondiaux et le renforcement de la croissance. Ce faisant, elle veillera à la prise en compte des priorités des collectivités d'outre-mer voisines des pays en développement
- 3.51 Dans le cadre tracé par le présent document, la France a développé une stratégie pour la politique européenne de développement¹⁰ qui présente sa vision de l'architecture européenne de l'aide et ses principales attentes en matière de politique européenne de développement.

L'aide multilatérale permet la mobilisation des ressources nécessaires pour s'attaquer aux enjeux globaux

- 3.52 En réunissant les bailleurs autour d'un objectif de développement commun, la coopération multilatérale offre un cadre complémentaire à l'action bilatérale et européenne. La participation active de la France aux institutions multilatérales lui confère une part d'influence et de responsabilité significative dans l'évolution du système international ainsi que dans

les grands débats qui définissent l'aide au développement.

- 3.53 La coopération multilatérale est mise en œuvre via un dispositif complexe dont le système des Nations unies constitue la clé de voûte. Ce dispositif est caractérisé par le rôle important des institutions financières internationales (institutions de Bretton Woods et banques régionales de développement), dont la crise et les réformes internes ont marqué le renouveau.
- 3.54 Le système des Nations unies représente le lieu de construction des légitimités représentatives et normatives à l'échelon international. Avec des institutions spécialisées proprement onusiennes telles que l'OIT ou l'OMS, ou des institutions hors du système des Nations unies, mais participant à la définition et à l'application des normes telles que l'OMC, cet ordre mondial en construction est indispensable pour fournir un cadre universel aux efforts de la communauté internationale en matière de développement et de régulation collective. La légitimité de ce système est également utile aux interventions de terrain, notamment en réponse aux multiples formes de crise.
- 3.55 Parallèlement à ce dispositif, des organisations spécifiques sont devenues des cadres de référence pour le dialogue sur certains sujets, à l'instar de la mesure et l'efficacité de l'aide à l'OCDE ou de la gestion des dettes publiques au Club de Paris. Enfin, ces dernières années ont vu se développer de nombreuses initiatives sectorielles multilatérales généralement désignées sous le nom de fonds verticaux (Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Initiative mondiale pour la vaccination et l'immunisation, Fonds pour l'environnement mondial...).
- 3.56 Les avantages comparatifs des institutions financières internationales résident dans leurs capacités opérationnelles et de financement par appel au marché à des conditions très compétitives, dans leur rôle catalyseur de mobilisation de ressources concessionnelles des pays bailleurs, dans leur gouvernance associant pays développés et pays en développement au sein d'un cadre permettant la prise de décisions opérationnelles, mais aussi dans

leur capacité d'analyse économique et stratégique. Ces compétences combinées leur donnent un rôle de premier plan dans le système international. Leurs systèmes de gouvernance en font des lieux de dialogue stratégique avec les pays émergents, dont les contributions et les responsabilités au sein de ces institutions, et plus largement dans la coopération au développement, sont appelées à augmenter. La stratégie française vis-à-vis de la Banque mondiale¹¹, articulée au présent document, formalise la vision de la France sur le rôle de cette institution dans la réponse collective de la communauté internationale aux défis du développement.

- 3.57 Les fonds verticaux offrent pour leur part la possibilité d'un effet de levier important aux contributions de la France dans certains secteurs prioritaires pour lesquelles une action à l'échelle mondiale est nécessaire, en particulier dans le cadre de la santé, de l'éducation, de la sécurité alimentaire et de la lutte contre le changement climatique. Ces instruments globaux préfigurent la mise en place de politiques publiques globales. Ils constituent aussi un terrain d'expérimentation d'une gouvernance pluriacteurs particulièrement intéressante.
- 3.58 Les institutions multilatérales jouent un rôle déterminant, financier et intellectuel, dans nombre de domaines importants pour le développement : santé, éducation, agriculture, développement des secteurs privés et financiers, changement climatique, aide en cas de crises, États fragiles, commerce... Ce rôle déterminant se vérifie notamment dans toutes les géographies prioritaires de la coopération au développement de la France.
- 3.59 Toutefois, la multiplication des structures multilatérales, avec plus de 250 organisations internationales actives sur le terrain du développement, génère un chevauchement des compétences pouvant déboucher sur une perte d'efficacité. Elle plaidera pour une rationalisation du système, favorisant les synergies entre ses différentes composantes et avec les coopérations bilatérales, et une meilleure insertion de l'ensemble des organisations internationales dans les mécanismes collectifs d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Les acteurs et instruments de la coopération sont complémentaires dans leur diversité

- 3.60 Les canaux bilatéral, européen et multilatéral se complètent pour renforcer la capacité de la coopération française à intervenir dans des circonstances variées. L'influence de la France, sa capacité à promouvoir sa vision des priorités du développement, passent à la fois par une coopération bilatérale réactive et visible et par un engagement clair dans les institutions européennes et multilatérales.
- 3.61 Les actions de la France en tant que membre, actionnaire et partenaire des institutions multilatérales se renforcent mutuellement. Cette complémentarité peut se traduire à la fois par la mobilisation de financements conjoints et le montage de partenariats opérationnels et par le partage d'expertise, notamment la promotion de solutions innovantes testées bilatéralement, la réalisation d'études et évaluations conjointes, la mise à disposition d'experts français. La société civile française peut également apporter une réelle valeur ajoutée dans ces institutions, par une présence plus active, via les groupes consultatifs, missions diverses et activités de colloque, voire comme acteur de la gouvernance des organisations internationales, à l'instar du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

Partenariat avec la Banque asiatique de développement (BASD)

Depuis 1997, la Banque asiatique de développement et l'AFD ont cofinancé 39 opérations dans 7 pays, pour des montants d'engagements respectifs de 1,9 milliard et 600 millions de dollars, faisant ainsi de l'AFD sur la période 2001-2007 le troisième partenaire de la BASD après le Japon et la Banque mondiale. Les deux institutions, qui ont signé un accord de partenariat en 2003, renouvelé en 2010, tiennent régulièrement des séminaires pour approfondir les échanges entre leurs experts sur leur diagnostic des enjeux et l'évolution de leurs pratiques.

3.62 La France utilisera également le niveau européen comme une opportunité de travailler avec les autres coopérations bilatérales en montant des partenariats (opérationnels ou dans le domaine de la production intellectuelle et de la réflexion stratégique) et des cofinancements.

La Facilité d'investissement du voisinage (FIV) et la reconnaissance mutuelle des procédures

La Facilité d'investissement du voisinage est un mécanisme européen permettant aux institutions financières communautaires et bilatérales de combiner leurs offres de crédit avec des éléments de subvention fournis par un fonds fiduciaire doté de 700 millions d'euros dans le cadre de la politique européenne de voisinage et complété par des contributions volontaires. Ses financements sont destinés aux secteurs des transports, de l'énergie, de l'environnement, à l'appui aux PME ainsi qu'aux secteurs sociaux et bénéficient, pour les deux tiers, aux pays du voisinage sud. En donnant priorité aux projets cofinancés par plusieurs institutions européennes, la FIV a joué un rôle de catalyseur dans l'initiative de reconnaissance mutuelle des procédures entre l'AFD, la Banque européenne d'investissement et la KfW allemande, qui mènent actuellement une phase de 10 projets pilotes cofinancés par la FIV. Cet exercice incite la Commission à développer des mécanismes similaires dans de nouvelles géographies.

3.63 Les contributions françaises aux institutions européennes et multilatérales lui permettent enfin de participer à l'effort de solidarité internationale dans les régions ou les secteurs sur lesquels la France est moins présente à titre bilatéral et d'être un témoin de premier rang de l'évolution de ces régions.

3.64 La France systématisera l'élaboration de stratégies vis-à-vis des organisations internationales avec un volet stratégique relevant de la responsabilité de l'État actionnaire ou donateur et un volet de synergies opérationnelles relevant pour sa part de la responsabilité des opérateurs placés

sous la tutelle de l'État (AFD et opérateurs spécialisés).

L'efficacité des politiques de coopération doit prendre en compte la diversité croissante des pays, des acteurs et des modes d'action

3.65 La communauté des bailleurs et des pays bénéficiaires a travaillé, depuis une décennie, à l'élaboration d'un socle commun de principes visant à améliorer l'efficacité des politiques de coopération. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée en 2005, identifie ainsi 5 axes stratégiques dans ce domaine : l'alignement sur les priorités politiques définies par les pays partenaires, la coordination des pays donateurs, l'harmonisation des procédures, le renforcement de la redevabilité mutuelle et le développement d'une gestion axée sur les résultats. Le programme d'action d'Accra, adopté en 2008, identifie un ensemble d'actions permettant d'accélérer sa mise en œuvre pratique.

3.66 L'émergence de nouveaux donateurs publics et privés, la diversité croissante des situations des pays en développement, la montée en puissance des interlocuteurs non étatiques, la diversification des instruments de coopération et leur fréquente combinaison avec des sources de financement complémentaires sont importantes à prendre en compte dans la poursuite des objectifs de la Déclaration de Paris.

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

3.68 La France encouragera le passage d'une approche de l'efficacité de l'aide à l'efficacité de politiques de développement dont l'aide extérieure n'est qu'une des modalités. Une attention accrue doit être accordée à la mesure des résultats des politiques des pays bénéficiaires combinant des appuis divers et de leurs effets durables sur les processus de développement en complément de l'attention portée aux modalités administratives de mise en œuvre de l'aide publique au développement. Il s'agit ainsi de promouvoir une approche de l'efficacité de l'aide publique qui lui permette de s'insérer avec souplesse dans les politiques publiques et les mécanismes de financement du développement afin de maximiser son impact.

4) Favoriser la gouvernance démocratique, promouvoir le droit et les normes

Le développement requiert un État stratège, capable d'investir à long terme tout en entretenant le consensus social

- 3.69 Le succès simultané de pays d'Asie et d'Amérique latine ayant fait des choix de politique économique et de développement très différents montre que le processus de développement ne relève pas d'une recette unique.
- 3.70 Le développement est d'abord un processus endogène : rapporté à un territoire et à une population donnés, son rythme et sa qualité dépendent étroitement d'une histoire, de données structurelles et de représentations qui fondent la capacité de chaque pays à mettre en place et faire évoluer un contrat social rassemblant la population et son gouvernement.
- 3.71 L'émergence économique et l'insertion gagnante dans la mondialisation requièrent un État stratège, capable d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de crois-

sance entretenant un consensus social, de concilier les multiples défis internes de son développement, d'arbitrer entre eux lorsque cela s'impose et de défendre ses intérêts sur la scène internationale, d'investir à long terme sur le capital physique et humain tout en préservant le patrimoine naturel et culturel.

La coopération ne peut ignorer les enjeux de la gouvernance

- 3.72 Le rôle de l'action de coopération dépend donc en premier lieu de la situation propre à chaque pays et ne peut se réduire à un modèle unique. L'efficacité des actions de coopération nécessite une approche partenariale, adaptée au contexte, fondée sur l'égalité des partenaires, un diagnostic partagé des besoins et une contractualisation des engagements réciproques.
- 3.73 Toutes les formes de coopération et d'aide au développement qui ont ignoré le rôle premier des dynamiques endogènes dans le développement ont échoué, y compris en situation d'urgence ou de défaillance de l'État. Nul apport massif de fonds extérieurs ou recette magique pour le développement, dont l'histoire de la coopération est émaillée, n'a de sens lorsque les institutions ne sont pas respectées dans la relation de coopération.
- 3.74 La politique de coopération ne peut ignorer les enjeux de la gouvernance en se repliant sur des approches purement technicistes du développement. Elle ne doit pas utiliser un rapport de force inégal pour imposer à ses partenaires une forme particulière de gouvernance. Il est tout aussi important qu'elle évite, sous prétexte d'efficacité à court terme, de court-circuiter les instances légitimes de gouvernement et d'administration au risque de les fragiliser.
- 3.75 Par-delà la variété des offres de coopération en matière de gouvernance, l'enjeu est que dans sa forme même la coopération renforce les processus et dynamiques internes aux sociétés afin qu'elle contribue à des institutions plus légitimes et plus efficaces, et par là même à leur capacité de piloter le processus de développement.

La France fait de la gouvernance une priorité de sa coopération, dans le respect de la souveraineté de ses partenaires

- 3.76 La France fait de la promotion du droit des individus, de l'État de droit et de la gouvernance un axe essentiel de sa coopération et considère qu'ils sont parties intégrantes du dialogue politique sur l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement. Cette priorité repose sur le constat que la gouvernance est une dimension essentielle du destin politique des sociétés et de leur émergence économique. Toutefois, l'appui à la gouvernance se heurte aux limites de tout intervenant extérieur pour interférer dans l'équilibre politique et social d'un pays souverain.
- 3.77 Le premier devoir d'une politique de coopération est d'assumer de façon transparente ses positions de principe sur des sujets parfois sensibles et d'indiquer les valeurs essentielles sur lesquelles elle entend baser sa relation de partenariat. Il s'agit, dans la limite du respect des droits fondamentaux et de la protection des populations et des individus, de s'assurer que le dialogue de coopération est à la fois franc et respectueux des souverainetés. Outre la promotion des droits humains fondamentaux, la politique française de coopération en matière de gouvernance donne la priorité à trois axes stratégiques : la consolidation de l'État, la promotion de la gouvernance démocratique et la promotion de l'égalité femme-homme, du niveau local au niveau régional.

Trois priorités fonctionnelles : la consolidation de l'État, la promotion de la gouvernance démocratique et de l'égalité femme-homme

- 3.78 La France agit en faveur de la modernisation de l'État, notamment par une coopération juridique, judiciaire, administrative et territoriale, et en renforcement de la gouvernance financière : appui à la mobilisation des ressources nationales, à l'élaboration et l'exécution des budgets, au suivi

de la qualité des finances publiques et au renforcement des institutions de contrôle. Elle vise par ces actions à améliorer les services aux citoyens et l'environnement des affaires, notamment en luttant activement contre la corruption. Elle apporte également un soutien aux politiques convergentes de déconcentration et de décentralisation conduites par les États.

- 3.79 Processus au cœur des politiques de développement, la gouvernance dite « démocratique » se fonde sur le soutien aux démarches participatives à tous les niveaux de territoire, du local au global. Dépassant une approche de la gouvernance limitée à la bonne gestion des affaires publiques et à la lutte contre la corruption – sans pour autant sous-estimer l'importance de cette dimension –, la gouvernance démocratique rejoint le principe d'appropriation. Plutôt que de chercher à imposer des normes universelles, elle propose d'apporter aux sociétés partenaires une expérience et une expertise ciblées pour les aider à transformer leurs modes d'action collective et élaborer ainsi des politiques adaptées aux défis auxquels elles doivent faire face.
- 3.80 La politique française de coopération accorde également une haute priorité à la promotion du statut de la femme d'autant plus que celui-ci se révèle un puissant moteur du développement. L'égalité femme-homme dans l'accès à l'éducation, aux services sociaux et de santé, à l'emploi, au foncier ou encore aux services financiers, mais aussi aux instances de gouvernance à tous les niveaux constitue une condition indispensable à l'enrichissement politique et économique des sociétés dans un monde où, d'après les Nations unies, les femmes représentent encore 60 % des plus pauvres.

L'accompagnement de la société civile, nécessaire complément au dialogue bilatéral

- 3.81 L'efficacité des politiques et des actions de coopération est étroitement dépendante

de l'adéquation des politiques suivies avec les besoins des populations. Le dialogue entre États constitue, naturellement, le cadre premier dans lequel s'inscrit la politique publique de coopération pour le développement, mais il doit associer de façon croissante les populations. La participation des citoyens et de la société civile des pays partenaires sera donc systématiquement recherchée dans les actions bilatérales mises en œuvre par la France et promue au niveau européen ou multilatéral, qu'il s'agisse de leur association par l'État partenaire, en amont, à la définition des politiques publiques, au pilotage, au suivi et à l'évaluation des actions soutenues. La France appuiera également le développement des échanges bilatéraux et au sein des réseaux internationaux entre organisations jumelles de France et des pays partenaires.

Les collectivités territoriales, partenaires du développement local

3.82 Les collectivités locales sont l'un des lieux où s'opère le renforcement de la gouvernance à la faveur du processus de décentralisation et notamment le caractère participatif et démocratique du développement. La décentralisation rapproche le processus de décision et de gestion publique des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. Elle peut contribuer à un développement socio-économique adapté dans des domaines qui souffrent d'approches trop centralisées. Elle favorise la cohésion territoriale et l'enracinement de la démocratie. Elle participe également à la lutte contre la pauvreté.

La France, chef de file pour la mise en œuvre des lignes directrices internationales d'ONU-Habitat sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous

L'urbanisation rapide engendre un processus de fracture urbaine et de développement des bidonvilles plaçant les autorités locales en

première ligne de la lutte contre la pauvreté et de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. En 2007 et en 2009, la France a soutenu activement l'adoption par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat de lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous : eau, assainissement, traitement des déchets, énergie, transports, communications, école primaire, santé et sécurité publique. Elle s'est vu confier un rôle de chef de file international pour leur mise en œuvre. Il s'agira d'appuyer les processus de décentralisation et les politiques urbaines inclusives dans les États qui s'engagent à appliquer ces lignes directrices dans une perspective de coordination de l'aide.

3.83 Les partenariats français en la matière combinent un soutien aux politiques de décentralisation et de déconcentration menées par les États, un appui aux associations d'élus locaux, le renforcement des collectivités locales, la mobilisation des ressources humaines et financières ainsi que l'amélioration des conditions de vie des citoyens et le développement économique durable. Les collectivités territoriales françaises jouent un rôle essentiel, par leurs coopérations décentralisées, dans l'accompagnement de ce processus par la coopération française. Plus de 5 000 collectivités françaises sont ainsi engagées auprès d'une dizaine de milliers de collectivités partenaires à travers plus de 12 000 projets de coopération. Les collectivités territoriales de l'outre-mer disposent d'avantages particuliers pour mener cette coopération dans leur voisinage.

La coopération décentralisée

La coopération décentralisée regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées par les collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) avec une autorité territoriale étrangère. Reposant sur des conventions entre partenaires, les formes de la coopération décentralisée sont diverses : aide au développement, appui institutionnel, gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière ou coopération interrégionale. Aujourd'hui, près de 5 000 col-

lectivités territoriales françaises sont engagées à l'international auprès d'une dizaine de milliers de collectivités locales partenaires, à travers plus de 12 000 projets de coopération décentralisée dans 141 pays. En 2008, au titre de l'APD, les collectivités territoriales ont consacré 72 millions d'euros à des projets menés dans des pays en développement, dont près de 60 % en Afrique subsaharienne et 15 % dans les pays du Maghreb.

Le niveau régional, étape essentielle vers la mondialisation

- 3.84 L'intégration régionale permet de mieux gérer un certain nombre d'enjeux comme les bassins fluviaux internationaux, les migrations qui sont pour l'essentiel intra-régionales, les grandes infrastructures de transport ou d'énergie, tout particulièrement dans les régions fortement fragmentées. Elle contribue également à gérer les tensions et germes de conflits souvent régionaux (coopération régionale sur le maintien de la paix).
- 3.85 Elle fournit aux pays un terrain d'apprentissage de l'ouverture économique en permettant une compétition entre pays de niveaux économiques voisins, favorisée par l'harmonisation des politiques. Elle leur permet également de mieux peser, collectivement, sur les débats internationaux qu'à titre individuel.
- 3.86 Une coordination régionale renforcée contribue à une efficacité accrue des politiques nationales. L'intégration des marchés permet des économies d'échelle et favorise les investissements privés. L'intégration régionale est aussi un moyen d'améliorer la gouvernance, par l'harmonisation du droit, la gestion d'institutions communes, la mise en commun de ressources publiques et le partage des coûts, en particulier dans le domaine des infrastructures. Les politiques de coopération, souvent élaborées au niveau national, souvent de leur nature partenariale, doivent également veiller à leur cohérence régionale, gage d'une efficacité accrue.

5) Encourager la production et l'échange des savoirs et des cultures

- 3.87 Facteurs essentiels d'un développement pérenne, priorités de longue date de la politique de coopération de la France, l'économie de la connaissance et la promotion de la diversité culturelle resteront des axes essentiels de cette politique.

La recherche, l'enseignement supérieur et la promotion de l'innovation sont essentiels au développement durable

- 3.88 La montée des défis globaux, la nécessité d'élaborer des réponses nouvelles et concertées et de décliner celles-ci dans des environnements économiques, sociaux et naturels variés nécessitent d'importants efforts de recherche et d'innovation. La coopération française appuiera la recherche pour le développement en France et encouragera le développement des partenariats internationaux, aussi bien avec les pays émergents que dans les pays où les communautés scientifiques sont encore peu développées et dont elle appuiera le développement scientifique. Elle développera les partenariats et la construction de réseaux de recherche en appui aux activités internationales des organismes français de recherche spécialisés dans les questions de développement, notamment l'Agence inter-établissement de recherche pour le développement (AIRD), des universités et des think tanks. Elle encouragera les programmes européens et internationaux de recherche et l'insertion des chercheurs des pays en développement dans les réseaux scientifiques internationaux.
- 3.89 Elle encouragera le partage, la confrontation et la synthèse des travaux scientifiques sur les grands enjeux partagés tels que le climat, la biodiversité, la sécurité alimentaire ou la régulation économique, afin d'alimenter l'émergence de consensus

propres à favoriser des solutions collectives à ces problèmes. Elle poursuivra dans le même esprit les travaux engagés par la commission dirigée par J.E. Stiglitz, A. Sen et J. Fitoussi¹² visant à renouveler l'approche et la mesure du développement et de la richesse.

- 3.90 Par ailleurs, dans un souci d'encourager l'innovation dans les pays en développement, la France les appuiera dans l'adoption de systèmes de protection de la propriété intellectuelle adaptés à leurs circonstances. Dans le cadre de l'Union européenne, elle contribuera à la recherche d'un juste équilibre entre la protection des industries européennes et la diffusion des technologies dans les pays en développement incluant une approche spécifique pour les pays les moins avancés. Le transfert de technologie, l'aide à la création d'entreprises innovantes et le renforcement des capacités des pouvoirs publics dans les pays en développement seront également encouragés.
- 3.91 L'accès à une offre d'enseignement supérieur de qualité est nécessaire aussi bien pour satisfaire aux besoins d'innovation des sociétés et de l'économie qu'en réponse aux aspirations de promotion sociale par l'éducation et l'emploi qualifié d'une classe moyenne mondiale en plein essor. Face à une demande sociale qui augmente et doit s'adapter à la mutation du marché de l'emploi, le système public d'enseignement supérieur souffre souvent d'un manque de financement et d'une faible réactivité, sans que l'offre privée ne fournisse toujours d'alternative satisfaisante. La coopération française appuiera le développement équilibré d'une offre publique et privée d'enseignement supérieur par les partenariats en matière d'enseignement supérieur et de formation professionnelle et le soutien au développement de formations universitaires à l'étranger, notamment dans le cadre de la francophonie
- 3.92 La France poursuivra sa politique d'accueil en France d'étudiants étrangers : 260 000 étudiants étrangers bénéficient ainsi chaque année de la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur en France, effort que l'État et certaines collectivités complètent par un soutien individuel ciblé par le biais des bourses d'études. Elle veillera dans

le cadre de sa politique de coopération à ce que l'accueil en France des étudiants originaires des pays en développement donne la priorité aux besoins des pays d'origine.

La culture, fondement négligé du développement

- 3.93 La France encourage le développement de la culture, des arts et des langues comme autant de ressources pour le maintien de la diversité culturelle, la facilitation du dialogue des cultures, la paix et le développement. La politique de coopération française dans le domaine culturel vise notamment à appuyer la définition des politiques nationales en faveur de la structuration et de la professionnalisation des secteurs culturels, à soutenir la valorisation des ressources culturelles locales et l'accès des artistes des pays en développement aux circuits internationaux. La coopération française assure également la promotion active de la langue française dans le cadre de politiques en faveur du multilinguisme, particulièrement en Afrique où elle constitue une des langues d'intégration du continent.
- 3.94 L'action de la France se matérialise à la fois par son appui aux initiatives multilatérales notamment de l'UNESCO et de l'Organisation internationale de la Francophonie, par son plaidoyer pour une nouvelle stratégie culturelle extérieure de l'Union européenne intégrant mieux la culture aux politiques de développement et, au niveau bilatéral, à travers son réseau de coopération culturelle et linguistique à l'étranger et ses opérateurs spécialisés, dont l'Institut français et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger constituent les deux piliers.

La diffusion des savoirs et des idées par des médias variés est un gage de pluralisme essentiel au développement

- 3.95 Rendre accessible à un plus grand nombre l'immense richesse culturelle, scientifique et littéraire du monde participe à la fois à

la préservation des savoirs existants, à une meilleure compréhension mutuelle, à la réflexion sur les avenir possibles, et constitue un gage de débat pluraliste, facteur de développement. La France s'attache à encourager le dialogue sous toutes ses formes au sein des sociétés et entre celles-ci en soutenant la diffusion des savoirs : débats, conférences, expositions, publications et communication grand public, organisations d'événements culturels ponctuels. La politique de coopération encouragera l'accès à des médias libres et pluralistes en appuyant la professionnalisation des filières audiovisuelles.

Promotion de la culture scientifique et technique (PCST) en Afrique et à Madagascar

Le PCST agit en faveur d'une meilleure diffusion des savoirs scientifiques et techniques sur le continent africain. Mis en place fin 2004, ce projet est conduit par l'Institut de recherche pour le développement dans les pays suivants : le Burkina Faso, le Cameroun, la République centrafricaine, Djibouti, Madagascar, le Mali, le Maroc, le Sénégal, le Tchad et le Yémen. Il vise à renforcer les capacités nationales de diffusion de la culture scientifique, à professionnaliser les acteurs et à fédérer leurs initiatives, à leur offrir une visibilité accrue et à mobiliser les décideurs. De 2004 à 2009, il a soutenu plus de 150 projets.

LA MISE EN ŒUVRE DE PARTENARIATS DIFFÉRENCIÉS

Maximiser l'impact de nos actions

- 4.1 La politique de coopération au développement constitue l'un des atouts majeurs de l'action internationale de la France. Les missions assignées à la coopération au développement se déclinent dans des pays différents quant aux enjeux, et donc différents quant aux objectifs stratégiques poursuivis et aux partenariats mis en œuvre.
- 4.2 L'action de la France en matière de coopération au développement se concentrera sur deux régions prioritaires, l'Afrique subsaharienne et la région méditerranéenne ; elle sera en même temps déployée dans deux catégories de pays, les pays en crise et les pays émergents.
- 4.3 En complément nécessaire des partenariats différenciés, la France poursuivra son effort au niveau international pour l'émergence de règles, de mécanismes et de modes de financements collectifs à l'échelle mondiale.

1) Afrique : soutien à la croissance et à la réalisation des OMD

L'Afrique, voisine de l'Europe, fait face à des défis majeurs

- 4.4 Dernière région à effectuer sa transition démographique, l'Afrique subsaharienne, qui compte aujourd'hui 850 millions d'habitants, devrait, selon les projections des Nations unies, en compter 1,8 milliard et représenter 20 % de la population mondiale en 2050, soit plus que la Chine ou l'Inde à cette date. Sa population, rurale à plus de 60 %, est en voie d'urbanisation rapide, et plus de la moitié des habitants devraient être urbains d'ici à 2035. Sa population est jeune, de moins de 25 ans pour les deux tiers. Du fait de cette dynamique démographique, le nombre de nouveaux arrivants sur le marché du travail passera de 17 millions par an aujourd'hui à 27 millions en 2030 alors que les perspectives de l'emploi sont incertaines. L'augmentation continue de la proportion de la population en âge de travailler dans la population totale au cours des 40 prochaines années peut être un atout si ces jeunes disposent de formations adaptées et d'emplois.
- 4.5 L'Afrique recèle d'énormes potentialités. Elle dispose d'importantes réserves de richesses minérales, de ressources naturelles et de terres arables. Les pays du continent ont, pour la majorité, fortement progressé sur le plan économique. Les flux de capitaux à destination du continent connaissent depuis le tournant du millénaire une forte embellie, avec des investissements considérables dans le secteur minier, mais aussi dans les infrastructures, les télécommunications, les transports ou encore l'agroalimentaire. Pariant que son dynamisme démographique se transformera demain en dynamique de marché, de nouveaux fonds d'investissement viennent désormais y chercher des rendements supérieurs à ceux des pays industrialisés tandis que les nouvelles puissances, Chine en tête, y investissent massivement et probablement pour le long terme.
- 4.6 Depuis le tournant du millénaire, l'Afrique conjugue ainsi trois atouts : une diminution importante du nombre de conflits ; une forte amélioration du cadre macroéconomique, notamment une réduction de l'inflation et de l'endettement public ; une croissance plus rapide que celle du Brésil et de l'Inde entre 2000 et 2010, qui devrait selon les projections se maintenir à plus de 6 % l'an d'ici 2015.

- 4.7 Elle souffre cependant d'un retard important pour l'atteinte des OMD. La pauvreté y reste massive, quoique inégalement répartie : elle touchait 50 % de la population de la région en 2007. Par ailleurs, le développement économique du continent se trouve affecté par son morcellement. Enfin, la croissance économique y génère moins d'emplois formels que dans les autres régions en développement.
- 4.8 En réponse aux défis que constituent ces contraintes et ces opportunités, la politique française de coopération fait du partenariat avec l'Afrique dans la recherche d'un développement accéléré et durable, sa première priorité. Celle-ci se décline selon deux axes :
- dans l'ensemble du continent, un soutien à une croissance durable et créatrice d'emplois, en particulier à travers le développement des infrastructures et du secteur privé ainsi que l'approfondissement de l'intégration régionale ;
 - une affectation prioritaire de ses moyens bilatéraux les plus concessionnels en faveur de la poursuite des OMD et du renforcement de l'État de droit à un groupe de 14 pays, principalement de la catégorie des pays les moins avancés.

La France renforcera son partenariat avec l'Afrique subsaharienne pour une croissance durable et génératrice d'emplois

- 4.9 La politique de la coopération française vise à apporter des réponses structurelles aux défis auxquels l'Afrique subsaharienne doit faire face pour soutenir la croissance à long terme et réduire de manière durable la pauvreté. Pour cela, elle participe au financement de programmes d'investissement dans les secteurs des infrastructures, du développement urbain et de l'accès à l'eau et à l'assainissement. La Banque mondiale estime que l'insuffisance d'infrastructures, notamment de transport routier, de télécommunication et d'électricité, prive chaque année l'Afrique subsaharienne de 2 points de croissance. La mise à niveau de ces

infrastructures nécessiterait la mobilisation de près de 100 milliards de dollars par an au cours des dix prochaines années. Les deux tiers de cet investissement devraient être pris en charge par les contribuables ou les usagers africains et une autre partie par l'investissement direct étranger. Les bailleurs de fonds publics internationaux ont toutefois un rôle important à jouer dans la réponse à ces besoins, que ce soit par l'apport direct de fonds ou par l'apport de garanties facilitant la mobilisation des fonds privés.

- 4.10 La politique de coopération de la France en Afrique subsaharienne vise, par ailleurs, à soutenir directement la croissance économique et la création d'emplois. Dans le cadre de l'initiative du Cap, la France œuvre depuis 2008 à un soutien du secteur privé par la mobilisation de 2,5 milliards d'euros en cinq ans, qui devraient générer un soutien à 1900 entreprises, petites et moyennes principalement, avec à terme la création de plus de 300 000 emplois et une mobilisation de financements complémentaires auprès des investisseurs de plus de 8 milliards d'euros. Dans le même objectif, le sommet Afrique-France de juin 2010 a été l'occasion pour plus de 200 entreprises françaises et africaines de s'engager à nouer des partenariats respectant une charte de valeurs communes centrée sur la responsabilité sociale et environnementale.

Programme de mise à niveau des entreprises au Sénégal

L'AFD appuie depuis 2003 le programme de mise à niveau des entreprises au Sénégal conjointement avec la Commission européenne et l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel. Ce programme s'inscrit dans un contexte marqué par le coût et l'incertitude de l'approvisionnement local en énergie et par un impact significatif de l'industrie sur l'environnement local (pollution) et global (émissions de carbone). Le programme vise à renforcer la compétitivité d'entreprises ciblées du Sénégal en réduisant simultanément leur facture énergétique et leur impact sur l'environnement. Il est complété par un prêt concessionnel à la filiale séné-

galaise de la Société générale (SGBS) pour refinancer à un taux très attractif les investissements de ces entreprises.

4.11 La France continuera également à œuvrer pour le renforcement des institutions multilatérales africaines : Union africaine, Banque africaine de développement, premier bailleur de fonds africain du continent, banques sous-régionales, institutions d'intégration économique, agences de bassin et autres institutions régionales telle que l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires (OHADA)... Ce soutien passera en particulier par le partenariat euro-africain et les institutions de la Zone franc.

4.12 Les migrations sont également un facteur important de l'évolution de la région. Vingt millions d'Africains vivent dans un pays autre que celui de leur naissance dont 4 millions hors d'Afrique. Un dialogue régulier entre l'Europe et l'Afrique est engagé sur les questions migratoires sur la base de l'intérêt commun d'une régulation des flux migratoires par la réduction des différences de développement économique et social entre territoires, en cohérence avec les objectifs du millénaire pour le développement. À cet égard, les accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire constituent des instruments de partenariat au service du renforcement des compétences des pays d'origine.

Les financements destinés à l'atteinte des OMD seront prioritairement consacrés à 14 pays, principalement des pays pauvres francophones d'Afrique subsaharienne

4.13 Le CICID du 5 juin 2009 a établi une liste de quatorze pays pauvres prioritaires qui bénéficieront en priorité des concours les plus concessionnels destinés à financer les services sociaux et l'appui au renforcement de l'État¹³. Ces pays ont été identifiés sur la base d'un ensemble de critères

économiques et sociaux, mais aussi de l'intensité des relations avec la France sur le plan culturel, linguistique ou des communautés de migrants.

4.14 Les quatorze pays pauvres prioritaires auront naturellement accès aux appuis destinés à soutenir le développement économique, notamment les infrastructures et le secteur privé. Toutefois, pour tenir compte des contraintes économiques et financières particulièrement élevées qui limitent leur possibilité de recourir aux marchés financiers, la France concentrera dans ces pays ses financements les plus concessionnels (subventions et prêts fortement bonifiés) destinés à promouvoir l'accès de leurs populations pauvres aux services essentiels et à améliorer le statut des femmes. Ces pays seront également prioritaires pour les appuis au renforcement des capacités de l'État dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. **Au total, pour le triennum budgétaire 2011-2013, les 14 pays pauvres prioritaires recevront au moins 50 % des subventions bilatérales françaises.**

Améliorer la qualité des enseignements et renforcer les capacités de gestion des systèmes éducatifs au Burkina Faso

Depuis 2002, le Burkina Faso a engagé un programme national de développement de l'éducation visant la scolarisation à l'école primaire de tous ses enfants d'ici à 2015. Il a bénéficié à ce titre, et dans le cadre de l'initiative éducation pour tous – Fast Track –, de cinq financements successifs pour un total de 53 millions d'euros. Ces subventions, conjuguées aux financements des autres partenaires et au budget du pays, ont permis le financement des investissements éducatifs et un relèvement significatif des taux de scolarisation (72 % en 2008 contre 46 % en 2001). Une partie des concours de l'AFD cible plus spécifiquement l'amélioration de la gestion financière, la qualité de l'enseignement et les transferts de compétences aux collectivités locales.

La France mobilisera l'ensemble de ses moyens bilatéraux de coopération en faveur du continent africain et encouragera une mobilisation croissante au plan multilatéral

4.15 La coopération bilatérale s'adaptera aux besoins, priorités et capacités de ses partenaires par la diversité de ses modes d'intervention : prêts, concessionnels ou non, subventions, garanties, prises de participation, assistance technique, coopération scientifique et universitaire. Dans des pays particulièrement touchés par la crise de la dette dans un passé récent, des solutions financières innovantes pourront être mobilisées, à l'instar de prêts dont le remboursement peut être adapté aux fluctuations des recettes d'exportation (dits prêts contracycliques). **Au total, pour le triennum budgétaire 2011-2013, l'Afrique subsaharienne bénéficiera de plus de 60 % de l'effort financier bilatéral français.**

Niger : contribuer à l'adaptation des économies et des sociétés aux effets du changement climatique

Au cours des trois dernières décennies, le Niger a subi les effets d'une sécheresse persistante qui a accéléré la dégradation du milieu naturel et l'avancée du désert. La disponibilité des eaux de surface utilisées pour l'agriculture est fortement menacée par l'érosion et la désertification. En réponse à ce problème l'AFD a accordé un financement de 11 millions d'euros à l'État nigérien pour un projet visant à améliorer l'infiltration des eaux de pluie sur les plateaux et dans les vallées et à augmenter la production de l'agriculture et des forêts par l'aménagement du bassin versant de Badaguichiri. Ce projet participera à l'absorption des émissions de CO₂ via la protection et l'aménagement de 10 000 hectares d'espaces sylvopastoraux, soit la fixation de 25 000 tonnes de CO₂ en fin de projet. Par ailleurs, l'aménagement du bassin versant améliore la résilience des sols et diminue la vulnérabilité aux événements extrêmes tels que les sécheresses. Ce projet répond donc à la fois à l'enjeu d'une

meilleure gestion de l'eau en milieu aride et à celui de la préservation des ressources naturelles, particulièrement fragilisées au Niger par la dureté du climat et la pression démographique.

4.16 La France continuera, par ailleurs, à encourager les nombreuses initiatives des sociétés civiles françaises et africaines qui contribuent à la richesse de la relation bilatérale de coopération.

4.17 Le niveau élevé de financement du FED (Fonds européen de développement) et les interventions de la BEI (Banque européenne d'investissement) apportent une contribution majeure à la coopération avec l'Afrique, notamment sur les aspects d'ouverture aux échanges ou d'appui au secteur productif. La France travaillera avec ses partenaires à l'adaptation des instruments financiers européens. Elle soutiendra le développement des activités de la BEI dans la région, en collaboration avec les banques africaines et les agences bilatérales européennes. Le recours accru aux prêts et aux mécanismes de mixage des prêts et dons doit en effet permettre d'augmenter les financements disponibles et de réserver en priorité les dons à la lutte contre la pauvreté et au soutien des secteurs sociaux, notamment dans les pays les plus pauvres.

4.18 La France soutiendra la Banque africaine de développement (BAfD), dont les interventions sont recentrées sur un éventail de priorités sectorielles ciblées : infrastructures, secteur privé, gouvernance, États fragiles et intégration régionale, permettant un effet de levier sur ces priorités ; sur le plan géographique, les interventions du groupe rejoignent la volonté de concentration du CICID, les quatorze pays pauvres prioritaires étant éligibles à son guichet concessionnel, le Fonds africain de développement. La BAfD joue enfin un rôle majeur en termes d'appropriation africaine, de production intellectuelle et de capacités de conception de politiques, et de formation de cadres africains dont la coopération française appuiera le développement.

4.19 En tant que cinquième contributeur à l'AID de la Banque mondiale, premier fonds concessionnel mondial, la France veillera

également à ce qu'une part croissante de ce fonds soit consacrée à l'Afrique subsaharienne, à partir de l'objectif d'au moins 50 % déjà fixé pour l'AID-15. Elle plaidera pour que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ainsi que les autres fonds verticaux auxquels elle contribue continuent à accorder une priorité à l'Afrique.

La Zone franc

La Zone franc regroupe trois ensembles distincts dotés chacun d'une monnaie propre : les huit États d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Guinée-Bissao, Mali, Niger, Sénégal et Togo) membres de l'Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest (UEMOA), les six États d'Afrique centrale (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad) appartenant à la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et les Comores.

Cette coopération monétaire, unique par sa longévité, est fondée sur quatre principes fondamentaux : la garantie de convertibilité illimitée apportée par la France, la parité fixe entre ces monnaies (francs CFA et franc comorien) et l'euro, la libre transférabilité des fonds au sein de chaque sous-région et la centralisation des réserves de change.

La Zone franc a permis aux pays membres de l'UEMOA et de la CEMAC de jeter les bases de l'intégration et de la solidarité régionales, indispensables pour accroître leur potentiel de croissance et améliorer leur résilience aux chocs extérieurs. Dans ce cadre, la France soutient financièrement les banques de développement de ces deux sous-régions que sont la BOAD (Banque ouest africaine de développement) et la BDEAC (Banque de développement des États d'Afrique centrale) et apporte chaque année une aide budgétaire globale pour financer des projets d'intégration régionale. Les unions régionales de la Zone franc ont adopté un processus de convergence macroéconomique pour améliorer le fonctionnement de ces unions monétaires et garantir la soutenabilité des politiques budgétaires.

La Zone franc constitue enfin une enceinte privilégiée de dialogue avec la tenue semestrielle d'une réunion des ministres des Finances des pays membres.

2) Méditerranée : le développement durable dans une perspective de convergence

4.20 Zone de contact entre l'Europe, l'Asie et l'Afrique, entre le christianisme, l'islam et le judaïsme, le bassin méditerranéen est à la fois une zone de rencontre, une zone de tensions et de conflits et une voie de passage stratégique. La France et les pays voisins des rives sud et est de la Méditerranée ont tissé des rapports étroits dus à la proximité géographique et aux liens entre sociétés, notamment à travers la présence en France d'importantes communautés originaires de ces pays, l'ancienneté de flux migratoires et une communauté francophone importante des deux côtés de la Méditerranée.

Le bassin méditerranéen présente quatre défis auxquels la coopération régionale doit apporter une réponse, notamment dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée

4.21 En dépit de leur proximité, les pays du pourtour méditerranéen connaissent des trajectoires divergentes. Les différences de niveaux de revenus entre l'Union européenne et ses voisins sont importantes et se combinent difficilement. Tandis que la population de l'Union européenne est largement stabilisée, celle des pays du sud et de l'est de la Méditerranée est en pleine mutation : les Nations unies estiment que l'aire méditerranéenne allant de la Turquie jusqu'au Maroc verra arriver sur le marché de l'emploi, au cours des vingt prochaines années, 60 millions de jeunes dont une partie de diplômés de l'enseignement supérieur et que la croissance démographique et les migrations se traduiront par l'accueil de 75 millions de nouveaux urbains d'ici 2030, principalement près des côtes². Cette évolution posera d'une part un défi quant à l'augmentation de l'investissement, aujourd'hui insuffisant, et d'autre part un

défi social et environnemental majeur dans les zones d'accueil tout en accentuant l'enjeu de la sécurité alimentaire. Afin de réduire le risque de crise et de s'insérer durablement dans la mondialisation, ces mutations rapides imposent aux pays méditerranéens voisins de l'Europe d'opérer des transformations profondes et simultanées de leurs économies et de leurs marchés de l'emploi, de leurs sociétés et de leurs institutions ainsi que de leur relation à un environnement fragile et menacé. Dans ce contexte, la mise en œuvre d'un socle de protection sociale pour améliorer la cohésion sociale, la stabilité et le développement durable revêt une importance particulière.

- 4.22 L'Europe est un partenaire privilégié des pays du sud et de l'est de la Méditerranée dans ce processus. En valorisant la proximité géographique et culturelle, en mettant en valeur de façon durable ses ressources naturelles fragiles, le partenariat euro-méditerranéen réunit toutes les conditions pour faire de la Méditerranée un espace économique attractif, au bénéfice des populations riveraines. Il doit permettre de renforcer l'intégration régionale, notamment celle des systèmes productifs et des marchés financiers, qui reste limitée comme le montre la faiblesse relative des flux commerciaux et d'investissement.
- 4.23 C'est pour concrétiser ce partenariat renforcé que la Méditerranée a été incluse dans la politique de voisinage de l'Union européenne. Le processus de Barcelone, lancé en 1995, vise ainsi à favoriser la convergence des économies, bâtir un partenariat politique et promouvoir les échanges culturels. Pour aller encore plus loin, le président de la République a lancé, lors de la Conférence de Paris du 13 juillet 2008, l'Union pour la Méditerranée. Celle-ci propose une démarche partenariale associant les pays membres de l'Union européenne et l'ensemble des pays riverains de la Méditerranée, développant entre États intéressés des solidarités pratiques sur des enjeux partagés, matérialisées par des projets au bénéfice direct des populations.

La coopération française en Méditerranée poursuit trois priorités qui se déclinent de façons distinctes dans trois groupes de pays

- 4.24 La politique de coopération de la France dans la zone poursuit trois priorités complémentaires : le soutien à une croissance créatrice d'emplois dans les pays du voisinage méditerranéen, dans une perspective de convergence économique, et l'accompagnement des mutations sociales, pour renforcer la cohésion et limiter les tensions et conflits, constituent deux enjeux majeurs pour la France, l'Europe et les pays de la rive sud du bassin méditerranéen. La préservation de la Méditerranée constitue le troisième enjeu : cette mer semi-fermée est l'une des plus polluées du monde et se révèle particulièrement exposée aux divers scénarios de changement climatique.
- 4.25 Ces priorités se déclinent en cinq objectifs pratiques, en phase avec les initiatives de l'Union pour la Méditerranée :
- favoriser un développement harmonieux des territoires, notamment accompagner l'installation des nouveaux urbains en appuyant l'équipement et l'offre de services publics ;
 - accompagner l'élévation du niveau de développement humain par la coopération universitaire et culturelle et le développement des migrations circulaires ;

En Tunisie, la formation professionnelle en appui à la croissance

L'AFD accompagne depuis 1996 la Tunisie dans sa politique de mise à niveau de la formation professionnelle. Il s'agit de promouvoir l'approche par les compétences et l'alternance et de favoriser le partenariat entre l'administration et les branches professionnelles concernées. En pratique, l'AFD a mis en place 3 lignes de crédit successives pour un total de 73 millions d'euros afin d'appuyer la création ou la restructuration de 24 centres de formation professionnelle orientés vers le tourisme, l'agriculture et l'industrie, représentant un flux annuel de l'ordre

de 13 000 apprenants. L'Agence finance sur prêt l'investissement matériel, l'ingénierie de formation ainsi que le renforcement du dispositif institutionnel tandis qu'une subvention complémentaire permet aux branches professionnelles tunisiennes de renforcer les échanges avec leurs homologues en France.

Avec l'appui financier du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire¹⁴, dans le cadre de l'accord relatif à la gestion des flux migratoires et au développement solidaire conclu avec la Tunisie, elle finance sur don et à hauteur de 17,8 millions d'euros des centres de formation professionnelle dans les métiers du bâtiment et des travaux publics, de la soudure et de la construction métallique et de la mécanique appliquée à l'aéronautique.

- contribuer à la modernisation du secteur productif, en appuyant le développement des PME, en améliorant l'offre de financements et la formation professionnelle, la qualité des infrastructures et la maîtrise de l'énergie ;
- promouvoir un développement agricole et rural contribuant à la sécurité alimentaire ;
- encourager une gestion améliorée des ressources naturelles, notamment les ressources en eau et les zones côtières, et la protection du patrimoine culturel.

Le traitement des eaux usées au Caire

Au Caire, les eaux usées représentent près de 5 millions de m³ par jour pour une population de 12 millions d'habitants. Le schéma directeur d'assainissement du Grand Caire prévoit le traitement de ces eaux usées dans trois stations modernes pour faire face aux besoins d'une population croissante. Un prêt de 50 millions d'euros accordé par l'AFD en 2009 vise à cofinancer avec la Banque africaine de développement et le gouvernement égyptien une extension de la station d'épuration de la rive est du Caire, Gabal el-Asfar, pour un montant total estimé de 230 millions d'euros, qui permettra de desservir environ 1,5 million d'habitants. Les travaux seront menés par un organisme public rattaché au ministère du Logement et des Services publics urbains — qui passera auprès d'un opérateur privé international un contrat de construction et d'exploitation pour les deux premières années. Le projet permettra

ainsi de supprimer le rejet direct dans le milieu naturel d'eaux usées non traitées pour les dix prochaines années.

4.26 Ces priorités se déclinent de façon distincte dans trois groupes de pays :

- la France entretient avec les pays du Maghreb un lien de proximité fort et a, par ailleurs, fait de l'Égypte un partenaire économique et politique majeur au Proche-Orient. Elle propose à ces pays, soumis à des enjeux comparables en termes de croissance économique et de création d'emplois, une action globale mobilisant l'ensemble de sa palette d'outils – prêts, subventions, expertise. Cette coopération, complétée par une activité de conseil pour l'élaboration des politiques publiques nationales, vise à faire de la France un partenaire de référence pour ces pays ;
- dans les pays du Proche-Orient, marqués par d'importants enjeux géopolitiques, la France ciblera ses interventions sur des enjeux critiques. Les instruments mobilisés seront principalement les prêts et l'assistance technique, à l'exception des Territoires palestiniens où les interventions se feront pour l'essentiel sur subventions ;
- en Turquie et dans les Balkans, l'élément structurant de la coopération est la convergence avec l'Union européenne en matière d'acquis réglementaires, de normes sociales et environnementales et de facteurs de compétitivité économique.

La coopération méditerranéenne mobilise principalement l'intermédiation financière et les échanges de savoirs, en étroite association avec le niveau européen

4.27 Les pays méditerranéens sont tous des pays à revenus intermédiaires. La coopération bilatérale y mobilisera une palette diversifiée d'instruments financiers : principalement des prêts faiblement concessionnels, des garanties, des fonds d'investissements et des partenariats public-privé et, plus ponctuellement, des subventions destinées à lever des facteurs bloquants,

à amorcer des dynamiques d'investissement ou à financer de façon ciblée des actions non rentables, mais présentant un fort impact environnemental ou social. **Au total, la coopération méditerranéenne devrait mobiliser 20% de l'effort financier de la coopération bilatérale française au développement pour le prochain triennum 2011-2013.**

Un élément de réponse à la crise : la Facilité d'investissement de soutien économique à la Méditerranée (FISEM)

La FISEM est un produit visant à répondre à un besoin structurel de capitaux propres des entreprises, aggravé par la crise, selon trois modalités principales :

- elle finance des PME à travers des fonds d'investissement et contribue ainsi à ouvrir et pérenniser l'actionnariat, à améliorer les standards de gouvernance et de gestion de risque ;
- elle recapitalise et consolide le secteur bancaire, permettant de répondre au tarissement des liquidités et de favoriser les investissements ;
- elle contribue à financer des grands projets industriels, à encourager les investissements, à stimuler la sous-traitance et à promouvoir la responsabilité sociale et environnementale.

Elle intervient principalement par l'intermédiaire de fonds d'Investissement ou de « fonds de fonds », mais peut, pour de grosses opérations, procéder à des investissements directs. Une enveloppe « capital-risque » permet de soutenir l'innovation et le développement d'entreprises prometteuses dans des secteurs à rentabilité différée.

4.28 La coopération accordera une place importante aux échanges de savoirs : coopération universitaire, formation professionnelle, expertise et conseil, production de savoirs partagés, échanges entre homologues au titre de la coopération décentralisée et des jumelages...

4.29 Au plan européen, la France soutiendra une politique de voisinage basée sur des

partenariats ambitieux afin de favoriser la création d'un espace de stabilité politique et de prospérité économique. Cet objectif implique un dialogue approfondi, notamment sur les valeurs démocratiques et sur les politiques énergétiques et environnementales, encourageant la reprise de l'acquis communautaire dans ces domaines. La France veillera à ce que soit poursuivi l'objectif de consacrer deux tiers des financements de l'Union destinés à la politique de voisinage pour le voisinage du Sud, conformément au poids démographique de ces pays et à l'ampleur des défis économiques et sociaux auxquels ils sont confrontés. Elle plaidera pour que les spécificités de chaque pays soient mieux prises en compte pour y déterminer l'opportunité de l'aide budgétaire.

4.30 En tant que partenaire et actionnaire, la France appuiera le renforcement des actions dans la région de la Banque mondiale avec laquelle la France et d'autres acteurs européens se sont associés dans le Centre de Marseille pour l'intégration méditerranéenne. La France appuiera également l'action des institutions financières internationales et des autres bailleurs dans la réalisation d'initiatives majeures comme le Plan solaire méditerranéen, auquel contribuera notamment le Fonds pour les technologies propres de la Banque mondiale.

3) Pays émergents : la gestion des équilibres mondiaux

La capacité des pays émergents à répondre à leurs défis internes a un impact sur le développement mondial et sur la vie quotidienne des citoyens français

4.31 Le rapprochement des modèles économiques et sociaux des grands pays industrialisés et des pays émergents et le risque majeur que fait courir aux équilibres globaux la généralisation des modèles de croissance existants nécessitent de coopérer

avec les pays émergents pour trouver de nouvelles approches afin de concilier un progrès économique et social à grande échelle avec les contraintes globales de financement, d'emploi et d'environnement. D'ores et déjà, les pays émergents ont un impact majeur sur les équilibres mondiaux, qu'il s'agisse des matières premières, des terres cultivables, des dynamiques commerciales ou des flux financiers et des questions monétaires.

- 4.32 Les trajectoires que suivront les grands pays émergents dans les vingt prochaines années auront un effet structurel sur l'ensemble de l'économie mondiale, sur l'accès aux matières premières et aux énergies fossiles, sur l'environnement, sur l'économie et les conditions de l'emploi, sur la sécurité internationale... Elle concerne, de ce fait, les citoyens français et ceux des pays les plus pauvres tout autant que leurs propres citoyens.
- 4.33 Or, ces pays sont encore confrontés à des défis majeurs. Ils doivent continuer à investir massivement pour soutenir la croissance et gérer ses conséquences sociales et environnementales. Ils doivent organiser la redistribution des richesses pour entretenir le consensus social et les équilibres territoriaux alors que les mutations économiques et le développement urbain rapide exercent une tension importante sur leurs modes de régulation politique et sociale et qu'ils recèlent encore de vastes poches de pauvreté.
- 4.34 Le dynamisme exceptionnel des pays émergents pose ainsi, avec une acuité nouvelle, la question des modèles de développement économique et de leur impact sur les équilibres économiques, sociaux et environnementaux.

La coopération avec les pays émergents permet de préparer ensemble les réponses aux défis futurs

- 4.35 La politique de coopération avec les pays émergents vise à explorer ensemble les défis à relever pour créer les conditions d'un progrès économique et social durable et partagé, en mettant l'accent sur les

dimensions sociales et environnementales du développement. Elle poursuit dans ce domaine, à travers l'appui à l'élaboration et au financement des politiques publiques, deux objectifs prioritaires :

- le premier est d'inciter ces pays à évoluer vers un modèle de croissance plus sobre en ressources naturelles, plus économe en gaz à effet de serre et plus équitable, notamment en renforçant la demande intérieure et les mécanismes de protection sociale ;
 - le deuxième est d'inciter ces pays à s'impliquer davantage dans l'aide aux pays les plus pauvres en participant à la fois à la mobilisation financière en faveur de ces pays et au débat international sur l'évolution des pratiques dans ce domaine.
- 4.36 Ces deux objectifs ne peuvent réussir que s'ils sont pris à leur compte par les pays émergents à l'aune de leur propre approche, fruit de leur histoire et de leurs sociétés.
- 4.37 L'approche de la coopération française est de favoriser la recherche de solutions innovantes grâce à la mobilisation d'expertise technique et financière, en appuyant le développement conjoint de projets exemplaires visant à illustrer le bien-fondé économique et social de démarches combinant croissance, impact social renforcé et impact environnemental limité. En travaillant avec les pays émergents à trouver des solutions concrètes aux problèmes auxquels ils sont confrontés, ces initiatives de coopération permettent de nouer des relations de confiance essentielles au succès des négociations sur de grands enjeux mondiaux.
- 4.38 Dans cette démarche de développement de savoir-faire nouveaux et d'identification de règles communes, la comparaison des expériences et le mélange des expertises apportent un bénéfice mutuel, qu'il s'agisse, par exemple, d'inventer des modèles de villes durables et socialement inclusives ou des processus de croissance économique riche en emplois et dont l'impact sur les ressources naturelles est limité.
- 4.39 C'est une coopération qui mobilise largement les savoir-faire des acteurs français : entreprises, collectivités, chercheurs et universités, institutions publiques spécialisées... dans une démarche de coopération entre acteurs.

Lutte contre le changement climatique en Indonésie

L'Indonésie est le troisième émetteur mondial de gaz à effet de serre. Depuis 2007, le gouvernement travaille à intégrer de façon de plus en plus contraignante cette dimension dans les politiques nationales de développement. L'engagement du pays a pris une ampleur nouvelle avec l'annonce présidentielle, en septembre 2009, de réduire unilatéralement ses émissions d'au moins 26 % d'ici 2020 par rapport à un scénario au fil de l'eau. Dès 2008, le Japon et la France, rejoints par la Banque mondiale en 2010, ont décidé d'encourager par une aide budgétaire cet effort substantiel et novateur d'un pays émergent. C'est ainsi que l'AFD a accordé trois prêts successifs, versés directement au budget de l'État, pour soutenir son programme triennal de lutte contre le changement climatique, accompagnés d'une expertise, notamment en faveur de thématiques concernant la forêt et l'efficacité énergétique dans l'industrie. Ce programme permet ainsi d'encourager les évolutions internes de politiques publiques et le travail interministériel en faveur de la lutte contre le changement climatique tout en promouvant les savoir-faire français. Il a été transposé au Mexique, à Maurice et au Vietnam pour un montant cumulé de plus d'un milliard d'euros.

4.40 La France développera également le dialogue avec les pays émergents sur les politiques d'aide au développement aux pays les plus pauvres et d'appui aux pays fragiles ou en crise. Le dialogue avec ces nouveaux donateurs doit se nourrir de la diversité des approches et des savoir-faire pour donner naissance à des règles communes privilégiant l'intérêt des pays tiers.

La coopération bilatérale, la coopération en pays tiers et le dialogue stratégique se complètent

4.41 Intervenant essentiellement dans les pays à enjeux systémiques mondiaux et régionaux, la coopération avec les pays émergents mobilise principalement des prêts peu ou pas bonifiés, généralement à moyen

ou long terme. Ces concours font office de point d'entrée pour les coopérations techniques et la promotion d'expertise, de savoir-faire et de technologies. Ils sont complétés le cas échéant par une composante d'assistance technique et des subventions ponctuelles d'accompagnement. **Au total, la coopération avec les pays émergents devrait mobiliser au plus 10 % de l'effort financier de coopération bilatérale au développement pour le triennum 2011-2013.**

4.42 Dans un certain nombre de domaines tels que la coopération économique et commerciale, la promotion des dialogues sectoriels, le soutien à l'éducation supérieure, la collaboration scientifique et technique et les questions d'énergie et d'environnement, la coopération européenne prend une importance croissante. La France encouragera une adaptation de l'instrument européen de coopération aux besoins des pays émergents de façon à assurer une continuité des partenariats jusqu'à ce que ceux-ci deviennent éligibles à l'instrument européen de coopération pour les pays industrialisés. Cette éligibilité devrait être facilitée, notamment pour des programmes qui ne rentrent pas dans le champ de l'aide au développement. Cette évolution implique un recours plus important aux prêts, financements privés et avantages d'ordre commercial. Les subventions doivent néanmoins pouvoir être mobilisées, en particulier pour accompagner les réformes dans des secteurs clés.

4.43 Ces coopérations se prolongent naturellement par le dialogue stratégique international, au sein du G20, des institutions financières internationales (en particulier les banques régionales de développement dans lesquelles les pays régionaux ont la majorité des voix) ou aux Nations unies, où les coopérations concrètes, le partage d'expertise, la meilleure connaissance mutuelle des acteurs et les actions conjointes en pays tiers doivent favoriser l'émergence de positions partagées sur les grands enjeux internationaux. Le développement commun de solutions innovantes de croissance verte et solidaire doit notamment permettre à ces pays de jouer un rôle constructif dans les enceintes internationales, à l'instar des

négociations internationales sur le climat, sans pour autant sacrifier leur rythme de développement.

Coopération régionale Guyane-Brésil

La Guyane française et l'État d'Amapa, au nord du Brésil, partagent une frontière longue de 730 km autour de laquelle la France et le Brésil ont décidé d'intensifier leurs actions de coopération. Les deux territoires font partie du plateau des Guyanes et connaissent des problématiques communes, notamment en matière d'aménagement du territoire, de gestion de la forêt et de préservation de la biodiversité. Dans ce cadre, le Fonds français pour l'environnement mondial cofinance un appui à l'élaboration d'une politique de gestion durable de la forêt et de la biodiversité de l'État de l'Amapa. L'inauguration d'un pont sur l'Oyapock, fin 2010, ainsi que la création du Centre franco-brésilien pour la biodiversité amazonienne sont d'autres signes de la détermination franco-brésilienne à resserrer les liens régionaux par leurs actions de coopération.

4) Pays en crise : renforcer la stabilité

Donner la priorité à la prévention puis à la coordination lorsque des interventions sont nécessaires

4.44 La priorité dans les pays fragiles est de développer des approches préventives, de façon à éviter l'éclatement de conflits. En effet, le coût humain et matériel immédiat des crises et le coût des opérations de sortie de crise, opérations de longue haleine, incertaines dans leurs résultats, impliquant fréquemment des dispositifs militaires lourds et complexes, sont sans commune mesure avec le coût de la prévention.

4.45 Les approches préventives s'appuient sur le renforcement de l'État en tant que garant de l'intérêt commun, dans sa capacité d'écouter les populations et de traiter au long cours des inégalités économiques et sociales qui minent la cohésion des

sociétés fragiles. Elles reposent également sur la promotion de sociétés civiles robustes et diversifiées. Il s'agit en particulier d'accompagner l'intégration économique et sociale des jeunes générations arrivant sur le marché du travail ou des migrants quittant les campagnes pour les villes et de réduire ainsi la probabilité qu'ils s'emploient dans des activités délictueuses.

4.46 Le second rôle essentiel de la coopération, dans le cadre des crises et de leurs suites immédiates, est de coordonner les interventions relevant de l'assistance humanitaire et les programmes de reconstruction et de reprise de l'appui au développement pour éviter les ruptures dans le processus d'assistance à des populations et des institutions fragiles. L'importance de cette articulation entre phases d'intervention vaut également pour les réponses aux catastrophes naturelles comme on l'a encore vu lors du tremblement de terre à Haïti début 2010 ou lorsqu'il s'agit d'accompagner la réinstallation de populations déplacées et de transférer les responsabilités des organismes spécialisés opérant dans les camps de déplacés et de réfugiés aux acteurs dont la mission est de prendre en charge le processus de réinstallation de ces populations dans leurs zones d'origine.

4.47 Dans tous les cas, l'engagement français est guidé par le principe de ne pas imposer de cadre d'action préconçu, mais plutôt d'aider les sociétés à établir ou restaurer leur propre mode d'action collective. L'adhésion et la volonté des gouvernements en sont le passage incontournable. Dans le cas des politiques de réhabilitation ou de reconstruction, la remise en marche (ou la création) des infrastructures essentielles va de pair avec la relance ou la création des principaux services de l'État.

La coopération française accordera une attention particulière à trois régions concentrant pauvreté, instabilité et risques sécuritaires

4.48 Trois zones géographiques sont d'un intérêt particulier pour la France, dans sa contribution à la construction d'un monde plus sûr aussi bien au bénéfice des

populations locales qu'au titre de ses propres enjeux de sécurité. Ces zones se déploient le long d'un arc de crise qui s'étend de la Mauritanie à l'Asie centrale, en passant par la Corne de l'Afrique et le Moyen-Orient, caractérisé, selon le cas, par la fragilité préoccupante des États, un développement insuffisant ou trop peu inclusif, des affrontements épisodiques, voire des conflits armés.

4.49 La région sahélo-saharienne est marquée à la fois par un important retard de développement et par la montée de menaces sécuritaires et des trafics auxquels les États peinent à faire face. L'action de coopération vise à apporter un soutien aux populations par le rétablissement des services essentiels et à conforter l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes (police, sécurité civile, justice, administrations déconcentrées), tout en renforçant la participation des populations aux processus de décision. Elle vise également à réduire les causes de tensions et, quand les menaces sur la sécurité y atteignent un point critique, à conduire des programmes de renforcement des forces de sécurité (douanes, police, armée), accompagnés chaque fois que c'est possible d'actions qui contribuent au redéploiement rapide des services de l'État en réponse aux besoins des populations locales. Ce sont des situations où composantes de sécurité et de développement sont étroitement imbriquées, voire menées simultanément.

4.50 Au Moyen-Orient, le renforcement de la société civile et des autorités locales doit permettre des progrès concrets et recréer du lien social. Qu'il s'agisse des Territoires palestiniens ou de l'Irak, la diplomatie française s'est engagée pour le règlement politique des crises de la région. La politique de coopération vise pour sa part à accompagner sur le terrain le renforcement des acteurs socio-économiques et des institutions démocratiques. Dans les Territoires palestiniens, par exemple, elle conforte les organisations de la société civile qui délivrent des services de base aux populations. Elle appuie également les collectivités locales, en finançant les équipements urbains ou d'approvisionnement en eau

potable et en renforçant leur capacité de gestion. Elle vise ainsi à conforter la cohésion sociale dans des pays traversés par de multiples lignes de fracture et de tensions communautaires, tout en appuyant la réalisation d'investissements collectifs qui contribuent directement à améliorer la situation matérielle des populations.

Appui au renforcement des municipalités en Cisjordanie

En Cisjordanie, la France participe au financement d'un fonds multibailleur, dont l'objet est de financer les infrastructures de base, de renforcer les capacités de gestion technique et financière des municipalités et d'harmoniser les conditions d'intervention des bailleurs qui y contribuent. Compte tenu de la situation politique, les municipalités jouent, en effet, un rôle particulièrement important dans la délivrance de services aux populations. Au sein de ce programme, l'AFD concentre son action sur un nombre limité de municipalités dans lesquelles elle finance des projets de voirie, d'hydraulique urbaine et d'équipements sociaux et où se déploient, en parallèle, des interventions de la coopération décentralisée conduites par des collectivités territoriales françaises.

4.51 En Afghanistan, la coopération française au développement continuera par ailleurs de mener des actions de développement à impact rapide au profit des populations afghanes, notamment dans les zones de déploiement des militaires français.

Développement rural en Afghanistan

Dans le cadre de l'intervention sécuritaire que mène l'OTAN en Afghanistan, la France a dépêché des moyens militaires dans les régions de Kapisa et Surobi, proches de la capitale, Kaboul. Cette intervention est complétée par des projets de développement dans la même région. Ces projets sont ciblés sur le développement des activités agricoles et la fourniture de services de base (éducation et santé notamment). Ils visent à produire, dans les délais les plus brefs, des retombées positives au bénéfice des populations au contact avec les militaires français.

4.52 Cette concentration sur trois zones structurellement fragiles ne signifie pas que la France ne réagira pas à des urgences liées à des crises politiques ou naturelles dans d'autres zones. Dans la mesure où les situations de crise ou de catastrophes naturelles mobilisent généralement de nombreux acteurs, la France inscrira ses actions dans le cadre des coordinations qui seront mises en place à ces occasions et se positionnera, en complémentarité des autres intervenants, sur les secteurs où ses compétences sont avérées.

4.53 **Pour le triennum budgétaire 2011-2013, 10 % des subventions bilatérales de la coopération française au développement seront réservés aux interventions en situation de crise ou de postcrise** (à l'exclusion donc des moyens investis dans les pays où l'intervention relève de la prévention).

La réussite des stratégies de prévention et gestion des crises nécessite souplesse et coordination

4.54 La réussite de la coopération française dépend de trois conditions complémentaires :

- la capacité des acteurs français, publics et privés, de conduire des actions coordonnées et dans la durée est essentielle. Qu'il s'agisse de crises sécuritaires ou de catastrophes naturelles, le traitement des crises doit inclure une phase de reconstruction et de reprise des processus de développement, une fois passée la phase d'urgence humanitaire et de stabilisation. Elle doit se prolonger par la mise en place des dispositifs, outils et procédures de prévention qui permettent de limiter les conséquences de tels événements ;
- la bonne coordination des actions entre les acteurs très divers, publics et privés, mobilisés par les crises, doit pour sa part permettre de couvrir collectivement l'essentiel des besoins. Cela suppose une structure permettant l'échange continu d'informations, la définition d'une straté-

gie d'intervention et de sa mise en œuvre, l'affectation des moyens humains et financiers et l'évaluation des processus et des résultats afin d'améliorer les interventions. Un élément central de la concertation doit porter sur les modalités permettant de combiner, autour d'objectifs partagés, et dans le respect des cadres juridiques et modes d'action respectifs, les composantes civiles et militaires des interventions françaises ;

- enfin, la réponse aux situations de crise dépend d'outils financiers adaptés tels que des subventions, pouvant être mises en œuvre rapidement et avec flexibilité, aussi bien dans leur objet que dans leurs modalités.

4.55 L'Union européenne est aujourd'hui un acteur majeur du financement de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. La France encouragera le développement des capacités européennes d'analyse et d'intervention dans des domaines tels que les programmes de réforme du secteur de la sécurité, la justice et la police et les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration des ex-combattants. Elle encouragera l'Union européenne à poursuivre son soutien à l'architecture africaine de paix et de sécurité par le biais de la Facilité de paix pour l'Afrique, principale source de financement prévisible pour les opérations africaines de maintien de la paix et de la sécurité, tout en appuyant un renforcement des capacités africaines (de l'Union africaine notamment) en matière de gestion administrative et financière des fonds alloués.

4.56 La France veillera également à ce que les États en conflit et situation de postconflit continuent à bénéficier d'un traitement particulier de la part des institutions financières internationales, de façon à aider à la reconstruction et à prévenir les crises, à l'instar des dispositions permettant aux pays en situation de postconflit de bénéficier d'une période de trois à six ans durant laquelle ils se voient allouer des ressources selon une procédure dérogeant au système général d'allocation basée sur la performance.

L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES GLOBALES

- 5.1 La coopération au développement, depuis le début du nouveau millénaire, a changé de visage. Elle s'inscrit dans un cadre multilatéral où se forgent des objectifs partagés (les Objectifs du millénaire pour le développement, la préservation des biens publics mondiaux), où s'élaborent des modalités d'intervention communes (les engagements de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide) et des outils d'intervention nouveaux à l'instar de fonds verticaux comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ou le Fonds pour l'environnement mondial. Partout elle se traduit par une intensification de l'action collective et des cofinancements pour soutenir des programmes ou politiques nationales, régionales, voire mondiales.
- 5.2 La coopération au développement est aussi le théâtre d'une multiplication de ses acteurs, avec des modes opératoires différents, qui pose de redoutables défis de cohérence et d'efficacité. La montée en puissance des grandes fondations et des organisations non gouvernementales et l'arrivée des pays émergents en tant que bailleurs augmentent le potentiel d'impact cumulé de l'aide, mais complexifient dans le même temps son architecture, rendant indispensable une collaboration accrue entre les acteurs selon des modalités adaptées à cette complexité.
- 5.3 Enfin, si l'aide publique joue un rôle important pour financer le développement économique de certains pays (notamment les pays les moins avancés et les pays en conflit ou sortie de crise) et les services sociaux de base, son efficacité de long terme est aussi étroitement dépendante des décisions relevant d'autres politiques sectorielles prises dans les pays développés ou émergents.
- 5.4 Dans un monde globalisé, la cohérence des politiques sera, de façon croissante, un déterminant de l'efficacité des politiques de

coopération. Ainsi, les questions commerciales (accès aux marchés, réduction des distorsions de concurrence) ou migratoires (régulation de la mobilité internationale, maîtrise de l'exode des compétences, valorisation du rôle des communautés) revêtent une importance croissante par leur impact sur les économies des pays en développement.

- 5.5 Dans ce monde d'interdépendances, le besoin d'une gouvernance collective et d'une approche globale du développement s'impose. La politique de coopération au développement de la France encouragera les débats et les innovations contribuant à l'émergence de nouvelles politiques publiques globales.
- 5.6 Par son rôle de premier plan dans les organisations internationales, notamment les Nations unies, les institutions financières internationales, l'OCDE, le G8 et le G20, et par son appartenance à l'Union européenne, elle encouragera le débat pluraliste sur les enjeux de la coopération à long terme au sein de ces institutions et la coopération entre ces institutions. À l'instar de ce qui a été fait pour le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et des initiatives en cours, comme le Forum mondial de l'eau dont la France accueillera l'édition 2012, elle promouvra des solutions de gouvernance originale associant aux États des représentants de la société civile et du secteur privé qui jouent un rôle croissant dans les dynamiques internationales.
- 5.7 Par les travaux qu'elle a animés, notamment sur la mesure des performances économiques et du progrès social¹², et par la participation de ses experts aux panels scientifiques thématiques internationaux, elle contribuera au débat public international, à l'émergence de consensus sur les enjeux et de propositions pour un développement global durable.
- 5.8 Par son rôle de secrétaire permanent du groupe international sur les financements innovants, elle poursuivra également son action en faveur de développement de mécanismes innovants de financement des enjeux globaux par la communauté internationale, à l'instar de la taxe sur les billets d'avion et de la Facilité internationale pour la vaccination, de la canalisation des transferts de fonds des migrants, ainsi que du débat en cours sur la taxation des transactions financières internationales.

UN DEVOIR : ÉVALUER ET RENDRE COMPTE

La mesure de l'effort de coopération doit être enrichie pour refléter la diversité des besoins et des instruments

- 6.1 Le principal indicateur utilisé pour mesurer la contribution des pays développés au financement du développement est aujourd'hui la mesure de l'aide publique au développement, définie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et généralement rapportée au revenu national brut du pays donateur¹⁵. Cet indicateur synthétique additionne des montants de nature très différente et ne couvre pas tous les instruments de financement du développement. De ce fait, il ne rend compte de façon satisfaisante ni du niveau des financements dont pourra concrètement disposer un pays partenaire pour les investissements dont il a besoin, ni du niveau des engagements budgétaires pour le pays donateur où il ne permet ni au contribuable ni au Parlement de se faire une idée rigoureuse de l'effort consenti par la nation.
- 6.2 La France veillera par conséquent à améliorer sa capacité à rendre compte de son effort en faveur du développement par l'enrichissement de l'indicateur de mesure des flux d'aide. Celui-ci doit indubitablement être conservé, car il fait l'objet d'une harmonisation au plan international et permet de mesurer le respect des engagements pris par les pays développés. Elle s'efforcera de promouvoir l'utilisation complémentaire d'un indicateur plus large permettant de mieux rendre compte de l'ensemble des efforts consentis en faveur du financement du développement.

La mesure des impacts des politiques de coopération est complexe mais nécessaire

- 6.3 Mesurer la qualité des interventions menées et apprécier leurs résultats est indispensable. Il s'agit d'une exigence démocratique à l'égard du Parlement et des citoyens français comme des populations et des autorités des pays bénéficiaires. Cette analyse des résultats est également nécessaire pour améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations conduites, responsabiliser les acteurs chargés de leur mise en œuvre et permettre de capitaliser sur les expériences passées.
- 6.4 La mesure des effets des politiques de coopération se heurte toutefois à des difficultés considérables. Le développement est le résultat de politiques nationales complexes et imbriquées, à l'élaboration et au financement desquelles la communauté internationale contribue généralement pour une part mineure. Il est donc très difficile de distinguer les effets de l'aide extérieure dans l'évolution globale de l'économie ou de la situation sociale d'un pays, et ce, d'autant que le pays concerné peut être largement affecté par des éléments extérieurs : évolution des cours mondiaux, crise financière ou économique internationale, effet d'une plus ou moins bonne pluviométrie...

La démarche d'évaluation suivra quatre axes complémentaires pour suivre au plus près les résultats

- 6.5 La France développera l'évaluation de ses actions en faveur du développement, en s'appuyant sur une combinaison d'instruments :

- des évaluations externes de projets, dont les résultats directs sont plus aisés à mesurer, seront systématiquement conduites sur la base des bonnes pratiques identifiées par l'OCDE. Elles contribueront à nourrir les réflexions sectorielles et à adapter les modes d'intervention ;

L'évaluation au sein du dispositif français

Les trois acteurs clés du dispositif français de coopération (MAEE, MINEFI et AFD) disposent chacun de dispositifs d'évaluation qui travaillent de façon concertée. Leur action vise à mesurer l'efficacité de leurs actions bilatérales et leurs contributions aux institutions européennes ou multilatérales afin de mieux piloter les modalités d'intervention et les canaux de financements de nos objectifs de coopération, d'améliorer le fonctionnement des institutions en charge de la coopération par la réflexion sur les méthodes et la capitalisation d'expérience, et d'informer le public et la représentation nationale sur l'utilisation des fonds publics et les résultats de cette politique publique. Ces évaluations sont systématiquement menées par des structures extérieures dont certaines issues des pays partenaires dans une perspective de renforcement des capacités locales sur ce segment d'expertise. Elles sont pour la plupart accessibles au public par des publications et sur Internet. Entre 2007 et 2009, les trois unités d'évaluation ont mené 77 évaluations portant sur des pays, des secteurs, des institutions, des instruments, voire des politiques de coopération. Ces évaluations menées au niveau central sont complétées par des évaluations décentralisées.

- des évaluations d'impact seront menées selon une approche scientifique renforcée. La France soutiendra le développement de travaux permettant de rendre compte de façon objective et mesurable des effets économiques et sociaux des politiques de coopération et veillera à les employer pour tirer des enseignements des actions qu'elle finance ;

Une approche scientifique de l'impact des politiques de coopération

Depuis quelques années, l'AFD s'est investie dans le financement et la conduite d'évaluations d'impact, en partenariat avec des équipes scientifiques françaises et internationales. Dix études d'impact sont actuellement achevées, en cours ou en préparation. Les évaluations d'impact se fondent sur la mesure rigoureuse des effets des interventions sur le bien-être de leurs bénéficiaires ainsi que sur l'étude approfondie des mécanismes comportementaux ou de contexte ayant conduit aux changements observés. Plutôt que de mesurer l'ensemble des impacts d'un projet, elles portent sur certains aspects considérés comme déterminants pour la compréhension des effets des actions de développement. Par exemple, des études récentes se sont penchées sur la durabilité des assurances de santé au Cambodge, sur l'impact des types de microcrédit dans la pauvreté rurale du Maroc ou encore sur les facteurs expliquant les différences de développement entre les zones de production du coton voisines du Mali et du Burkina Faso. Le choix des interventions pour la mesure d'impact tient compte du double objectif poursuivi de production générale de connaissances sur le développement et de recommandations opérationnelles concernant l'intervention considérée.

- l'analyse croisée des politiques de coopération entre pays contributeurs (du type des « revues par les pairs » du CAD de l'OCDE) a prouvé son efficacité pour confronter les approches et disposer d'appréciations très utiles sur la qualité de ces politiques. La France renforcera sa participation à ces programmes d'échange et encouragera leur extension aux nouveaux partenaires de la coopération, publics et privés ;
- enfin, des indicateurs synthétiques sur les résultats prévus et obtenus seront mis au point. Un tableau d'indicateurs rendant compte des effets attendus des programmes financés aux niveaux bilatéral,

communautaire et multilatéral et fournissant une appréciation sur les résultats obtenus à l'issue de leur mise en œuvre sera mis en place et permettra de communiquer de façon simple et explicite sur l'action du gouvernement.

L'information du public sur l'aide publique au développement doit permettre de rendre compte de l'action de la France

6.6 La mobilisation de l'opinion publique est nécessaire pour générer de nouvelles dynamiques favorables au développement. Pour cela, il est essentiel que les citoyens puissent davantage s'informer sur les enjeux du développement ainsi que sur les choix stratégiques et les résultats de l'action publique en faveur du développement. Dans cette perspective, les actions d'éducation au développement, dans le cadre public ou à l'initiative de la société civile, recevront une attention particulière.

Campagne « Huit fois oui ! »

En septembre 2008, le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'AFD ont lancé une campagne d'information et de sensibilisation sur l'aide au développement intitulée « Huit fois oui ! » avec comme objectif de faire connaître aux citoyens français, et notamment aux publics scolaires, les 8 Objectifs du millénaire pour le développement. Un site internet dédié aux OMD, www.huitfoisoui.fr, présente chaque OMD en détail, avec des liens vers des événements en France et à l'international et des histoires de projets en lien avec chacun de ces OMD. Une exposition est proposée aux établissements scolaires et aux collectivités, pour sensibiliser les élèves au développement et à la solidarité internationale. Au printemps 2009, l'exposition a été proposée gratuitement à 3100 établissements de France métropolitaine (lycées, collèges et primaires) parmi lesquels plus d'un tiers l'a commandée. Une nouvelle démarche a été faite auprès de tous les collèges de

France métropolitaine et des établissements français à l'étranger, soit 7 119 établissements, pour leur proposer l'exposition gratuitement. En moins d'un mois, près de 2000 établissements l'ont déjà commandée, témoignant de l'intérêt considérable de la communauté pédagogique pour le sujet.

Monde.org – la maison du développement

Le site « Monde.org – la Maison du développement » rassemble les informations francophones sur le développement et les met à disposition grâce aux outils du web 2.0. Il favorise les interactions et la création de communautés, propose des portes d'entrée vers les portails existants et d'autres communautés. Le portail agrège et restitue de l'information provenant de nombreux sites partenaires : Banque mondiale, Commission européenne, AFD, France Coopération Internationale, OIF, PNUD, FMI, Médiaterre... Lancé dans sa version bêta en juin 2009, il recense actuellement plus de 2 000 actualités fédérées et 2 300 publications.

6.7 À l'instar de la démarche mise en œuvre pour la préparation de ce document, les décideurs de la politique française de coopération entretiendront un dialogue régulier sur les priorités et les modalités de l'action de coopération internationale avec les représentants de la société civile et socioprofessionnels. Ils continueront à rendre compte au Parlement des résultats de l'action publique dans le cadre prévu par la LOLF, en intégrant les priorités définies par ce document cadre dans la programmation budgétaire, dans le document de politique transversale et dans les analyses de performance. Par ailleurs, un rapport sur les institutions financières internationales sera présenté tous les ans. En outre, les décideurs présenteront au Parlement, tous les deux ans, un rapport d'ensemble sur la mise en œuvre de la politique française de coopération au développement. Le premier rapport sera présenté en 2012.

ANNEXES

Annexe I – Le dispositif institutionnel de coopération

→ Les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement sont définies par le Comité interministériel de la coopération Internationale et du développement (CICID) qui rassemble, sous la présidence du Premier ministre, l'ensemble des ministres concernés par l'aide au développement. Le secrétariat du CICID est assuré conjointement par trois ministères plus particulièrement impliqués dans le pilotage et la mise en œuvre de la politique de coopération : le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et le ministre chargé de la Coopération, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), et le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration¹⁴. Le CICID rassemble en tant que de besoin les ministères de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, de l'Environnement, de l'Agriculture, du Commerce extérieur, du Budget, et de la Défense, et assure de ce fait un rôle de mise en cohérence des politiques.

La programmation budgétaire indicative des ressources allouées par pays et par secteur est établie lors la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) qui réunit annuellement les acteurs publics de l'aide française sous la présidence du ministre chargé de la Coopération. La COSP valide également les documents cadres de partenariat (documents élaborés avec les pays bénéficiaires de l'aide française, qui déterminent les priorités d'intervention dans ces pays).

Le ministre chargé de la Coopération est le chef de file de la politique de coopération française et, à ce titre, exerce une compétence

transversale de coordination des acteurs publics. L'ambassadeur accrédité dans le pays partenaire assure pour sa part un rôle de coordonnateur général de la mise en œuvre de la politique de coopération sur le terrain. La mise en œuvre de la politique publique mobilise les 3 ministères cosecrétaires du CICID ainsi qu'un opérateur principal, l'Agence française de développement (AFD), des opérateurs spécialisés, et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM).

La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) assume le copilotage de la politique de coopération pour le MAEE, qui assure, notamment, le suivi du système des Nations unies, de la politique de coopération européenne et de plusieurs fonds verticaux thématiques, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de coopération dans le secteur de la gouvernance, de la culture, de la recherche et de l'enseignement supérieur.

La Direction générale du Trésor (DG Trésor) assure le copilotage de la politique de coopération pour le MINEFI et est notamment chargée des relations avec les institutions financières internationales, des questions relatives à l'endettement (secrétariat du Club de Paris), de la coopération monétaire avec les pays de la Zone franc, de la coopération financière et des politiques commerciales (négociations sur le développement dans le cadre de l'OMC). Il dispose d'instruments de coopération spécialisés en direction des pays émergents (FASEP et RPE).

Le Service des affaires internationales et du développement solidaire (SAIDS) du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration assure le copilotage de la politique de coopération et la mise en œuvre de projets de développement solidaire.

L'Agence française de développement est l'opérateur principal de mise en œuvre de la politique de coopération au développement définie par l'État. L'AFD a un double statut d'établissement public et d'institution financière spécialisée. Ses concours sont principalement consentis sous forme de prêts (concessionnels ou à conditions de marché), de dons, de prises de participations et de garanties, à ses risques propres, sous forme de gestion pour le compte de l'État ou pour le compte de tiers. Sa filiale Proparco participe au développement du secteur privé en intervenant sous forme de prises de participations, de garanties et de prêts aux conditions du marché. Elle gère pour le compte de l'État le Fonds français pour l'environnement mondial, dont elle est également membre du comité de pilotage avec le MAEE, le MINEFI, le MEDDTL et le MESR. La DGM, la DG Trésor et le ministère de l'Intérieur en charge du développement solidaire partagent avec le ministre chargé de l'Outre-mer la tutelle de l'AFD. Celle-ci est en outre dotée d'un conseil d'administration dans lequel l'État détient 6 des 16 sièges. Les positions de l'État envers l'Agence sont déterminées au sein du Conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre en charge de la Coopération, qui supervise également la préparation d'un contrat d'objectif et de moyen unique entre l'Agence et l'État. La mise en œuvre de la coopération française repose également sur un ensemble d'opérateurs publics spécialisés.

Annexe II – Les documents de référence de la politique de coopération

➔ Le document cadre de coopération au développement est appelé à fournir un cadre d'ensemble à moyen et à long termes à la politique de coopération. Celle-ci se décline de façon opérationnelle à travers des documents qui précisent, au sein de ce cadre, les orientations en matière budgétaire, géographique ou sectorielle.

Les stratégies à l'égard des institutions européennes et multilatérales

➔ Le volet multilatéral de la coopération française au développement s'appuie sur un ensemble de documents stratégiques explicitant la stratégie de la France à l'égard des institutions multilatérales, dont :

- le document de stratégie pour la politique européenne de développement ;
- le document stratégique pour la Banque mondiale.

Les stratégies sectorielles et thématiques

➔ L'action de coopération de la France se décline de façon sectorielle et thématique au moyen de stratégies spécifiques plus détaillées, notamment dans les secteurs suivants :

- éducation et formation ;
- genre ;
- eau et l'assainissement ;
- santé ;
- lutte contre le sida ;
- agriculture et la sécurité alimentaire ;
- nutrition ;
- développement des infrastructures en Afrique subsaharienne ;
- protection de l'environnement et de la biodiversité ;
- développement du secteur privé :
- ressources fiscales des pays en développement ;
- aide au commerce.

Les documents budgétaires

➔ Chaque année, le gouvernement présente à l'automne le projet de loi de finances (PLF) pour l'année suivante qui rassemble, dans un document unique, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État. Il propose la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État. Il est examiné par le Parlement, puis voté dans un délai maximum de 70 jours après son dépôt. Le projet de loi de finances est organisé selon les dispositions de la loi organique relatives aux lois de finances (LOLF) en programmes et missions. Il s'accompagne de

projets annuels de performances et de documents de politique transversale.

Trois programmes, rassemblés au sein de la mission « Aide publique au développement », représentent l'essentiel des ressources budgétaires dont l'objet premier est la politique de coopération. Il s'agit :

- du programme 110 : « aide économique et financière au développement », relevant de la compétence du MINEFI ;
- du programme 209 : « solidarité avec les pays en développement », relevant de la compétence du MAEE ;
- du programme 301, « développement solidaire et migrations », relevant de la compétence du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

Dans une optique d'efficacité de l'action publique et de redevabilité vis-à-vis des citoyens, du Parlement et des bénéficiaires de ces politiques, les différents programmes d'une mission font l'objet d'une analyse annuelle de leurs performances. Les projets annuels de performances sont regroupés au sein d'un fascicule unique pour chaque mission et présentent les objectifs quantitatifs à atteindre, ainsi qu'une analyse des coûts et des opérateurs relatifs à chaque programme. Les rapports annuels de performances (RAP) permettent de comparer prévision et exécution non seulement en termes budgétaires et de coûts complets réels, mais également par rapport aux objectifs, indicateurs et valeurs cibles qui figuraient dans le projet annuel de performances (PAP) relatif au même exercice.

Un document de politique transversale (DTP), « politique française en faveur du dévelop-

pement », présente une vision d'ensemble des programmes qui contribuent à la politique de coopération, la cohérence de l'ensemble et la stratégie globale d'amélioration de ses performances ainsi que les moyens budgétaires qu'elle mobilise. Le DTP identifie 23 programmes relevant de 8 ministères qui contribuent, pour tout ou partie, à la politique de coopération.

L'ensemble de ces documents est librement accessible au public sur le site : www.performance-publique.gouv.fr

Les documents cadres de partenariat (DCP)

➔ Le document cadre de partenariat (DCP) est l'instrument de cadrage pluriannuel de l'APD française pour les pays membres de la zone de solidarité prioritaire qui couvre 55 pays. Son horizon est de cinq ans.

Document public signé par les deux parties et établi sur la base de la stratégie de développement du pays bénéficiaire (document stratégique de réduction de la pauvreté ou équivalent), le DCP assure une meilleure prévisibilité et facilite une meilleure appropriation des interventions de coopération par le pays partenaire.

Le DCP engage l'ensemble des acteurs publics de la coopération française, notamment les ministères et les établissements publics. Il détermine des priorités restreintes choisies parmi les secteurs contribuant à la réalisation des OMD, qui doivent concentrer 80 % du total des concours affectés aux OMD. Cette logique de concentration vise à améliorer l'efficacité et la visibilité des interventions françaises tout en encourageant une division du travail avec les autres donateurs. L'action concentrée dans le domaine des OMD

Liste des pays ayant fait l'objet d'un DCP

Afrique du Sud	Congo Brazzaville	Liban	Sénégal
Algérie	Djibouti	Madagascar	Tanzanie
Autorité palestinienne	Éthiopie	Mali	Tchad
Bénin	Gabon	Maroc	Togo
Burkina Faso	Ghana	Maurice	Tunisie
Burundi	Guinée	Mauritanie	Vanuatu
Cambodge	Guinée-Bissao	Mozambique	Vietnam
Cameroun	Haïti	Namibie	Yémen
Cap-Vert	Kenya	Niger	
Comores	Laos	République démocratique du Congo	

s'accompagne d'actions transversales : gouvernance, culture et francophonie, enseignement supérieur et recherche scientifique, coopération décentralisée et non gouvernementale.

La France veille ainsi à coordonner ses interventions avec celles de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux, tout particulièrement dans le cadre de l'accord européen sur la complémentarité et la cohérence de l'aide.

Annexe III – Le budget de la politique française de coopération au développement

Composition budgétaire de l'effort français en faveur du développement

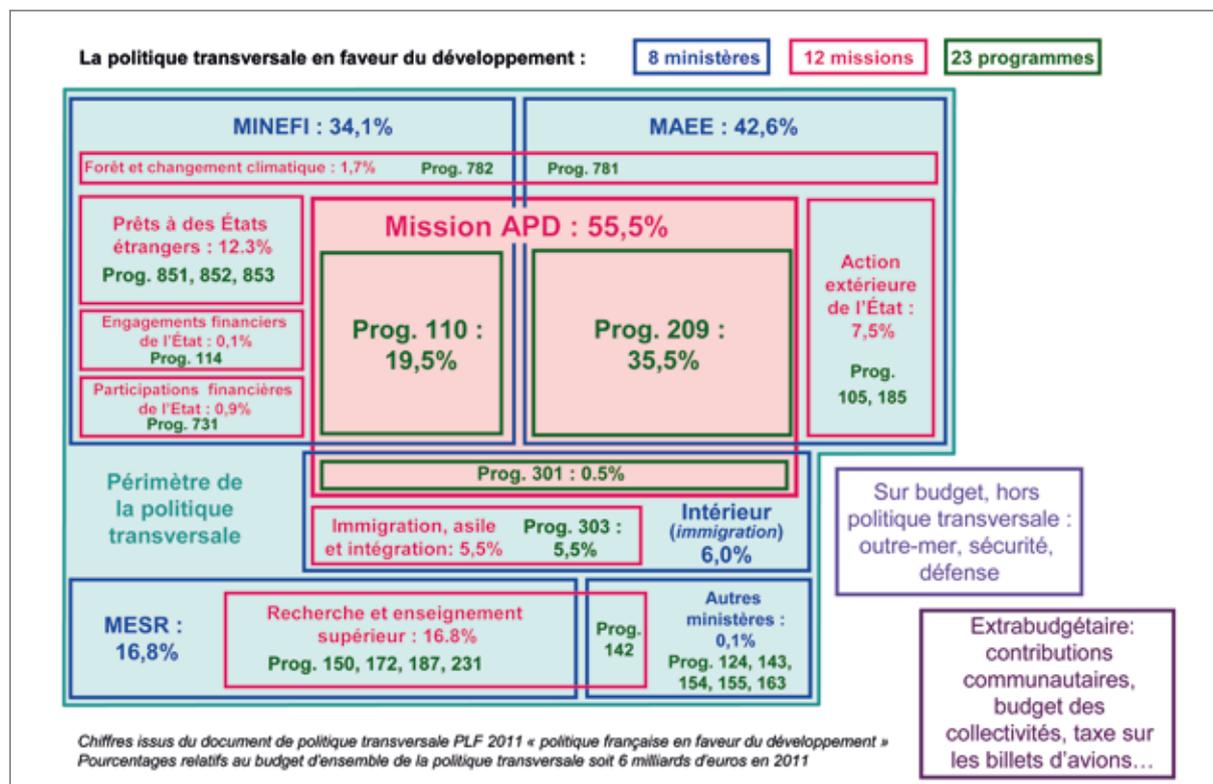
➔ L'effort français en faveur du développement se traduit par un ensemble de dépenses budgétaires et extrabudgétaires.

Les principales dépenses budgétaires inhérentes à cet effort sont réunies au sein de la politique transversale française en faveur du développement composée en 2011 de 23 programmes budgétaires différents (les crédits de paiements de cette politique s'élèvent à 6 milliards d'euros en 2011).

55,5 % des moyens relatifs à cette politique transversale sont concentrés dans la mission interministérielle « Aide publique au développement », composée des programmes 209 (« solidarité avec les pays en développement ») géré par le MAEE, du programme 110 (« aide économique et financière au développement ») géré par le MINEFI, et – depuis 2008 – du programme 301 (« développement solidaire et migrations »), géré par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration. En comptant les 10 autres programmes et missions dont ils ont la charge, les 3 cosecrétaires du CICID gèrent ensemble plus de 80 % des crédits concourant à la politique transversale

Le reste de la politique transversale est partagé entre les 10 programmes dont seulement une partie des moyens est destinée à des actions de développement, dont l'essentiel est géré par le

Mission APD, politique transversale, efforts budgétaires et extrabudgétaires contribuant à la politique de coopération



ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Les éléments comptés dans le document de politique transversale sont complétés par des dépenses budgétaires « hors politique transversale » qui sont principalement relatives aux territoires d'outre-mer et à la problématique sécurité, par exemple, pour les actions de formation de personnels de police et de gendarmerie dans les pays en développement. 0,3 % du budget du programme 152 « Gendarmerie nationale » est ainsi comptabilisé en APD.

Un ensemble de dépenses publiques en faveur du développement ne relevant pas du budget de l'État est également comptabilisable, au moins en partie, en APD. C'est le cas, par exemple, des contributions au budget communautaire et des dépenses budgétaires des collectivités en faveur du développement.

Enfin, il convient de souligner qu'une partie des coûts de la politique de coopération pour la collectivité n'est pas aujourd'hui mesurée, car elle ne se traduit pas par des flux budgétaires : exonérations douanières pour les produits des pays moins avancés, exonération des dons en

faveur du développement, coût implicite des garanties publiques...

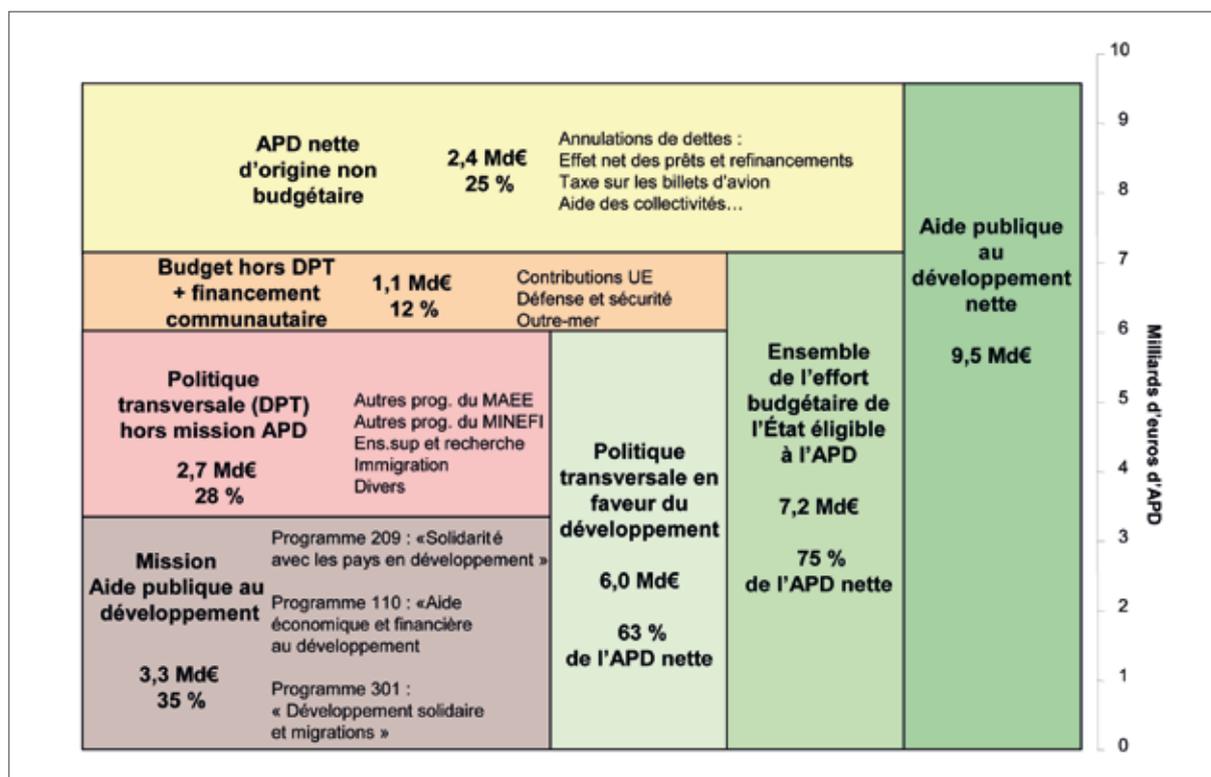
Relations entre la « mission APD » et l'indicateur APD du CAD

➔ Le lien entre l'effort budgétaire de l'État en faveur du développement et l'APD telle qu'elle est déclarée au CAD de l'OCDE n'est pas direct, car l'indicateur du CAD inclut des éléments non budgétaires.

On peut distinguer 4 ensembles dont le poids varie d'une année à l'autre et dont on donne, à titre indicatif, les montants des prévisions pour l'année 2011 tels qu'ils ressortent du PLF :

- la mission APD, directement affectée à la politique de coopération (35 % du total de l'APD prévue en 2011).
- les autres programmes du DPT, pour 28 % du total de l'APD prévue en 2011 ;
- les dépenses publiques hors DPT, notamment les financements du budget européen pour 12 % ;

Du budget de l'aide publique au développement : prévision du PLF 2011



Source : document de politique transversales - aide publique au développement, PLF 2011

- enfin, des éléments sans incidence directe sur le budget de l'État (prêts, coopération décentralisée, annulations de dettes, taxe sur les billets d'avion), pour un montant estimé à 25 % de l'ensemble de l'APD prévue en 2011.

Annexe IV – Les chiffres de l'aide publique au développement

Une définition normalisée du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE

➔ La mesure de l'aide publique au développement est définie par le Comité d'aide au développement¹⁶ (CAD) de l'OCDE. Les montants éligibles à l'APD doivent répondre à quatre critères :

- les bénéficiaires doivent être des pays ou des territoires considérés en développement par le CAD, ou une institution multilatérale de développement ;
- les apports doivent émaner d'organismes publics (États, collectivités locales ou autres organismes publics) ;

- ces apports doivent avoir pour but essentielle favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie du pays bénéficiaire ;
- ces apports peuvent être des dons ou des prêts concessionnels remplissant des conditions de concessionnalité définies par le CAD.

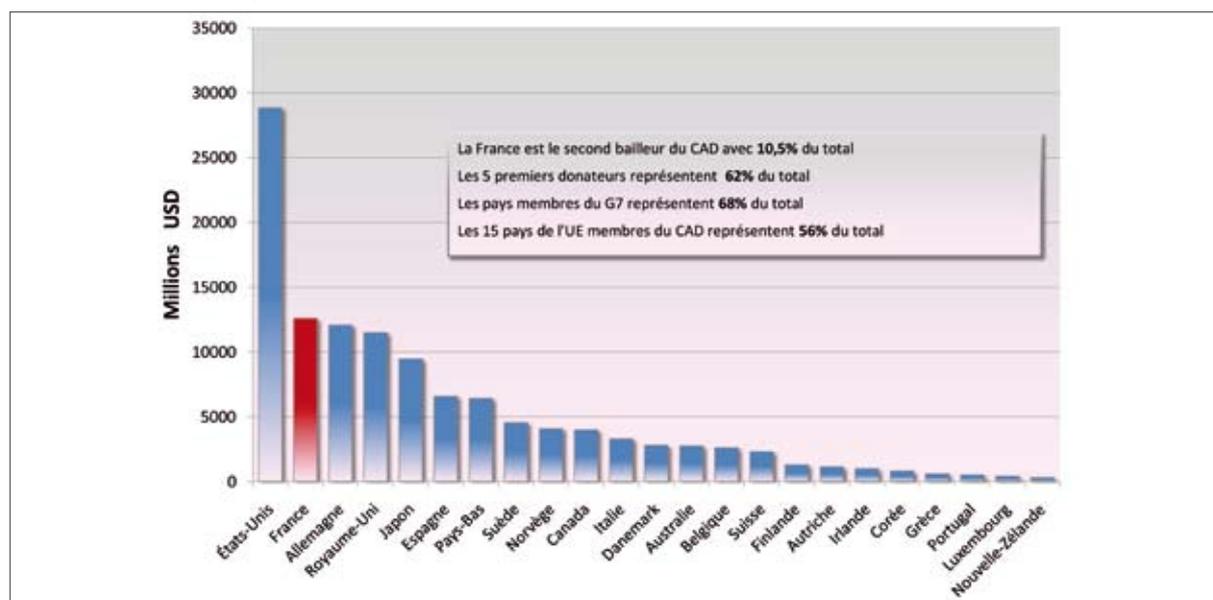
La liste des pays bénéficiaires, révisée tous les trois ans, est basée sur les données de revenu national brut par habitant.

Les contributions aux organismes internationaux peuvent être comptabilisées au titre de l'APD en totalité ou seulement en partie, selon la nature de l'organisme.

En 2009, la France est le deuxième donateur mondial et son niveau d'effort ramené au RNB est au-dessus de la moyenne des pays du CAD

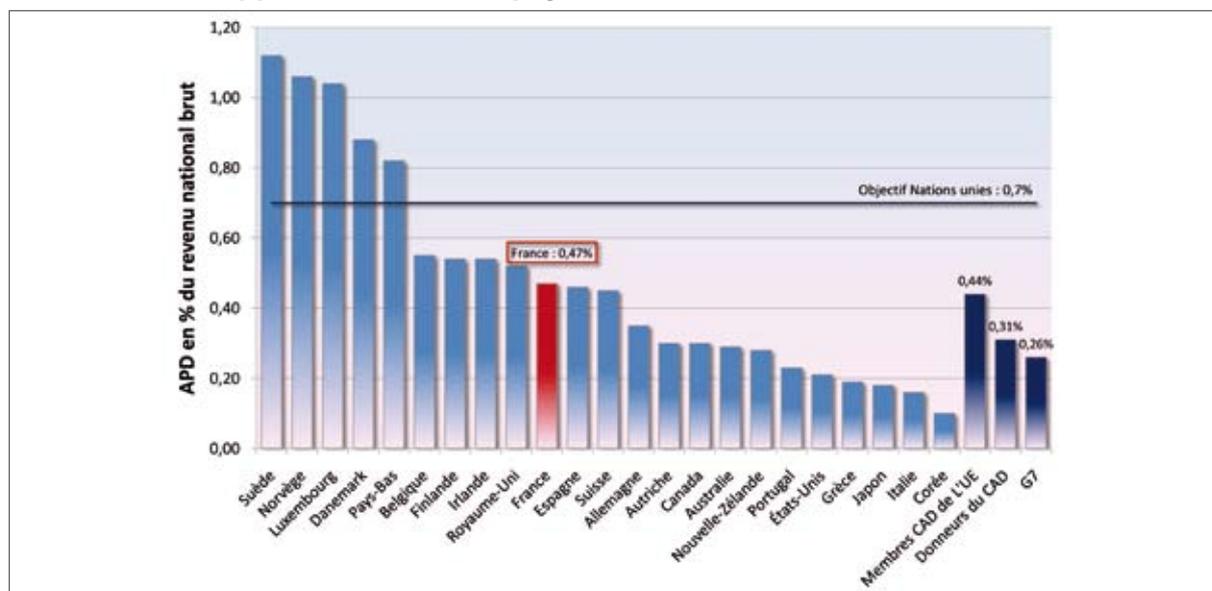
➔ En 2009, l'APD nette mondiale des 23 pays membres du CAD a atteint 120 milliards de dollars. Avec 10,5 % du total, soit 12,6 milliards de dollars, la France est le deuxième bailleur du CAD derrière les États-Unis et le premier européen, suivie de près par l'Allemagne et le Royaume-Uni. Les membres du G7 fournissent 68 % de l'APD décomptée par le CAD. Les

APD nette des pays membres du CAD en 2009



Source : OCDE

Niveau d'APD rapporté au RNB des pays du CAD en 2009



Source : OCDE

15 pays de l'Union européenne membres du CAD représentent 56 % de cette APD.

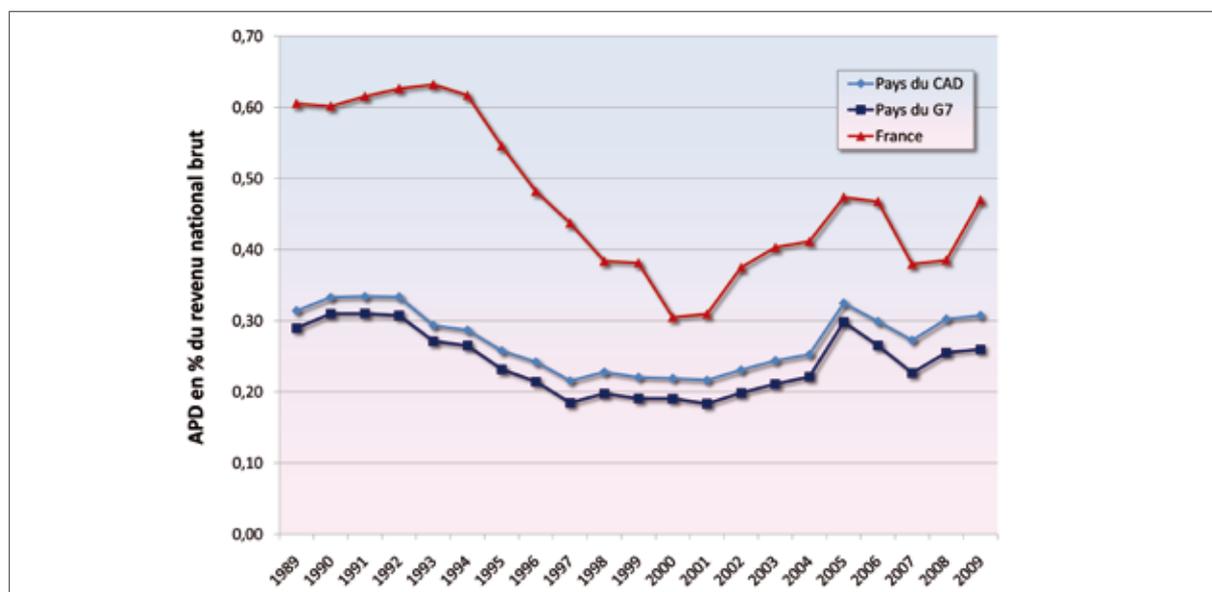
Les efforts relatifs (APD rapportée au revenu national brut) les plus importants sont consentis par la Suède, la Norvège, le Luxembourg, le Danemark et les Pays-Bas, seuls pays à atteindre en 2009 un montant d'APD supérieur à 0,7 % de leur RNB. L'APD de la France se situe en 2009 à 0,47 % de son RNB, soit dans la moyenne des pays UE du CAD (0,44 %) et bien au-dessus de la moyenne de l'ensem-

ble des membres du CAD (0,31 %) et *a fortiori* des membres du G7 (0,26 %).

L'APD mondiale et celle de la France sont en hausse après un point bas à la fin des années 90

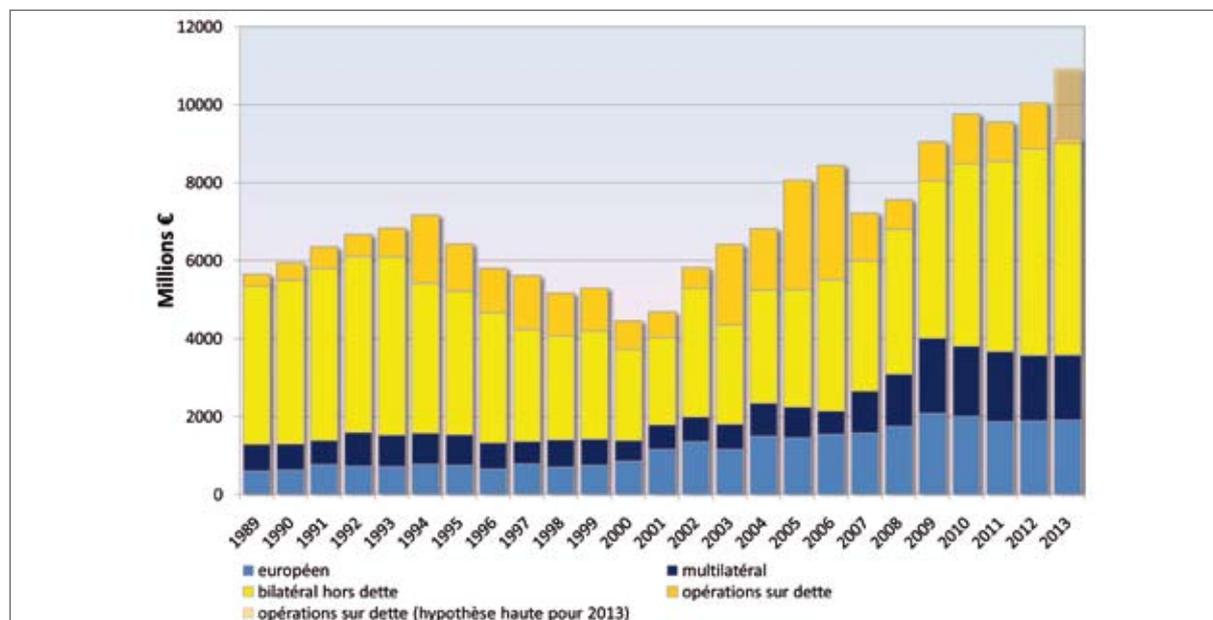
➔ L'APD de la France est en hausse, tant en part du RNB qu'en volume total, après un

Évolution à long terme de l'effort de coopération : France, G7 et l'ensemble du CAD



Source : CAD-OCDE

Évolution de la structure de l'APD française Données 1989-2009 et estimations 2010-2013



Source : CAD-OCDE jusqu'à 2009, PLF2011 ensuite.

point bas au début des années 2000. Cette hausse est due pour partie aux annulations de dette, notamment pour les années 2003-2006, mais elles reflètent également une augmentation de l'aide multilatérale et européenne (qui passe de 23 à 41 % du total sur la période), tandis que l'APD bilatérale hors annulations de dettes tend à diminuer.

Annexe V – Structure et destination de l'APD française

Composition de l'APD française

➔ Les 9 048 millions d'euros déclarés au CAD au titre de l'APD nette française en 2009 sont composés par :

- 5 040 millions d'euros d'APD bilatérale, soit 56 % du total ;
- 2 083 millions d'euros d'APD européenne (FED et UE), soit 23 % du total ;
- 1 925 millions d'euros d'APD multilatérale (hors FED et UE), soit 21 % du total.

Les instruments européens sont les premiers bénéficiaires de l'aide française transitant par des voies multilatérales (23 % de l'APD nette totale), devant les institutions financières internationales (13 %) et les fonds verticaux (6 %).

La partie non programmable (pour la France) de l'aide bilatérale représente en 2009 26 % de l'APD nette totale française si l'on inclut les remises de dette (7 %), le coût imputé des étudiants (7 %), la recherche sur le développement dans le pays donneur (4 %), l'aide alimentaire (0,4 %), l'aide humanitaire (0,3 %), l'aide aux réfugiés dans le pays donneur (3 %), les frais administratifs (4 %), l'aide allouée par les collectivités territoriales du pays donneur (0,8 %), et le soutien aux ONG (0,2 %).

Répartition sectorielle de l'APD totale nette

L'APD octroyée aux cinq secteurs prioritaires décidés par le CICID du 5 juin 2009 (éducation, santé, développement durable, agriculture et sécurité alimentaire, et croissance) représentait, en 2008, 59 % de l'APD bilatérale, 43 % de l'APD européenne et 65 % de l'APD multilatérale, soit 56 % de l'APD totale nette française.

	Bilateral		Europe		Multilateral		TOTAL	
	APD nette (en M€)	% d'APD bilatérale nette	APD nette (en M€)	% d'APD européenne	APD nette (en M€)	% d'APD multilatérale	APD nette (en M€)	% d'APD totale nette
TOTAL	4 483		1 753		1 330		7 566	
Éducation	1 177	25 %	95	5 %	53	3 %	1 326	17 %
<i>dont éducation de base</i>	132	3 %	37	2 %	22	1 %	191	2 %
Santé	96	2 %	96	5 %	529	35 %	721	10 %
<i>dont santé de base</i>	48	1 %	52	3 %	147	10 %	247	3 %
Développement durable	523	11 %	117	6 %	75	5 %	715	9 %
Agriculture et sécurité alimentaire	359	8 %	105	6 %	68	4 %	532	7 %
Soutien à la croissance	481	10 %	336	18 %	145	10 %	962	13 %
Autres secteurs	1 847	40 %	1 004	54 %	459	31 %	3 310	41 %

Le secteur de l'éducation représentait 17 % de l'APD totale nette française ; la santé, 10 % ; l'agriculture et la sécurité alimentaire, 7 % ; le développement durable, 9 % ; et le soutien à la croissance, 13 %.

Répartition géographique de l'APD bilatérale nette

➔ L'Afrique est le premier bénéficiaire de l'APD française, avec 58 % de l'aide bilatérale nette en 2009, tous instruments confondus, et plus particulièrement l'Afrique subsaharienne (47 %).

Les 14 pays pauvres prioritaires ont reçu, en 2009, 12 % de l'APD bilatérale nette ; l'objectif du CICID de consacrer au moins 50 % des subventions dédiées aux OMD à ces pays est

respecté puisque ce pourcentage s'élève à 76 % en 2009.

Les 20 premiers pays récipiendaires de l'APD bilatérale nette entre 2007 et 2009 ont bénéficié de 48 % de l'APD bilatérale nette française totale.

Ce classement, qui comprend plusieurs émergents (dont la Chine) et seulement 5 pays de la liste des 14 pays prioritaires (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Madagascar et Guinée), s'explique par l'importance relative :

- des frais d'écologie (pour la Chine, le Maroc, la Tunisie et l'Algérie) ;
- des prêts (en particulier pour l'Indonésie, le Liban, la Turquie, le Vietnam et la Chine) ;
- des restructurations de dette (pour la Côte d'Ivoire et pour le Congo).

Principaux pays bénéficiaires de l'APD bilatérale nette française, moyenne 2007-2009 (en millions d'euros, déclarée au CAD de l'OCDE)

1	Côte d'Ivoire	309	11	Tunisie	109
2	Irak	260	12	Algérie	96
3	Cameroun	193	13	Mali	89
4	Chine	167	14	Burkina Faso	79
5	Maroc	148	15	Madagascar	78
6	Turquie	138	16	Égypte	78
7	Sénégal	120	17	Guinée	50
8	Liban	120	18	Zones sous administration palestinienne	50
9	Congo	112	19	Indonésie	48
10	Vietnam	110	20	Brésil	48

Annexe VI – Cibles de répartition de l'aide bilatérale française par partenariats différenciés

		Afrique		Pays méditerranéens	Pays émergents	Pays en crise (gestion des crises et post-crise, hors prévention)
		ASS ^a	14 PPP ^b			
Subventions	Cibles		> 50 %			10 %
Effort financier	Cibles	> 60 %		20 %	au plus : 10 %	

a : Afrique subsaharienne
b : Pays pauvres prioritaires

14 pays pauvres prioritaires (définis par le CICID du 5 juin 2009) : Bénin, Burkina Faso, Comores, Tchad, République démocratique du Congo, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Togo. Cette liste est révisable par décision conjointe des ministres de tutelle, sur proposition du cosecrétariat du CICID.

Annexe VII – L'Agence internationale pour le développement (AID) de la Banque mondiale

➔ L'AID est le guichet le plus concessionnel du groupe Banque mondiale.

Les programmes de travaux publics qu'elle a financés ont employé plus de 8 millions de personnes. Au moins 22 millions de personnes ont accédé aux services d'approvisionnement en eau entre 2000 et 2006. Au cours des huit dernières années, près de 240 000 km de routes ont été construits. Au Mali, elle a apporté l'électricité dans 40 000 foyers, plus de 1 000 écoles, autant d'entreprises et plus de 100 cliniques.

Au Bangladesh, 850 000 filles ont reçu une bourse pour l'année scolaire 2008-2009, et 500 000 parmi les plus pauvres ont bénéficié d'une subvention leur permettant de retourner à l'école.

Au Cambodge, un programme de transferts conditionnels a aidé près de 19 000 enfants, dont 64 % de filles, à poursuivre leur scolarité, contribuant ainsi à 14 % des inscriptions des filles dans l'enseignement secondaire.

L'AID a doublé en dix ans son aide aux pays fragiles et affectés par les conflits, celle-ci passant de 772 millions à 1,6 milliard de dollars par an. Ces dernières années, elle a contribué à démobiliser et à réintégrer 235 300 ex-combattants, à relier plus de 1,5 million de personnes aux principaux réseaux de transport, à donner accès aux soins de première nécessité et à l'eau potable à plus de 6 millions de personnes et à scolariser 2,4 millions d'enfants.

Annexe VIII – Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP)

➔ Le FMLSTP est un partenariat entre gouvernements, société civile, secteur privé et communautés affectées visant à collecter et allouer des ressources supplémentaires pour prévenir et traiter les trois plus graves pandémies de la planète.

Depuis sa création en 2002, à l'initiative du G8, il est devenu un acteur majeur dans la lutte contre ces trois maladies, avec l'approbation pour plus de 19 milliards de dollars pour

572 programmes répartis dans 144 pays : il assure 17 % du financement des programmes VIH/sida (source : ONUSIDA, 2010), et est devenu le premier bailleur de fonds dans la lutte contre la tuberculose (63 % du financement) et le paludisme (57 % des programmes) (source : Fonds mondial, 2010). En 2010, plus de 4 millions de personnes sont sous traitement antirétroviral, dont 2,5 millions grâce au Fonds mondial, 105 millions de sessions de conseil et de test du VIH ont été organisées et 4,5 millions d'orphelins ont bénéficié de services médicaux, d'éducation et de soins communautaires.

Au 1^{er} janvier 2010, le Fonds mondial avait permis le traitement de 108 millions de cas de paludisme et la distribution de 104 millions de moustiquaires et de détecter et traiter 6 millions de nouveaux cas de tuberculose infectieuse. On estime que l'activité du FMLSTP a permis de sauver depuis 2002 environ 5 millions de vies.

Pour plus de détails, voir le site web du FMLSTP : <http://www.theglobalfund.org>

Annexe IX – Résumé des évaluations récentes de la coopération française

➔ L'élaboration de ce document s'est appuyée sur les recommandations de diverses évaluations de la politique de coopération française, en particulier l'examen par les pairs réalisé par le CAD de l'OCDE de 2008, l'exercice de révision générale des politiques publiques (RGPP) et le rapport du Conseil d'analyse économique : *La France et l'aide publique au développement*, décembre 2006.

Reconnaissant à la France la richesse des objectifs de sa politique de coopération au développement, ces évaluations soulignent le manque d'un document donnant une unité à cette politique. D'après ces évaluations, cette carence rend la politique peu lisible, notamment en termes d'objectifs poursuivis, de priorités géographiques, de modalités d'intervention et d'articulation entre les canaux bilatéral, européen et multilatéral.

Relayant les deux principales critiques du rapport du CAE, l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE invitait en 2008 la France, d'une part, à formuler un document cadre de politique de coopération spécifiant ses objectifs et sa stratégie à moyen terme et s'imposant à tous les acteurs publics français de l'aide et, d'autre part, à concentrer son aide sur un nombre plus restreint de pays, notamment les PMA et les États fragiles. À ces fins, l'exercice RGPP s'est engagé à concentrer les moyens français sur le plan géographique en privilégiant une logique de partenariat fondé sur l'intérêt mutuel. Ces recommandations ont donné lieu à l'occasion du CICID du 5 juin 2009 à l'adoption d'une typologie-pays spécifiant notamment un groupe de pays pauvres prioritaires dans l'allocation des moyens d'intervention les plus concessionnels et la reconnaissance des situations de crise comme un axe important de la coopération française. La définition dans le document cadre de coopération de quatre partenariats géographiques différenciés selon les types et les conditions d'intervention s'inscrit dans la ligne de ces décisions.

Sur le plan des moyens, les diverses évaluations soulignent que la loi organique relative aux lois de finances, en donnant des perspectives budgétaires à trois ans, améliore la prévisibilité des moyens budgétaires dédiés à la coopération, tout en soulignant que ceux-ci continuent à limiter la capacité de la politique française de coopération de remplir l'ensemble de ses ambitieux engagements bilatéraux, communautaires et multilatéraux. Elles soulignent la capacité originale d'ingénierie financière développée par la France pour tirer le meilleur parti de ses ressources budgétaires, tout en soulignant que le développement des prêts, notamment, influe sur les géographies et les secteurs de concentration de la coopération française. Enfin, elles saluent généralement l'implication de la France dans la promotion de sources innovantes de financement du développement, tout en soulignant que ces sources ne sont pas substituables aux engagements budgétaires et ne doivent pas en exonérer la France.

Annexe X – Bibliographie et ressources Internet

OCDE

(www.oecd.org)

France – Comité d'aide au développement (CAD) – Examen par les pairs, 2008

Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr)

L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité, Henriette Martinez, députée. Rapport remis au Premier ministre, M. François Fillon, et au secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, M. Alain Joyandet, le 31 juillet 2009.

Sénat (www.senat.fr)

Pour une mondialisation maîtrisée : contribution au projet de document cadre de coopération au développement, Christian Cambon, André Vantomme, sénateurs, Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat. Rapport d'information N° 566 – 17 juin 2010.

Ministère des Affaires étrangères et européennes (www.diplomatie.gouv.fr)

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. Conclusion des travaux menés par la commission du livre blanc (coprésidents : M. Alain Juppé et M. Louis Schweitzer). Rapport remis au ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, le 11 juillet 2008.

Mémoire de la France sur ses politiques et programmes en matière d'aide publique au développement, 2008 (également disponible sur www.economie.gouv.fr)

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (www.tresor.bercy.gouv.fr)

Évaluation des dotations de la France au Fonds africain de développement et à la Banque

africaine de développement, Direction générale du Trésor, septembre 2010.

Efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains, Direction générale du Trésor, mars 2010.

Fiches sur l'aide publique au développement

(www.economie.gouv.fr/themes/europe_international/aide_dev/index.htm et www.tresor.bercy.gouv.fr/directions_services/dgtpe/aide_developpement.htm)

Révision générale des politiques publiques (www.rgpp.modernisation.gouv.fr)

RGPP : troisième rapport d'étape, février 2010

Conseil d'analyse économique (www.cae.gouv.fr)

La France et l'aide publique au développement, Daniel Cohen, Sylviane Guillaumont Jeanneney et Pierre Jacquet. Rapport N° 62 du Conseil d'analyse économique, 2006.

Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social

www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/fr/index.htm

Rapport de la Commission (J.E. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi) présenté le 14 septembre 2009.

Agence française de développement (www.afd.fr)

Rapport annuel 2009

Commission nationale de la coopération décentralisée (www.cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice)

Le site de la CNCD propose notamment un atlas en ligne de la coopération décentralisée

Coordination Sud (www.coordinationsud.org/APD)

Le site de Coordination Sud rassemble les analyses et propositions des organisations françaises de solidarité internationale sur la politique française et européenne d'aide au développement et sur l'efficacité de leurs propres actions

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AFD	Agence française de développement
AID	Association internationale de développement
AIRD	Agence inter-établissement de recherche pour le développement
AMC	Advanced Market Commitments
APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BDEAC	Banque de développement des États de l'Afrique centrale
BEI	Banque européenne d'investissement
BOAD	Banque ouest africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CFA	Communauté financière africaine
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
COS	Comité d'orientation stratégique
COSP	Conférence d'orientation stratégique et de programmation
CRVOI	Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'océan Indien
DCP	Document cadre de partenariat
DG	Direction générale
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DPT	Document de politique transversale
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
FED	Fonds européen de développement
FFEM	Fonds français pour l'environnement durable
FISEM	Facilité d'investissement de soutien économique à la Méditerranée
FIV	Facilité d'investissement du voisinage
FMI	Fonds monétaire international
FMLSTP	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation : Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IFFIm	International Finance Facility for Immunisation (Facilité internationale de financement pour la vaccination)
JICA	Japan International Cooperation Agency (Agence japonaise de coopération internationale)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (groupe bancaire allemand)

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEE	Ministère des Affaires étrangères et européennes
MEDDTL	Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement
MESR	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
MINEFI	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PCST	Promotion de la culture scientifique et technique
PFVT	Partenariat français pour la ville et les territoires
PIB	Produit intérieur brut
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRCC	Programme de renforcement des capacités commerciales
RAP	Rapport annuel de performances
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RNB	Revenu national brut
RPE	Réserve pays émergent
SAIDS	Service des affaires internationales et du développement solidaire
SGBS	Société générale de banques au Sénégal
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

NOTES

- 1.** Cf. annexe VI sur la répartition des subventions et de l'effort budgétaire par partenariats différenciés.
- 2.** World Urbanization Prospects: The 2009 Revision (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division).
- 3.** US – Energy Information Administration.
- 4.** Banque mondiale, Données 2008 – Production de richesses estimée selon le PIB évalué en parité de pouvoir d'achat.
- 5.** Groupe d'expert international sur l'évolution du climat (GIEC).
- 6.** La liste des principaux documents sectoriels est donnée en annexes.
- 7.** OCDE, Base statistique du CAD, données 2008.
- 8.** Le concept de codéveloppement est à la base des accords conclus entre les États membres et les pays d'origine et de transit des migrations, qui promeuvent des actions de développement solidaire permettant, notamment, aux migrants de participer au développement des pays d'origine. En France, cette démarche est suivie dans le cadre de la conclusion d'accords bilatéraux relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire.
- 9.** L'architecture du dispositif français de coopération au développement, ainsi que ses opérateurs et outils font l'objet d'une annexe spécifique.
- 10.** Voir annexe II pour la liste des stratégies.
- 11.** Idem.
- 12.** Rapport au président de la République de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social (« Commission Stiglitz/Sen/Fitoussi »), 2009.
- 13.** Liste telle que définie par le CICID du 5 juin 2009 : Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo. Cette liste est susceptible d'être révisée.
- 14.** Les compétences du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire ont été transférées au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration par décret le 25 novembre 2010 (décret n° 2010-1444 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration).
- 15.** Cf. définition de l'APD par le CAD de l'OCDE dans l'annexe IV.
- 16.** Membres du CAD : Allemagne, Belgique, Canada, Commission européenne, France, Italie, Japon et Pays-Bas : depuis sa création en 1961 ; Portugal : membre depuis 1961 excepté de 1974 à 1990 inclus ; Norvège : 1962 ; Danemark : 1963 ; Autriche et Suède : 1965 ; Australie : 1966 ; Suisse : 1968, Nouvelle-Zélande : 1973 ; Finlande : 1975 ; Irlande : 1985 ; Espagne : 1991 ; Luxembourg : 1992 ; Grèce : 1999 ; Corée du Sud : 2010.

Ce document présente la stratégie française en matière de coopération au développement. Elle propose une vision à moyen terme des enjeux, priorités et modes d'intervention de la coopération française au développement.

Il vise à rendre plus lisible la coopération française au développement par les citoyens français, qui y contribuent par le budget voté par le Parlement, mais aussi par les partenaires internationaux de la France, avec qui cette politique sera menée.

L'élaboration du document cadre a été piloté par la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) et supervisé par un comité de pilotage associant outre le MAEE, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, et l'Agence française de développement (AFD).

Le document a largement bénéficié des contributions d'un groupe consultatif incluant des représentants de la société civile (monde de l'entreprise, ONG, partenaires sociaux), des principaux opérateurs publics français concernés, de la coopération décentralisée ainsi que des chercheurs et personnalités qualifiées.

Le Parlement a également été associé à ces travaux, et les commissions concernées ont activement contribué à sa préparation (table ronde, auditions de représentants des départements ministériels et audition ministérielle, rapport d'information).

La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des Affaires étrangères et européennes

Les missions du ministère des Affaires étrangères et européennes sont :

- la synthèse et la mise en perspective de l'information sur l'évolution de la conjoncture internationale ainsi que la préparation des décisions de politique étrangère des autorités françaises,
- la conception de la politique extérieure de la France,
- la coordination des relations internationales de la France ;
- la protection des intérêts français à l'étranger et l'assistance aux ressortissants français hors du territoire.

La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), créée en avril 2009 dans le cadre de la réorganisation du MAEE, permet à la diplomatie française de mieux anticiper, identifier et répondre aux défis de la mondialisation.

Confronté à des enjeux globaux qui ont un impact direct sur la vie de nos concitoyens, ainsi qu'à une multiplication des acteurs, le MAEE entend mettre ainsi l'accent sur le nécessaire traitement de ces enjeux planétaires, convaincu que chacune des grandes questions économiques, culturelles et sociétales appelle une action collective avec davantage d'ouverture et de partenariats, d'anticipation, de coordination interministérielle, de réactivité, d'interdisciplinarité et une approche résolument européenne.



Direction de la communication et du porte-parolat

www.diplomatie.gouv.fr