

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

« COMPARAISON DES POLITIQUES FRANÇAISE, ALLEMANDE ET BRITANNIQUE D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

Exercices 2015-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 19 janvier 2023.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	8
1 DES EVOLUTIONS CONTRASTEES DU VOLUME DE L'AIDE SELON LES PAYS.....	13
1.1.1 Des pays bénéficiaires classés par catégories.....	13
1.1.2 Deux méthodologies successives	14
1.1.2.1 Jusqu'en 2017, l'APD flux	14
1.1.2.2 À partir de 2018, l'équivalent-don	15
1.2 Entre 2010 et 2021 : d'importants efforts en Allemagne, une progression en France et une décline au Royaume-Uni en fin de période	15
1.3 En 2020 et 2021 : une croissance forte en Allemagne et en France, un recul au Royaume-Uni	17
2 DES SIMILITUDES ENTRE LES STRATEGIES FRANÇAISE ET ALLEMANDE, UNE SINGULARITE BRITANNIQUE	21
2.1 Des différences entre les trois pays dans l'orientation de l'aide	21
2.1.1 Répartition par destinataire	21
2.1.2 Répartition par groupe de revenu	22
2.1.3 Répartition par type de dépenses.....	24
2.1.4 Répartition par thématiques	25
2.2 En Allemagne et en France, une volonté partagée de ciblage qui rencontre des limites.....	27
2.2.1 En France, une stratégie encadrée par une loi de programmation.....	27
2.2.2 En Allemagne, une tentative de refondation par le ministère chargé de la coopération.....	32
2.3 Une coopération étroite de l'Allemagne et de la France avec l'Union européenne	34
2.3.1 L'enjeu européen.....	35
2.3.2 Les difficultés de la programmation conjointe	36
2.3.3 La perspective ouverte par les « équipes Europe »	38
2.4 Au Royaume-Uni, une approche intégrée et sélective au service d'une logique d'influence.....	41
2.4.1 Une coopération qui a changé de cap.....	41
2.4.2 Des choix qui imposent des redéploiements stratégiques	43
3 DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS HETEROGENES	46
3.1 Un ministère unique, une absence d'opérateur public au Royaume-Uni.....	48
3.1.1 La fusion des ministères chargés des affaires étrangères et de la coopération	48
3.1.2 Une absence d'agence publique de mise en œuvre	49
3.2 Un ministère principalement responsable, deux agences de mise en œuvre en Allemagne	50
3.2.1 Un ministère pivot.....	50
3.2.2 Deux agences d'exécution.....	50

3.3 Une agence de développement puissante en France : le groupe AFD	52
3.3.1 Au sein de l'État, un partage des responsabilités entre deux ministères	52
3.3.2 Une unique agence publique de mise en œuvre	53
3.3.3 Une articulation encore imparfaite	54
3.3.4 Les enseignements de la comparaison avec les dispositifs allemand et britannique.....	56
4 DES DIFFERENCES DANS LE CHOIX DES INSTRUMENTS	60
4.1 Les Britanniques et les Allemands plus enclins aux dons que les Français ...	60
4.2 Un investissement massif et original de l'Allemagne dans l'assistance technique	63
4.3 Une utilisation bilatérale du canal multilatéral par l'Allemagne et le Royaume-Uni, à laquelle la France se refuse	65
4.3.1 Des différences dans l'orientation de l'aide vers le canal multilatéral.....	65
4.3.2 Une bilatéralisation d'une partie significative de l'aide multilatérale allemande et britannique	67
4.3.3 Une opposition de principe de la France au fléchage de l'aide multilatérale ..	69
4.3.4 Le cas de la Banque mondiale.....	70
4.3.5 Le cas des fonds verticaux	72

SYNTHÈSE

Les politiques d'aide publique au développement (APD), inaugurées dans les années 1960, ont des racines économiques, morales, géopolitiques, territoriales. Moins unilatérales que ce que les termes qui les désignent suggèrent, elles s'inscrivent dans des logiques de coopération et de solidarité.

Après des progrès significatifs dans les années 1970 et 80, les volumes financiers qui leur sont dévolus ont stagné dans les années 1990, avant d'être réorientés à la hausse dans les années 2000 et 2010. En 2015, l'adoption des 17 objectifs de développement durable (ODD) et l'accord de Paris ont consacré l'intégration des priorités climatiques et de la protection des biens publics mondiaux dans les politiques d'APD.

Des contrastes dans le volume de l'aide

Le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE définit la notion d'aide publique au développement (APD) de manière rigoureuse, afin que la comptabilisation des contributions des pays qui la fournissent soit homogène.

Les pays admissibles au bénéfice de l'AFD sont identifiés par leur niveau de revenu national brut (RNB) par habitant, et classés en quatre catégories, selon leur pauvreté relative.

Jusqu'en 2018, l'APD était calculée par différence entre les ressources apportées par les bailleurs et les remboursements de prêts effectués par les bénéficiaires. Ce calcul aboutissait à dégager ce que l'on appelait « l'APD flux ». À partir de 2018 a été appliquée la méthode de « l'équivalent don », seule étant comptabilisée la part des prêts accordée à des taux inférieurs à ceux du marché.

Sur une longue période qui commence en 2010, l'Allemagne a fourni beaucoup d'efforts, en particulier entre 2013 et 2016 et à partir de 2019. C'est aujourd'hui le deuxième donateur mondial, après les États-Unis. La part de son RNB affectée à l'APD a dépassé 0,7%.

La France a accru son aide à partir de 2016, et cette augmentation a été particulièrement sensible en 2020. Bien que n'affectant encore, en 2021, que 0,51% de son RNB à l'APD¹, elle devance désormais, tant en pourcentage qu'en valeur absolue, le Royaume-Uni.

Le volume de l'aide fournie par ce pays a en effet baissé dans des proportions importantes en 2020 et surtout 2021, alors que sa contribution avait toujours été jusque-là de 0,7% de son RNB.

¹ Donnée transmise par la DGT en attente de validation par l'OCDE

Une singularité britannique dans l'approche stratégique

L'examen des stratégies définies et mises en œuvre par les trois pays comparés fait apparaître des similitudes entre les approches française et allemandes, ainsi qu'une singularité britannique.

Des différences caractérisent la répartition de l'aide. Les dix premiers pays bénéficiaires, d'un pays à l'autre, ne sont pas les mêmes. Le Royaume-Uni soutient davantage les pays les moins avancés (PMA) et l'action humanitaire que la France et l'Allemagne. Cette dernière se distingue par l'importance de l'aide qu'elle consacre à l'assistance de programme.

Mais la France et l'Allemagne ont en commun d'avoir redéfini récemment leurs stratégies respectives, la première à travers une loi de programmation de 2021, préparée par un travail interministériel, la seconde en confiant à son ministère de la coopération la conduite d'une réforme managériale. Dans les deux cas, la volonté de cibler l'effort, sur les plans géographique et sectoriel, rencontre des limites.

Ces deux pays collaborent étroitement avec l'Union européenne, par ailleurs, dans la définition et la mise en œuvre d'une politique partagée d'APD. Depuis 2020, les « initiatives équipes Europe » fournissent un cadre de travail adapté, dont la modularité et le pragmatisme facilitent l'affichage d'une plus grande cohésion entre Européens. Cette nouvelle dynamique se substitue progressivement au processus plus ancien, lourd et contraignant, de la « programmation conjointe ».

Les Britanniques, quant à eux, ont changé de cap. La conception sociale qu'ils avaient de l'APD avait déjà été affectée par la prise en compte, à partir de 2015, des enjeux climatiques et de la protection des biens publics mondiaux. Elle a été profondément modifiée par la vision globale promue par le Premier ministre Boris Johnson, qui rassemble défense, renseignement, économie et coopération dans une même stratégie d'influence. La baisse considérable et rapide des volumes de l'aide bilatérale, enfin, contribue à une modification des paradigmes historiques.

Des dispositifs institutionnels hétérogènes

Si les stratégies d'action de la France et de l'Allemagne ont des traits communs, tandis que la stratégie britannique est plus singulière, les dispositifs institutionnels des trois pays sont fondamentalement hétérogènes.

Depuis qu'il a fusionné, en 2020, ses ministères chargés des affaires étrangères et de la coopération, le Royaume-Uni ne s'appuie plus que sur un seul département ministériel pour sa politique d'APD. Ce département est d'autant plus puissant que les Britanniques ne disposent pas d'une agence publique de mise en œuvre. À Londres comme dans les pays partenaires, ce sont les organismes multilatéraux et le secteur privé, tantôt les entreprises, tantôt les ONG, qui démultiplient l'aide britannique.

En Allemagne, le ministère de la coopération joue un rôle-pivot. Ses compétences, distinctes de celles du ministère des affaires étrangères, lui donnent une grande latitude d'action. Malgré l'importance des moyens dont elles disposent, les deux agences de mise en

œuvre que sont la KfW pour la coopération financière et la GiZ pour la coopération technique sont placées sous son contrôle étroit.

Le dispositif français, quant à lui, se caractérise par la montée en puissance d'une agence de développement, le groupe AFD, qui prend en charge une part essentielle de la conception de la politique d'APD et la quasi-intégralité de sa mise en œuvre. L'autonomie dont dispose cette agence est favorisée par le partage des compétences, au sein des administrations centrales, entre le ministère chargé des affaires étrangères et celui chargé des finances. Des évolutions doivent être envisagées, tant dans le pilotage de la politique que dans l'organisation des ambassades, pour que toutes les conséquences de ces choix soient tirées.

Des différences dans le choix des instruments

L'examen des instruments utilisés par les trois pays pour appliquer leurs politiques d'APD fait apparaître la préférence du Royaume-Uni pour le don, qui est partagée en partie par l'Allemagne. Mais l'Allemagne, comme la France, continue de faire transiter un volume important d'aide par des prêts.

Dans les pays partenaires, l'assistance technique déployée par la coopération allemande est massive. Entre la GiZ et Expertise France, le rapport des chiffres d'affaires est de un à dix et le rapport des effectifs de un à vingt. À la lumière de ce constat, un rééquilibrage, en France, entre la coopération financière et la coopération technique, devrait être envisagé.

La comparaison franco-allemande est éclairante également quand on examine l'orientation de l'aide multilatérale, qui, dans le cas de l'Allemagne, bénéficie davantage aux organismes dépendant des Nations-Unies et de la Banque mondiale que dans le cas de la France, qui se tourne plus volontiers vers les « fonds verticaux ».

Allemands et Britanniques se rejoignent par ailleurs pour pratiquer une forme de « bilatéralisation » de leurs contributions volontaires aux organismes multilatéraux, en pré-affectant une proportion significative, au bénéfice des secteurs ou des pays qu'ils jugent prioritaires. Les Français se refusent par principe à ce « fléchage », considérant qu'il dénature le multilatéralisme. Le précédent de « l'Initiative », dans le cadre du Fonds mondial, montre néanmoins que cette position peut connaître des exceptions et suggère que d'autres assouplissements puissent être envisagés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (MEAE, DGT, AFD) : Lors du réexamen de la convention entre l'État et l'AFD prévue par son article 21, instaurer un rendez-vous biennal de revue par pays des programmes et projets passés, en cours ou envisagés, en liaison avec le conseil local de développement, et alléger en contrepartie les obligations de l'Agence en matière de compte rendu à court terme (six mois ou un an).

Recommandation n° 2 (MEAE, DGT) : Désigner les responsables pays de l'AFD, officiellement, comme les conseillers des ambassadeurs pour l'APD, au sein d'une équipe France dans laquelle le conseiller pour la coopération et l'action culturelle (COCAC) conserverait ses compétences en matière culturelle et linguistique et dans la coopération éducative et scientifique.

Recommandation n° 3 (MEAE, DGT) : Revoir au bénéfice de l'aide technique la répartition de l'APD entre la coopération financière et la coopération technique, en amplifiant l'effort visant à orienter davantage de moyens publics vers Expertise France.

Recommandation n° 4 (MEAE, DGT) : Au regard des pratiques constatées de l'Allemagne et du Royaume-Uni, et de l'efficacité reconnue de « l'Initiative », assouplir chaque fois que possible la doctrine traditionnelle française, opposée à la pré-affectation des contributions volontaires versées aux organisations multilatérales.

INTRODUCTION

Les politiques d'aide publique au développement (APD) ont commencé à se déployer dans les années 1960, lorsque la notion de « Tiers-monde » a été popularisée. Selon les historiens spécialisés, ces politiques se sont enracinées dans quatre terreaux².

La première racine est *économique*, le diagnostic fondateur étant que les pays pauvres souffriraient d'un déficit d'épargne. Pour combler ce déficit, le prix Nobel d'économie Jan Tinbergen estimait, sur la base des chiffres de 1963, que 0,62 % du PIB des pays de l'OCDE devait être investi dans les pays en développement, sous la forme de dons ou de prêts. Cette idée a été reprise en 1969 par la commission Pearson, nommée par Robert McNamara, président de la Banque mondiale, qui a proposé que l'APD soit portée à 0,7 % du PNB. L'objectif a été retenu par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1970. Il figure dans les objectifs du Millénaire de 2000, comme dans les objectifs de développement durable (ODD) de 2015.

La deuxième racine est *morale*. À la fin des années 1950, le Conseil œcuménique des églises (COE) a contribué à la construction d'un discours favorable à une répartition plus égalitaire des richesses. Sa proposition, adressée à la communauté internationale en 1958, était de transférer 1 % du revenu des pays riches aux pays en développement. Le *leitmotiv* était d'étendre aux échanges entre pays la redistribution à l'œuvre, à l'intérieur des pays développés, entre les riches et les pauvres. La logique est ici celle du « partage du fardeau » (*burden sharing*).

La troisième racine est *géopolitique*, l'aide publique au développement étant analysée comme un levier d'influence. Ainsi les États-Unis, dans un contexte de guerre froide, ont vu dans l'APD un levier pour contribuer à l'endiguement du communisme. Pour la France, à l'inverse, le soutien apporté à ses anciennes colonies était un moyen de maintenir son rayonnement et de contrecarrer l'influence américaine.

Enfin la quatrième racine peut être qualifiée de « *territoriale* ». Selon cette approche, l'essor de l'aide publique au développement va de pair avec l'idée d'une mise en valeur nécessaire des vastes territoires des pays en développement. Cette idée, pour partie néocoloniale, s'est manifestée par exemple, en Afrique, dans des projets ambitieux comme les grands périmètres irrigués ou le développement des chemins de fer.

La notion traditionnelle d'aide publique au développement, qui correspond à celle de « *Official Development Assistance* » (ODA), est concurrencée de longue date par des approches qui insistent sur le caractère réciproque de la relation que l'on veut désigner. En France, le *ministère de la coopération* a été créé dès 1959, avant d'être absorbé par le ministère chargé des affaires étrangères en 1998. L'OCDE, de son côté, utilise couramment l'expression « *Development Cooperation* », que l'on peut traduire par « coopération pour le développement », tandis qu'en Allemagne, le ministère spécialisé est le *Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit*, dénomination qui allie le développement

² Les développements qui suivent s'inspirent notamment des travaux d'Hubert de Milly, conseiller à la direction de la stratégie de l'AFD.

économique et la coopération. En France enfin, la notion de « *développement solidaire* » est régulièrement mise en avant, jusqu'à figurer dans l'objet de la dernière loi de programmation, celle du 4 août 2021. Le document de politique transversale (DPT), enfin, évoque « *la politique française en faveur du développement* », tandis que la mission qui en forme le cœur est dénommée « *aide publique au développement* ».

Dans le cadre de la présente enquête, l'expression « *aide publique au développement* » a été conservée, mais elle recouvre en réalité la diversité de ces approches.

Cette enquête s'inscrit dans la continuité des travaux antérieurs de la Cour sur l'aide publique au développement, qui intégraient des éléments de comparaisons internationales. Ainsi :

- Dans un paragraphe intitulé « *l'exception française* », le rapport 58-2 d'octobre 2010 sur « *la place et le rôle de l'agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement* » met en évidence les différences de statut et d'insertion institutionnelle des agences de développement française, britannique, nord-américaines et allemande, soulignant *a contrario* les similitudes entre l'AFD et la *Japan International Cooperation Agency (JICA)*.
- Le rapport public thématique de juin 2012 sur « *la politique française d'aide au développement* » analyse les singularités françaises, au regard de l'observation des modèles des États-Unis, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Il regrette notamment « *l'organisation tripartite mal articulée* » à laquelle aboutissent les contributions du ministère chargé des affaires étrangères, du ministère de l'économie et de l'AFD.
- Dans l'enquête, conclue par un référé du 16 décembre 2022 à la Première ministre, sur « *la contribution française à l'aide publique au développement dans le domaine de la santé* », la stratégie et les efforts français sont situés par rapport à ceux des autres grands pays, et en particulier l'Allemagne, qui cherche à s'imposer comme le chef de file des contributeurs européens.
- Les observations définitives sur le fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA) de juillet 2020 prennent appui sur les points de repère que fournissent les outils équivalents au FISEA aux Pays-Bas et en Allemagne.

Pour étudier la mise en œuvre concrète des politiques d'aide publique au développement, la meilleure source, sur le plan international, est le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. C'est celle qui est principalement utilisée dans le cadre de la présente enquête. Créé en 1960, un an avant l'OCDE, le CAD regroupe aujourd'hui, parmi les 38 pays membres de l'Organisation, les 30 pays dont le montant d'aide, rapporté au revenu intérieur brut, est le plus élevé. Tout en étant hébergé par l'OCDE, il dispose d'une large autonomie, n'ayant pas à rendre compte de son activité, par exemple, à la conférence des ambassadeurs.

La référence aux chiffres du CAD permet de réaliser une comparaison sur le fondement de données validées selon les critères homogènes, le travail du CAD permettant en effet, en principe, de neutraliser les différences d'approches susceptibles d'exister entre la définition et le périmètre des crédits consacrés à l'APD dans chacun des trois pays.

La définition retenue par le CAD identifie l'APD à « *l'aide fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement* ». Les prêts et crédits consentis à des fins militaires sont exclus. Selon le CAD, l'APD intègre tous les apports de ressources³ fournis aux pays et territoires figurant sur une liste de pays bénéficiaires, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères cumulatifs suivants :

- émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;
- avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement et, en outre, être assortie de conditions favorables.

Tableau n° 1 : Types d'aide pris en compte dans les statistiques de l'OCDE

A		Soutien budgétaire
	A01	Soutien budgétaire général
	A02	Soutien budgétaire sectoriel
B		Contributions aux budgets réguliers des organisations, programmes et financements groupés
	B01	Contributions aux budgets réguliers des ONG, autres organismes privés, partenariats public-privé (PPP) et instituts de recherche
	B02	Contributions aux budgets réguliers des institutions multilatérales
	B03	Contributions à des programmes ou fonds à objectif spécifique gérés par des partenaires d'exécution
	B04	Fonds communs/financements groupés
C		Interventions de type projet
D		Experts et autres formes d'assistance technique
	D01	Personnel du pays donneur
	D02	Autres formes d'assistance technique
E		Bourses et autres frais d'étude dans les pays donneurs
	E01	Bourses/formations dans le pays donneur
	E02	Coûts imputés des étudiants
F		Allègement de la dette
G		Frais administratifs non inclus ailleurs
H		Autres dépenses dans le pays donneur
	H01	Sensibilisation au développement
	H02	Refugiés/demandeurs d'asile dans les pays donneurs
	H03	Demandeurs d'asile finalement acceptés
	H04	Demandeurs d'asile finalement déboutés

³ La notion d'« apport de ressources » s'entend au sens d'un transfert financier, qui se matérialise par un versement monétaire. Les prêts, les dons et les prises de participation publics remplissant les critères énoncés par le CAD sont comptabilisables en APD, contrairement, par exemple, aux garanties publiques. En outre, certaines dépenses en faveur de ressortissants de pays éligibles à l'aide domiciliés dans le pays donneur sont comptabilisables en APD, tels les frais de scolarité d'étudiants étrangers (écolages) ou d'aide aux réfugiés.

	H05	Personnes auxquelles le statut de réfugié a été accordé
--	-----	---

Source : CAD - OCDE

L'APD peut emprunter la voie bilatérale, en étant dispensée directement par un donateur à un bénéficiaire, ou transiter par un organisme multilatéral comme l'ONU, la Banque mondiale, une banque régionale ou un fonds thématique *ad hoc* dit « vertical ». Elle prend la forme de dons, de prêts assortis de conditions de faveur ou d'apports d'assistance technique.

Les évolutions du volume d'APD sur longue période sont contrastées.

Après une stagnation dans les années 1960, l'APD consentie par les pays membres du comité d'aide au développement de l'OCDE progresse significativement dans les années 1970 et 1980, malgré les crises pétrolières et les crises de la dette. Dans les années 1990, le ralentissement de la croissance du PIB mondial et l'atténuation de la concurrence sur le plan géopolitique, du fait de l'éclatement du bloc soviétique, conduisent en revanche à une diminution sensible des volumes d'APD.

L'adoption par l'assemblée générale des Nations Unies, en 2000, des « objectifs du Millénaire », relance la dynamique de l'aide publique au développement. Ces objectifs portent sur les thématiques traditionnelles de la lutte contre la pauvreté, de l'éducation et de la santé, mais aussi sur l'égalité homme-femme et le développement durable. Les engagements souscrits au cours de différents sommets internationaux (Monterrey en 2002, Gleneagles en 2005) permettent de faire de la décennie 2000-2010 la plus généreuse de toutes, marquée par une croissance moyenne annuelle de l'APD de 5,7%, alors que celle du PIB des pays développés n'est que de 1,7 %.

L'effet décalé de la crise financière de 2008 explique le recul constaté en 2011 et 2012. Dès 2013, l'APD rebondit, pour atteindre un sommet en 2016, en raison notamment de l'accroissement du coût de la prise en charge des réfugiés dans les pays donateurs, qui est comptabilisée dans le calcul de l'APD. Si les volumes d'APD ont légèrement diminué en 2017 et 2018, on observe une reprise en 2019 et 2020, malgré l'épreuve du Covid.

Dans la dernière période, l'année 2015, dominée par le programme d'action d'Addis-Abeba et l'accord de Paris sur le climat, marque un tournant. À Addis-Abeba a été adopté « l'Agenda 2030 », définissant 17 objectifs pour le développement durable (ODD), qui se sont substitués aux objectifs du Millénaire. Les thèmes des objectifs du Millénaire sont repris et mis à jour, mais une insistance nouvelle apparaît sur le progrès social, la réduction des inégalités et la lutte contre le changement climatique et ses conséquences. L'accord de Paris, par ailleurs, influence les politiques d'aide publique au développement en faisant du climat une thématique dominante.

Dans ce paysage général, les politiques française, allemande et britannique connaissent des évolutions qui portent la marque de l'histoire de ces trois pays, ainsi que de leurs ambitions respectives. Les données de politique intérieure expliquent aussi, pour partie, les différences constatées dans la conception même de l'aide publique au développement et dans les stratégies mises en œuvre. L'enjeu du présent rapport, fondé sur trois études de cas, est d'identifier les ressemblances et les différences entre les politiques de la France et de deux de ses grands voisins, de manière à éclairer l'analyse des politiques d'aide publique au développement

conduites dans notre pays et à tirer des leçons des bonnes pratiques constatées au-delà de nos frontières. L'accent est porté sur les éléments marquants de la décennie 2010 et du début de la décennie 2020, et singulièrement sur le tournant de 2015 et ses effets.

Méthodologie de l'enquête

En dehors du travail d'exploitation des données du CAD de l'OCDE, des échanges ont eu lieu avec la direction générale de la mondialisation (DGM), la direction générale du Trésor (DGT), l'agence française de développement (AFD). Des contacts ont été noués avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE), la direction de l'Union européenne du MEAE, la représentation permanente et les services de la Commission à Bruxelles. Une coopération a été tentée avec la direction des Nations Unies et des organisations internationales (NUOI) du Quai d'Orsay.

Des rendez-vous ont été pris par ailleurs à l'OCDE. En Allemagne, des échanges ont eu lieu avec le ministère de la coopération (BMZ) et la banque de développement (KfW), au Royaume-Uni avec le ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et de la coopération (FCDO).

Enfin, un échantillon de pays a été constitué, après consultation de la direction générale de la mondialisation, de la direction générale du Trésor et de l'Agence française de développement, fondé notamment sur des critères géographiques, de taille, de niveau de développement et de contraste entre les influences respectives des trois bailleurs. Des missions sur place ont ainsi eu lieu au Kenya, en RDC et en Indonésie. Des missions à distance ont été organisées à Madagascar et en Colombie.

Après une présentation des données essentielles à la compréhension du sujet (partie 1), les choix effectués dans les trois pays stratégies sont étudiés, tant à propos de leurs stratégies d'action (partie 2) que des instruments qu'ils utilisent (partie 3). Les dispositifs institutionnels mis à contribution, enfin, sont analysés et discutés (partie 4).

1 DES EVOLUTIONS CONTRASTEES DU VOLUME DE L'AIDE SELON LES PAYS

La manière, définie par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE dont l'aide publique au développement est comptabilisée, a changé en 2018 : le principe n'est plus, depuis cette date, de retracer les flux nets d'aide, mais de mesurer l'équivalent en dons de l'ensemble des avantages consentis par les pays bailleurs. Pour obtenir des séries longues homogènes, il faut donc retraiter les chiffres récents.

Quoi qu'il en soit, l'examen des statistiques de l'OCDE montre que, depuis 2010, l'Allemagne a accompli des efforts importants, et qu'en fin de période l'aide française a augmenté, et l'aide britannique diminué. En 2020 et 2021, ces tendances se sont accentuées, l'Allemagne et la France faisant beaucoup progresser leurs contributions, tandis que le Royaume-Uni laissait décroître rapidement la sienne.

Pour procéder à une comparaison des efforts d'APD de la France et de ses deux voisins, il convient de recourir à une méthodologie commune d'élaboration des statistiques. Cette méthodologie commune est fournie par le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Elle est fondée sur la notion de « pays bénéficiaires », objectivée dans une liste. L'aide elle-même a été calculée sur la base des flux financiers jusqu'en 2017, avant de reposer, à partir de 2018, sur une évaluation de son équivalent-don.

1.1.1 Des pays bénéficiaires classés par catégories

La liste des pays admissibles au bénéfice de l'APD établie par le CAD s'appuie sur le revenu national brut (RNB) par habitant. Elle intègre tous les pays qui, selon ce critère, sont considérés par la Banque mondiale comme disposant d'un revenu faible ou intermédiaire et comprend, de ce fait, tous les pays les moins développés tels que définis par les Nations Unies. La liste, révisée tous les trois ans, se caractérise par une grande diversité de situations. Elle distingue quatre types de pays :

- les pays les moins avancés (PMA) ;
- les autres pays à faibles revenus (PFR) ;
- les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) ;
- les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS).

Les PMA et les PFR ont en commun d'avoir disposé en 2020 d'un RNB par habitant de moins de 1 045 USD par an. Selon la définition de 2003 du conseil économique et social des Nations Unies, les PMA se distinguent, de plus, par :

- un retard dans le développement, mesuré par un indice combinant des indicateurs de santé, de nutrition et de scolarisation ;
- une vulnérabilité économique, mesurée par un indice plus complexe encore que le précédent.

En 2022 et 2023, 46 pays appartiennent au groupe des PMA. Sous l'effet de leur croissance économique, six pays en sont sortis depuis 1994, et sept autres doivent en principe le quitter d'ici 2026. Sur les 46 pays recensés en 2022, 33 se situent sur le continent africain, neuf en Asie, trois en Océanie et un aux Antilles.

Les pays bénéficiaires de l'APD dits « autres pays à faibles revenus » (PFR) n'étaient que deux en 2020 : la République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord) et le Zimbabwe.

En 2022, les pays et territoires à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) étaient ceux dont le RNB par habitant était compris, en 2026, entre 1 046 et 4 095 USD. Ils étaient au nombre de 36, répartis dans le monde entier.

Enfin, les pays et territoires à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) étaient en 2022 ceux qui, en 2020, disposaient d'un RNB par habitant compris entre 4 096 et 12 695 USD. C'est dans cette catégorie que la liste des bénéficiaires était la plus longue, puisqu'ils étaient au nombre de 56. S'y trouvaient des pays dont l'image est très éloignée de celle des PMA, comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Iran, la Malaisie, le Mexique, la Thaïlande, la Turquie.

Lors du réexamen triennal qui s'est tenu en 2020, le CAD a décidé un report exceptionnel d'un an de la mise à jour qui devait s'appliquer en 2021, à quelques ajustements près. La prochaine révision de la liste est prévue pour 2023.

1.1.2 Deux méthodologies successives

1.1.2.1 Jusqu'en 2017, l'APD flux

Jusqu'en 2017, les prêts étaient exprimés sur la base des flux financiers, selon la méthodologie de l'APD flux (*ODA⁴ Net* en anglais), selon la terminologie de l'OCDE. L'APD était définie par le CAD comme l'ensemble des « *apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants* » :

- émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;
- sachant que chaque opération doit en outre :
 - « *avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement* » ;

⁴ ODA : *Official Development Assistance*, équivalent anglais d'aide publique au développement (APD)

- être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %) ».

Les remboursements étaient soustraits de leur valeur nominale totale au fur et à mesure de leur arrivée.

1.1.2.2 À partir de 2018, l'équivalent-don

À partir de 2018, est appliquée la méthodologie de l'équivalent-don (*Grant Equivalent Measure*). Seule est comptabilisée la part des prêts accordée à des taux inférieurs à ceux du marché. Les dons, prêts et autres apports entrant dans le calcul de la mesure de l'équivalent-don de l'APD sont désignés par l'expression « *apports d'APD* ».

En outre, pour qu'un prêt soit identifié comme relevant de l'APD, les « *conditions favorables* » reposent désormais sur le constat que l'élément-don est d'au moins :

- 45 % dans le cas de prêts bilatéraux au secteur public des PMA et autres PFR (sur la base d'un taux d'actualisation de 9 %) ;
- 15 % dans le cas des prêts bilatéraux au secteur public des PRITI (sur la base d'un taux d'actualisation de 7 %) ;
- 10 % dans le cas des prêts bilatéraux au secteur public des PRITS (sur la base d'un taux d'actualisation de 6 %) ;
- 10 % dans le cas des prêts aux institutions multilatérales (sur la base d'un taux d'actualisation de 5 % pour les institutions mondiales et les banques multilatérales de développement et 6 % pour les autres organisations.

1.2 Entre 2010 et 2021 : d'importants efforts en Allemagne, une progression en France et une décrue au Royaume-Uni en fin de période

Pour comparer les évolutions de l'APD sur longue période, le CAD a recours à la méthode de l'APD-flux, y compris au-delà de 2017, de manière à présenter des données homogènes. Sur la période 2010-2021, l'effort d'APD représente pour ces trois pays plus d'un tiers (605,4 Md\$) du montant total de l'APD comptabilisée au titre du CAD de l'OCDE (1 723,7 Md\$) :

Tableau n° 2 : Effort d'APD des trois pays (APD flux)

En Md\$*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021**	Total
France	12,3	11,7	11,6	10,5	9,8	9,8	10,5	12	12,9	12,5	16	16	145,6

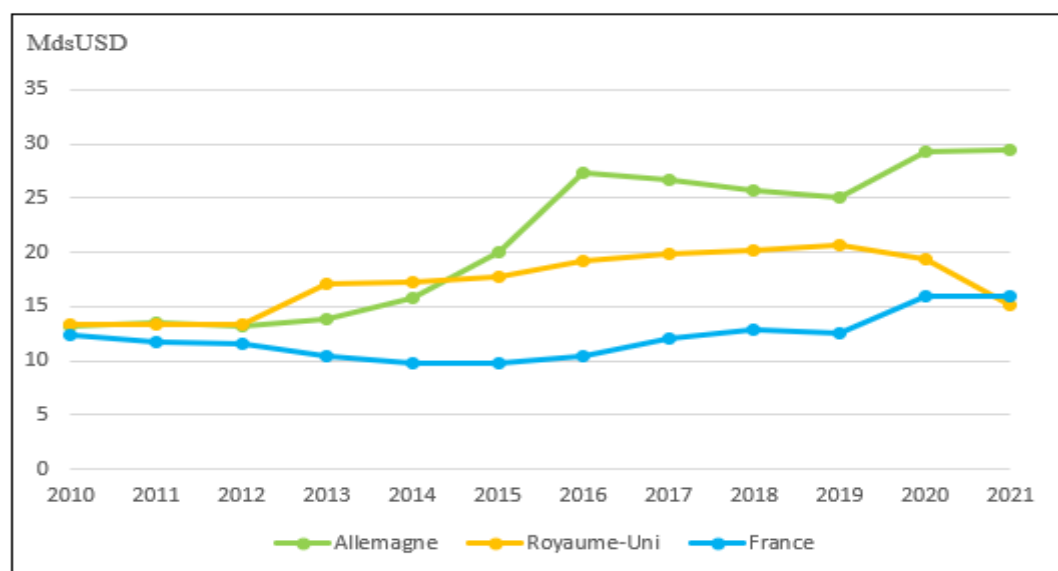
En Md\$*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 **	Total
Allemagne	13,2	13,5	13,2	13,8	15,8	20	27,4	26,7	25,7	25	29,3	29,5	253,1
Royaume-Uni	13,4	13,4	13,4	17,1	17,2	17,8	19,2	19,9	20,2	20,6	19,3	15,2	206,7
Total CAD	129,1	127,9	123,1	129,6	131,7	139,8	155,2	154,9	151,3	150,6	162,6	167,9	1 723,7

Source : OCDE données(data.oecd.org). * USD constants ** 2021 données provisoires

Depuis 2010, l'évolution générale dans les pays parties prenantes du CAD, est marquée par :

- un premier plateau statistique entre 2010 et 2014, années pendant lesquelles l'APD totale oscille entre 125 et 130 Md\$;
- une progression nette entre 2014 et 2016, l'année 2015 apparaissant donc, sous l'angle du volume d'aide, comme une année charnière ;
- un second palier, situé autour du seuil de 150 Md\$, entre 2016 et 2021 ;
- enfin, à partir de 2020, alors que l'effort de la France et de l'Allemagne augmente pour arriver à un niveau jamais atteint depuis 2010, *a contrario* celui du Royaume-Uni diminue pour revenir à un montant inférieur à celui versé en 2011.

Graphique n° 1 : Effort d'APD France, Allemagne et Royaume-Uni 2010-2021 (APD flux)



Source : OCDE données(data.oecd.org). * 2021 données provisoires.

En Allemagne, la progression a commencé dès 2013. Elle a été très importante entre 2015 et 2021 (+ 47,5 %), malgré un léger tassement entre 2016 et 2019. C'est surtout la crise

des réfugiés de 2015 qui a fait bondir l'APD allemande, en augmentation de 38 % en 2016 par rapport à 2015. Un saut se serait produit en 2020, l'augmentation atteignant 19,7 % cette année-là.

Une progression forte de l'APD apparaît aussi en France entre 2015 et 2021 (+ 63,3 %). Elle est moindre cependant que la hausse allemande, mais plus importante que la baisse qui avait été constatée entre 2010 et 2015. Sous réserve de confirmation, lorsque les données définitives seront disponibles, le volume de l'aide française aurait augmenté d'un tiers en 2020.

Si un certain parallélisme peut être constaté entre les évolutions française et allemande, le contraste est franc en revanche avec celle du Royaume-Uni. L'APD britannique, qui avait connu une hausse significative entre 2010 et 2015 (+ 28,4 %), a diminué entre 2015 et 2021 (+14,6 %). Il est vrai qu'entre 2013 et 2020, le Royaume-Uni a consacré invariablement à l'APD, chaque année, 0,70 % de son revenu national brut, alors que l'Allemagne n'a atteint cette proportion qu'en 2016 et à partir de 2020. La France, de son côté, se situe à des niveaux inférieurs : elle n'a franchi le seuil des 0,50 % qu'en 2020, pour la première fois depuis 2010.

1.3 En 2020 et 2021 : une croissance forte en Allemagne et en France, un recul au Royaume-Uni

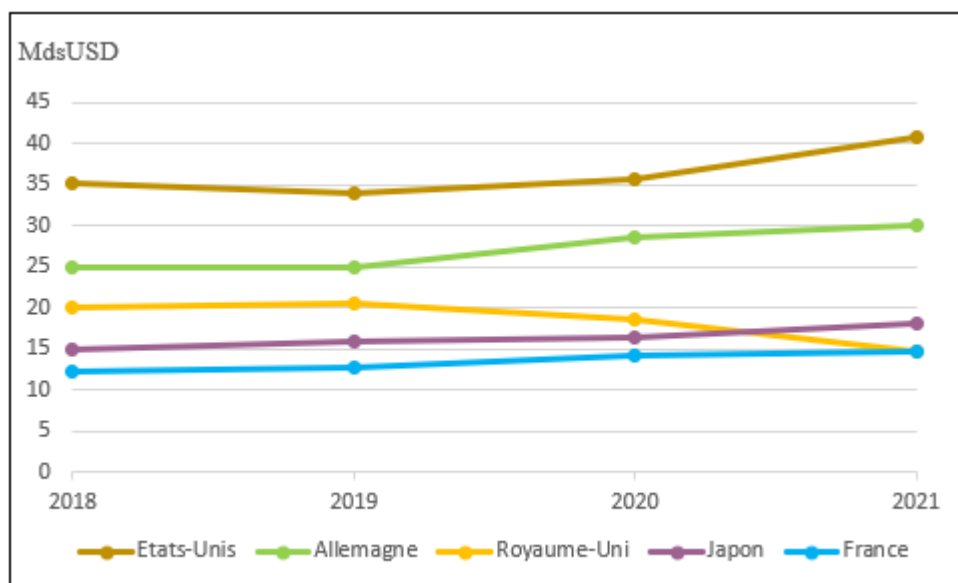
Les données publiées par l'OCDE montrent qu'en 2020, en équivalent-don, l'APD consentie par les pays membres du CAD s'est établie à 162,2 Md\$, en augmentation de 3,5 % par rapport à 2019, atteignant le niveau le plus élevé jamais enregistré jusque-là. Selon les chiffres provisoires diffusés par l'OCDE, ce record a été battu en 2021 (169,2 Md\$), la progression anticipée étant de 4,3 % cette année-là.

L'OCDE explique ce bon résultat par deux facteurs :

- le soutien apporté par les membres du CAD aux activités de lutte contre l'épidémie de Covid-19 et pour une reprise mondiale inclusive ; ainsi, hors coût des vaccins, la hausse de l'APD en 2021 n'aurait été que de 0,6 % ;
- l'augmentation des prêts souverains bilatéraux consentis par quelques membres accordant des prêts.

En valeur absolue, la France est en 2021 le quatrième pays donateur, loin derrière les États-Unis et l'Allemagne, juste après le Japon et, pour la première fois, juste avant le Royaume-Uni. Les donateurs du G7 ont fourni, en 2021, 76 % de l'APD totale, l'Union européenne 45 %.

Graphique n° 2 : APD équivalent-don des principaux pays donateurs (En Md\$)



Source : OCDE données(data.oecd.org). * 2021 données provisoires

En proportion du revenu national brut (RNB), un progrès a été enregistré en 2020 par rapport à 2019, le ratio passant de 0,30 à 0,33 % pour l'ensemble du CAD. Il a été facilité par la baisse du PIB, qui a atteint 4,6 % dans la zone OCDE cette année-là. Mais alors que le contexte de récession permettait à l'Allemagne et France d'améliorer sensiblement la part du RNB consacrée à l'APD, l'Allemagne dépassant même l'objectif de 0,7 %, le Royaume-Uni se contentait de maintenir son ratio à 0,7 %. Le PIB britannique ayant chuté de 9,9 % en 2020 (contre 4,6 % en Allemagne et 8,2 % en France), ce maintien à 0,7 % du RNB signifie qu'en 2020, l'APD consentie par le Royaume-Uni a chuté de près de 10 %.

Tableau n° 3 : Effort d'APD entre 2018 et 2021, en valeur relative (équivalent-don)

APD/RNB en %	2018	2019	2020	2021
Turquie ⁵	1,10	1,15	1,14	0,95
Suède	1,07	0,96	1,14	0,92
Luxembourg	0,98	1,03	1,03	0,99
Norvège	0,94	1,03	1,11	0,93

⁵ Selon cette présentation, la Turquie se trouve dans la situation paradoxale de bénéficier de flux d'APD substantiels (c'est le dixième pays bénéficiaire de l'APD française, par exemple) et d'apparaître comme le premier pays pourvoyeur d'APD. Toutefois, la Turquie n'étant pas membre à part entière du CAD, mais seulement membre observateur, les statistiques qui la concernent doivent être observées avec prudence.

<i>APD/RNB en %</i>	2018	2019	2020	2021
Allemagne	0,61	0,61	0,73	0,74
Royaume-Uni	0,70	0,70	0,70	0,50
France	0,43	0,44	0,53	0,52
Total OCDE	0,31	0,30	0,33	0,33

Source : OCDE données(data.oecd.org).

En 2021, l'Allemagne a maintenu son ratio au-dessus de 0,7 %, tandis qu'il diminuait légèrement pour la France, passant à 0,52 %, et plus fortement pour le Royaume-Uni, à 0,5 %. Cette évolution contrastée, inscrite dans un contexte de forte hausse du PIB pour les trois pays (2,9 % pour l'Allemagne, 6,8 % pour la France et 7,4 % pour le Royaume-Uni), a été et caractérisée par une augmentation des montants d'APD pour l'Allemagne (6,3 %) et la France (4,6 %) et *a contrario* une forte baisse pour le Royaume-Uni (- 21,5 %), confirmant, pour ce pays, la rupture de tendance observée en 2020.

La baisse du volume de l'aide britannique, confirmée en 2021, répond à l'objectif assumé par le cabinet Johnson de faire passer l'APD de 0,7 à 0,5 % du revenu national brut, compte tenu de l'impact économique de la pandémie. Selon le National Audit Office (NAO)⁶, cette décision s'est traduite par une réduction de 30 % des dépenses, qui sont passées de 14,5 à 10,3 Mds£, ramenant le volume d'APD britannique à son niveau de 2012. Elle est présentée comme susceptible d'être revue dans les années qui viennent, si une amélioration de la conjoncture économique le permettait. Pour la mettre en œuvre, le FCDO, d'après la même source, a appliqué des critères clairs. Il a consulté ses représentants dans les pays partenaires, de manière à prendre en compte les performances respectives des programmes en cours. Mais il n'a pas pu éviter, compte tenu de l'importance et de la soudaineté de l'effort demandé, de rendre des arbitrages douloureux qui ont conduit, dans certains cas, à mettre un terme prématurément à des projets ou à réduire des programmes performants.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE définit la notion d'aide publique au développement (APD), afin que la comptabilisation des contributions des pays qui la fournissent soit homogène. Cette définition constitue, pour les pays donateurs, une référence commune.

⁶ Rapport *Managing reductions in Official Development Assistance spending*, NAO, 31 mars 2022,

Les pays admissibles au bénéfice de l'AFD sont identifiés par leur niveau de revenu national brut (RNB) par habitant, et classés en quatre catégories, selon leur pauvreté relative.

Jusqu'en 2018, l'APD était calculée par différence entre les ressources apportées par les bailleurs et les remboursements de prêts effectués par les bénéficiaires. Ce calcul aboutissait à dégager ce que l'on appelait « l'APD flux ». À partir de 2018 a été appliquée la méthode de « l'équivalent-don », seule étant comptabilisée la part des prêts accordée à des taux inférieurs à ceux du marché.

Sur une longue période qui commence en 2010, l'Allemagne a fourni beaucoup d'efforts, en particulier entre 2013 et 2016 et à partir de 2019. C'est aujourd'hui le deuxième donateur mondial, après les États-Unis. La part de son RNB affectée à l'APD a dépassé 0,7 %.

La France a accru son aide à partir de 2016, et cette augmentation a été particulièrement sensible en 2020. Bien que n'affectant encore que 0,52 % de son RNB à l'APD, elle devance désormais, tant en pourcentage qu'en valeur absolue, le Royaume-Uni. Le volume de l'aide fournie par ce pays a en effet baissé dans des proportions importantes en 2020 et surtout 2021, alors que sa contribution avait toujours été jusque-là de 0,7 % de son RNB.

2 DES SIMILITUDES ENTRE LES STRATÉGIES FRANÇAISE ET ALLEMANDE, UNE SINGULARITÉ BRITANNIQUE

L'examen comparé des politiques d'APD de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni fait apparaître des différences dans les choix stratégiques opérés ces dernières années. Ces différences affectent l'orientation de l'aide, mais aussi les principes mêmes de la politique conduite. A cet égard, si les approches française et allemande présentent des analogies, notamment dans le choix d'un certain ciblage et la volonté partagée de coopération avec l'Union européenne l'approche britannique, dominée par la recherche d'une influence globale mêlant diplomatie, défense, économie et coopération, apparaît singulière.

2.1 Des différences entre les trois pays dans l'orientation de l'aide

Les variations constatées dans l'orientation de l'APD nationale affectent la répartition géographique de l'aide, la segmentation de ses destinataires par niveau de développement et, enfin, les thématiques d'action retenues.

2.1.1 Répartition par destinataire

Les trois listes des dix principaux pays bénéficiaires d'aide bilatérale ont en commun de faire coexister des pays en développement et des pays émergents, comme la Turquie, l'Inde ou la Chine. Mais les différences entre les listes sont importantes.

On retrouve dans le cas de la France, les pays d'Afrique du Nord et subsaharienne ainsi que deux pays d'Asie du Sud-est, avec lesquels les liens sont anciens. La liste des principaux bénéficiaires de l'APD allemande commence par l'Inde et la Chine, et se poursuit avec des pays dont la caractéristique commune est d'être des terres, avérées ou potentielles, d'émigration vers l'Allemagne. Le Royaume-Uni, enfin, donne également une priorité aux pays pourvoyeurs de migrants, avec lesquels, pour certains d'entre eux au moins, les relations sont étroites historiquement.

Tableau n° 4 : Ventilation de l'APD bilatérale (APD flux) pour les dix premiers pays bénéficiaires en 2020

<i>En MUSD</i>	France		Allemagne		Royaume-Uni	
1	Maroc	587,9	Inde	1 189,8	Ethiopie	325,6
2	Somalie	448,3	Indonésie	997,1	Nigeria	309,4
3	Inde	422,6	Syrie	890,5	Somalie	298,3
4	Maurice	358,9	Chine	775	Afghanistan	291,4
5	Sénégal	327	Colombie	714,5	Yémen	283,6
6	Indonésie	326,4	Maroc	617,6	Pakistan	261,7
7	Côte d'Ivoire	312,7	Turquie	534,9	Bangladesh	261
8	République Dominicaine	311,5	Jordanie	449,7	Syrie	233,7
9	Mexique	306,1	Ethiopie	447,4	Soudan du Sud	199,8
10	Turquie	299,8	Irak	407,3	Soudan	178,6
<i>Total</i>		3 701,2		7 023,8		2 643,1
<i>En % de l'APD bilatérale totale</i>		28,5%		27%		21%

Source : Cour des comptes d'après DGT et CAD – OCDE.

2.1.2 Répartition par groupe de revenu⁷

En 2019, les PMA ont reçu 17 % de l'APD bilatérale brute française, soit 1,7 Md\$. Pour l'Allemagne, la proportion a été à peine supérieure à 13 %, mais son montant en revanche a représenté 2,8 Md\$. L'aide aux PMA, n'a pas atteint, en Allemagne et en France, les objectifs

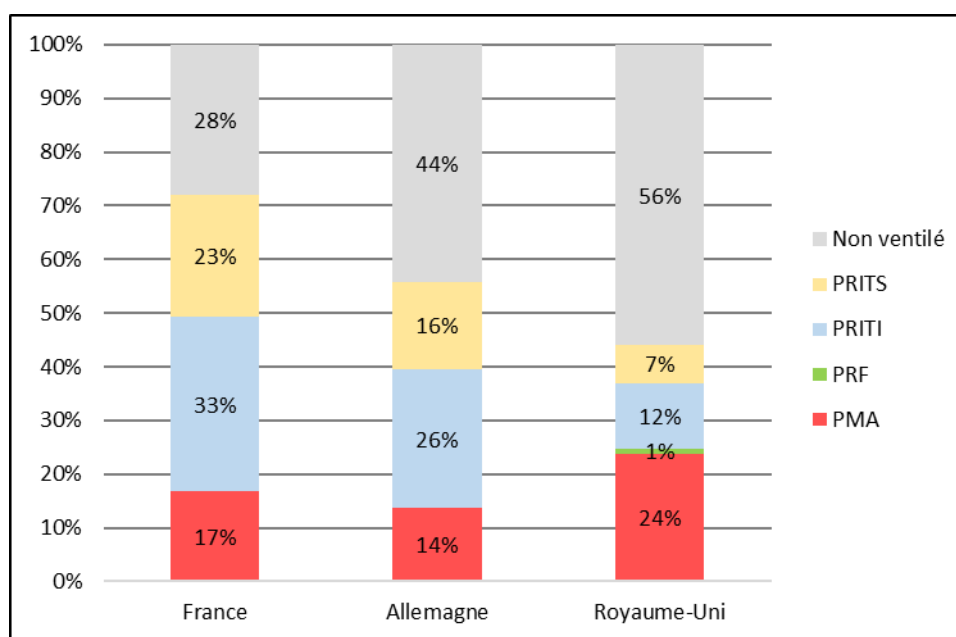
⁷ PMA : pays les moins avancés ; PFR : pays à faible revenu ; PRITI : pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ; PRITS : pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ; PTDP : pays et territoires en développement plus avancés.

que ces pays s'étaient fixés à eux-mêmes : elle n'a été que de 0,11 % du RNB dans chacun de ses pays, qui visaient une proportion comprise entre 0,15 et 0,20 %.

Parallèlement, le taux calculé pour le Royaume-Uni s'est établi à 26,5 % de l'APD bilatérale, correspondant à un volume d'aide considérable de 3,6 Md\$, en baisse néanmoins par rapport à 2015, lorsqu'il était de 30 % de l'APD bilatérale. Mais le Royaume-Uni se distingue de ses deux voisins, puisque le volume qu'il a distribué aux PMA a été de 0,21 % du RNB.

Ce sont les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui, en 2019, ont reçu la part la plus importante de l'APD bilatérale brute française et allemande, soit respectivement 35,5 % et 24,5 % du volume totale de l'aide bilatérale. Le même taux n'a été que de 14,5 % pour les Britanniques. S'agissant des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, la proportion s'est établie à 18 % pour la France et l'Allemagne, tandis qu'elle était inférieure à 7 % pour le Royaume-Uni.

Graphique n° 3 : Répartition de l'APD bilatérale brute par groupe de revenu en 2020



Source : Cour des comptes d'après CAD – OCDE : « Les Profils de coopération au développement de l'OCDE synthétisent les statistiques officielles de l'aide publique au développement (APD) et d'autres financements du développement par bailleur », Juin 2021. * 2019 dernières données disponibles.

Les données du CAD de l'OCDE doivent toutefois être analysées avec prudence, une part très importante des crédits distribués – plus de 50 % dans le cas du Royaume-Uni - ne faisant pas l'objet d'une ventilation. Il reste établi, d'après ces statistiques, que l'APD britannique est bien davantage orientée vers les PMA que l'APD française et allemande. L'analyse des montants d'APD bilatérale brute versée aux PMA le montre également, au moins jusqu'en 2019.

Tableau n° 5 : Montant d'APD bilatérale brute versée au PMA par la France l'Allemagne et le Royaume-Uni

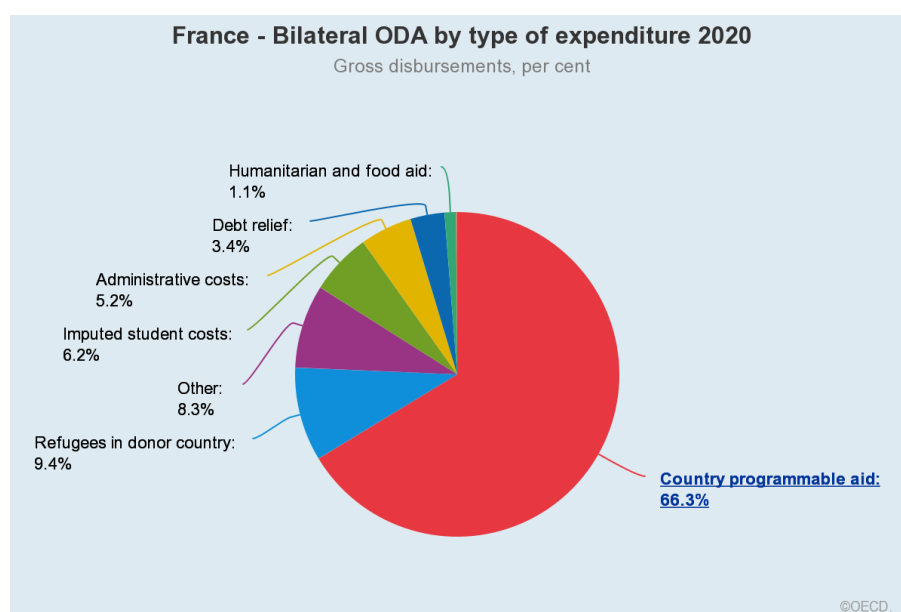
	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
<i>En Mds USD</i>	Total APD bilatérale	PMA	Total APD bilatérale	PMA	Total APD bilatérale	PMA	Total APD bilatérale	PMA	Total APD bilatérale	PMA	Total APD bilatérale	PMA
<i>France</i>	7,4	1,4	8	1,1	9,2	1,4	9,6	1,4	10	1,7	13	2,2
<i>Allemagne</i>	17,8	1,8	24	2,4	24,2	2,7	22,4	2,7	22	2,8	25,8	3,6
<i>Royaume-Uni</i>	11,4	3,7	12,4	3,5	12,6	3,7	13	3,4	14,2	3,7	12,4	2,9

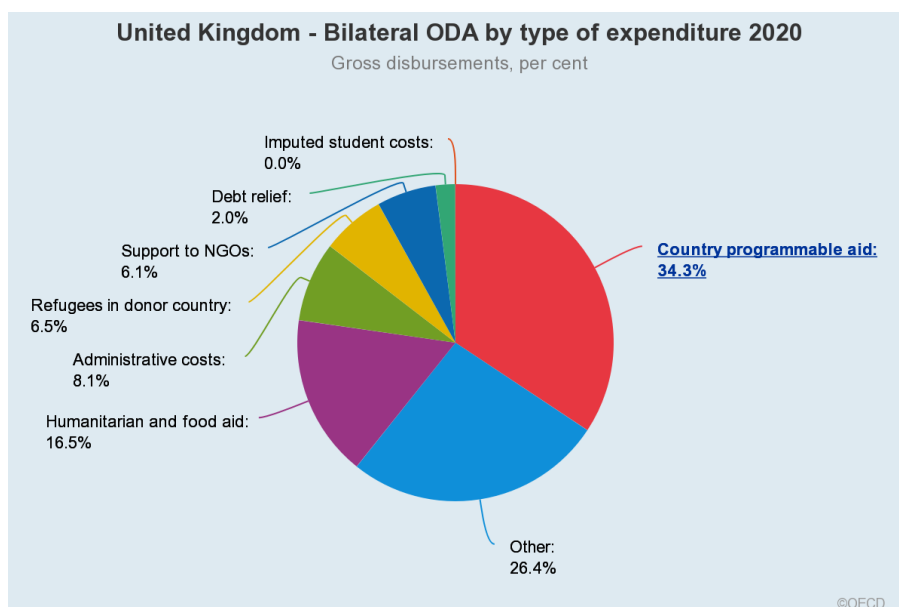
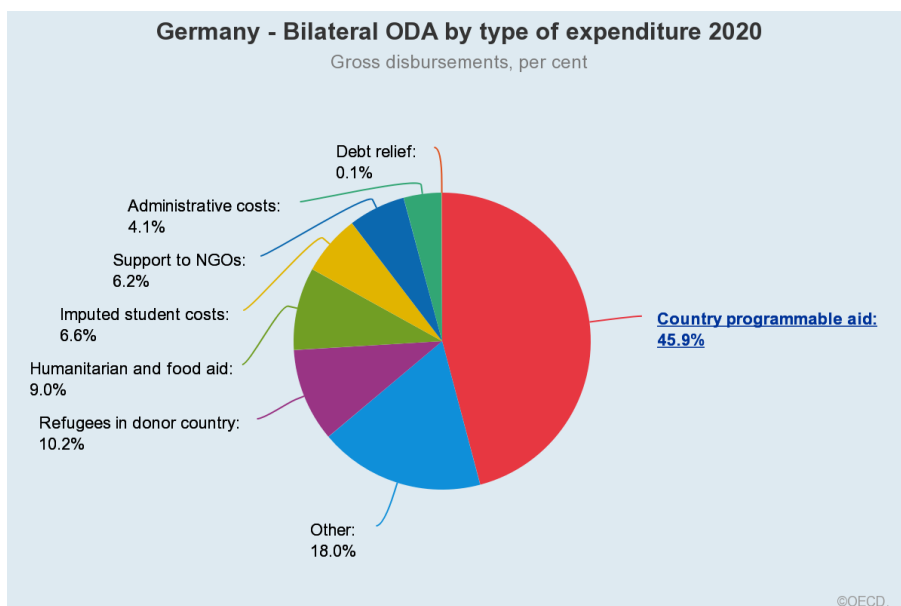
Source : Cour des comptes d'après CAD – OCDE : « Les Profils de coopération au développement de l'OCDE synthétisent les statistiques officielles de l'aide publique au développement (APD) et d'autres financements du développement par bailleur », 13 juillet 2022.

2.1.3 Répartition par type de dépenses

L'analyse par types de dépenses fait notamment apparaître, pour l'année 2020, le poids important de l'aide apportée aux réfugiés dans l'APD bilatérale en France (9,4%) et en Allemagne (10,2%) en comparaison du Royaume-Uni (6,5%). La part des dépenses liées à l'accueil des étudiants étrangers est comparable en France (6,6%) et en Allemagne (6,6%). Ces dépenses sont nulles au Royaume-Uni, pays dont la langue suffit à attirer des étudiants étrangers.

Graphique n° 4 : Répartition par type de dépenses de l'APD bilatérale en 2020





Source : OCDE – Development Cooperation Profiles, 2022

2.1.4 Répartition par thématiques

C'est dans le choix des thématiques d'action que les différences sont les moins grandes. Le montant d'APD fait l'objet d'une ventilation par le CAD de l'OCDE en sept principaux secteurs, un dernier secteur rassemblant des crédits sous l'intitulé « non spécifié » :

- infrastructures sociales (éducation, santé, gouvernance) ;
- infrastructures économiques (transport et stockage, communications, énergie, services financiers et commerciaux) ;

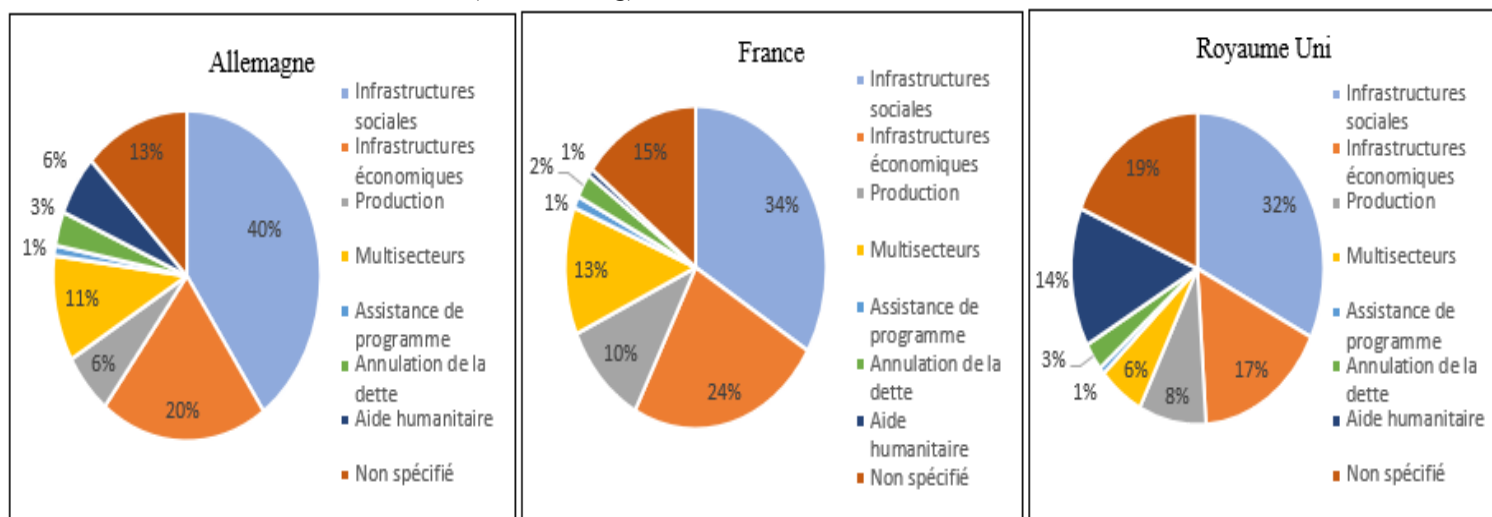
- production (agriculture, sylviculture, pêche, industries manufacturières, extractives, construction, commerce et tourisme) ;
- multi-secteurs, dont la protection de l'environnement ;
- assistance de programme ;
- annulation de la dette ;
- aide humanitaire (aide d'urgence, reconstruction et réhabilitation, préparation à la survenue des catastrophes) ;

Une analyse de la ventilation entre les différents secteurs thématiques de 80 % du montant de l'APD bilatérale des trois pays permet de constater que plus du tiers de l'APD concerne les infrastructures sociales, telles que définies par l'OCDE, qui englobent des interventions dans les secteurs de l'éducation et des politiques de la santé, mais également de la distribution d'eau et de l'assainissement, de la gouvernance et de la société civile, ainsi que des services sociaux, comme indiqué dans le graphique ci-dessous.

La répartition par grande thématique entre la France et l'Allemagne est assez proche, cette dernière se distinguant essentiellement par un pourcentage d'aide humanitaire plus élevée et une part plus grande consacrée à l'assistance de programme. La place occupée par la thématique « multi-secteurs » s'explique notamment par le fait qu'elle recouvre la protection de l'environnement, qui constitue un enjeu majeur dans les politiques d'APD française et allemande. Le Royaume-Uni, quant à lui, se caractérise par une ventilation plus hétérogène de son APD, marquée par une place singulière accordée à sa politique en faveur de l'aide humanitaire, dont la part atteint 14 % en 2020.

Graphique n° 5 : Répartition par secteur de l'APD bilatérale des trois pays en 2020

Source : OCDE données(data.oecd.org).



La ventilation de l'APD selon ces secteurs thématiques dans les cinq pays retenus⁸, présentée dans le tableau ci-dessous, se distingue de celle retenue pour le graphique n°4, du fait des spécificités propres à chacun de ces pays. Elle confirme pourtant les grandes priorités thématiques définies et mises en œuvre par l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni (Cf. *infra*).

**Tableau n° 6 : Ventilation de l'APD bilatérale par secteur dans les cinq pays de l'échantillon
(en 2020)**

<i>Secteurs</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>Royaume-Uni</i>
Infrastructures sociales	52,7%	47,5%	19,3%
Infrastructures économiques	19,3%	32,9%	2,6%
Production	4,2%	8,9%	32,0%
Multi secteurs	16,9%	8,8%	10,6%
Aide programme	0,1%	0,3%	0,5%
Annulation de dette	0,0%	0,0%	0,0%
Aide humanitaire	6,8%	0,2%	16,1%
Non spécifié	0,0%	1,5%	18,7%

Source : *Cour des comptes, d'après OCDE données*(data.oecd.org).

2.2 En Allemagne et en France, une volonté partagée de ciblage qui rencontre des limites

L'Allemagne et la France ont entrepris l'une et l'autre, dans un passé récent, de redéfinir leurs politiques d'aide publique d'aide au développement. La France a choisi la voie d'une loi de programmation, préparée par les décisions d'un comité interministériel. L'Allemagne a opté pour une réforme à caractère managérial, impulsée par son ministère de la coopération. Dans les deux cas, la volonté sous-jacente de mieux cibler les moyens se heurte à certaines limites.

2.2.1 En France, une stratégie encadrée par une loi de programmation

Le dernier texte en date qui énonce la politique de la France en matière d'aide publique au développement est la loi de programmation n° 2021-1031 du 4 août 2021, « *relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales* ». Cette loi traduit et

⁸ Colombie, Indonésie, Kenya, Madagascar et RDC

précise les orientations arrêtées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018. Elle accompagne un réengagement budgétaire, les crédits de la mission *Aide publique au développement* augmentant de 82 % entre la LFI 2018 et la LFI 2022⁹.

Le CICID du 8 février 2018 a défini cinq priorités d'action :

- la stabilité internationale et la lutte contre les fragilités
- l'éducation, la formation et l'insertion professionnelle
- la lutte contre le changement climatique
- l'égalité hommes-femmes
- la santé

Il a identifié par ailleurs comme des domaines importants d'intervention la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable.

Les principaux engagements pris au cours du CICID ont été les suivants :

- porter l'APD à 0,55 % du RNB en 2022 ;
- augmenter la part bilatérale de l'aide au développement, en consacrant les deux tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagement (AE) de la mission à la composante bilatérale de l'APD ;
- accroître la part en dons de l'aide française, via une hausse significative des moyens de l'AFD pour atteindre au moins un milliard d'euros d'AE à compter de 2019 ;
- renforcer les contributions et les dons français en faveur des thématiques prioritaires, dont le climat, la santé, l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que le renforcement du soutien humanitaire et en zone de crise.
- augmenter l'aide bénéficiant à 19 pays considérés comme prioritaires pour l'aide française. Ces pays doivent bénéficier de la moitié de l'effort en subvention de l'État et de deux-tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD.

La loi du 4 août 2021, dès son article 1^{er}, énonce les principaux objectifs poursuivis par la France, qui se situent dans la continuité du CICID du 8 février 2018, et de ceux déjà contenus dans la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Mais les lignes de force de la politique apparaissent plus clairement, dans la mesure où ils sont regroupés en trois thématiques :

- objectifs traditionnels de l'aide au développement : éradication de la pauvreté, lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition, action en matière d'éducation et de santé ;
- préoccupations liées aux droits humains, à l'État de droit et à la démocratie, auxquelles est greffée la promotion de la francophonie ;
- volonté de protection des biens publics mondiaux, et en particulier de la planète.

⁹ Cette mission est celle dont les crédits ont le plus augmenté au cours de la législature.

La loi du 4 août 2021 fixe d'autre part une trajectoire budgétaire, qui doit conduire la France à consacrer 0,55 % de son revenu national brut (RNB) à l'APD en 2022, et si possible à 0,7 % en 2025. Des priorités sont affirmées, en faveur des PMA, et parmi eux d'une liste de pays que la France entend privilégier, ainsi qu'en faveur des organisations de la société civile. La part des dons dans l'aide doit s'accroître, pour atteindre 70 % en moyenne pendant la période 2022-2025. Il est prévu, par ailleurs, un doublement en 2022 du soutien apporté par l'État en 2017 à l'action extérieure des collectivités territoriales.

Le rapport annexé à la loi met en perspective les objectifs ainsi assignés. Il indique que la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales « *contribue à assurer la paix et la sécurité en complément de l'action diplomatique et militaire, dans une approche intégrée* ». Elle concourt « *à la politique étrangère de la France ainsi qu'à son rayonnement et à son influence diplomatique, économique et culturel* ».

Le rapport souligne l'engagement de la France de respecter et de promouvoir « *les principes et les normes internationaux, notamment en matière de droits humains, de droits de l'enfant, de protection sociale, de développement et d'environnement* ». Enfin est affirmé le choix d'un pilotage par les résultats, plutôt que par les engagements financiers, et donc d'une attention particulière portée à l'évaluation.

L'énoncé même de ces objectifs, au contenu exhaustif, le constat du non-respect par la France de la priorité qu'elle s'est fixée à l'égard des PMA (Cf. tableau n°5 *supra*), les 19 pays prioritaires en particulier¹⁰, mettent en évidence une difficulté récurrente à établir des choix structurants et à s'y tenir.

¹⁰ Tous les pays appartenant à la liste des 19 pays prioritaires sauf deux (Ghana et Sénégal) sont des PMA. L'aide bilatérale de la France aux 19 pays prioritaires représentent en 2020 environ la moitié de son aide bilatérale à l'ensemble des 46 PMA. La part de l'APD bilatérale de la France qui est versée aux PMA est comprise entre 15 et 18% depuis 2015 (Cf. tableau 5 *supra*). En dehors du Sénégal, qui n'est pas un PMA, aucun des 19 pays prioritaires ne perçoit une aide bilatérale française supérieure à ce que perçoit le dixième pays bénéficiaire de l'aide française, qui est la Turquie (Cf. tableau 3 *supra*).

**Tableau n° 7 : Montant de l'APD bilatérale brute versée par la France aux 19 pays prioritaires du
CICID de 2018**

<i>Pays prioritaires (en MUSD courants)</i>	2018	2019	2020
<i>Bénin</i>	51,3	40,4	69
<i>Burkina Faso</i>	106,4	121,3	164,2
<i>Burundi</i>	6,9	7,6	8
<i>Comores</i>	19,8	21,3	27,1
<i>Djibouti</i>	47,9	43,2	41,4
<i>Éthiopie</i>	24,9	69,6	83,3
<i>Gambie</i>	6	3	1
<i>Ghana</i>	54,7	26,2	67,5
<i>Guinée</i>	65	64	59,5
<i>Haïti</i>	41,8	41	33,7
<i>Libéria</i>	6	0	5
<i>Madagascar</i>	73,9	79	84,8
<i>Mali</i>	94,1	113	127,8
<i>Mauritanie</i>	28,2	38,3	41,2
<i>Niger</i>	53,3	86,7	105,8
<i>Rép. Centrafricaine</i>	42,1	44,6	37
<i>RDC</i>	23	21,5	41,6
<i>Sénégal</i>	246,8	290,1	327
<i>Tchad</i>	103	103	74,6
<i>Togo</i>	32,4	24,4	32,4
<i>Total</i>	1 127,5	1 238,2	1 431,9

Source : Cour des comptes d'après stats.OECD.org

L'absence de hiérarchisation claire, que l'on retrouve également dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, dont le suivi est assorti de 47 indicateurs¹¹, est liée au souci de décliner tous les « objectifs du développement durable » (ODD) de 2015, dont les ambitions sont fortes et multiples, puisqu'ils entendent répondre aux défis lancés par six grandes transitions jugées caractéristiques du monde contemporain : démographique et sociale ; énergétique ; territoriale et écologique ; numérique et technologique ; politique et citoyenne ; économique et financière. En dehors de cette volonté de conformité à un modèle international, la difficulté constatée à hiérarchiser, dans le contexte français, s'explique aussi par un attachement à une forme d'universalisme, que l'État stratège peine à dépasser.

La direction générale du trésor partage ce constat avec la Cour. Elle est favorable à une réduction du nombre des indicateurs dans les prochains COM. Une simplification est également demandée par l'Agence, qui évoque « *un travail de suivi administratif de la performance de l'AFD très lourd, faute de priorités politiques clairement assignées.* »

Dans l'action des services de l'État et de l'AFD, qui est son principal bras armé, l'ampleur de l'ambition pluriannuelle affichée conduit à l'élaboration de documents cadres aux horizons eux-mêmes très vastes, qui sont appliqués de façon de plus en plus pragmatique à mesure que l'on s'approche du terrain, le foisonnement des lignes stratégiques laissant de fait une grande marge de manœuvre aux responsables locaux.

La stratégie de l'AFD 2020-2024 en Afrique de l'Est et au Kenya

Sous l'intitulé « *Favoriser une prospérité inclusive et soutenable dans la région la plus peuplée d'Afrique* », l'AFD s'est dotée d'un cadre stratégique pour son action au Soudan, au Soudan du Sud, en Érythrée, à Djibouti, en Somalie, en Ouganda, au Kenya et en Tanzanie, pour les années 2020 à 2024. Trois priorités stratégiques sont affirmées :

- promouvoir un développement équilibré et durable des territoires
- accompagner la diversification et l'intégration des économies
- renforcer la cohésion sociale, protéger les populations et soutenir la jeunesse

Chaque priorité se traduit par des objectifs particulièrement larges. Pour la première priorité, par exemple, les objectifs sont :

- l'accès aux services essentiels : énergie verte, eau, assainissement, transport, accès numérique
- l'accompagnement à l'investissement dans les villes durables et inclusives
- la gestion des ressources naturelles et la protection de la biodiversité

Aucun chiffre n'est cité pour la période 2020-2024, mais une annexe rappelle que sur la période 2015-2019, le total des autorisations d'engagement dans la région prise en compte a été de 3,1 Mds€, le total des versements de 1,2 Mds€, et le coût pour l'État de 240 M€, soit 50 M€ par an environ.

Au Kenya, pays appartenant à l'Afrique de l'Est, une stratégie d'intervention de l'AFD 2017-2021, qui pour ses deux dernières années chevauche la stratégie régionale pour l'Afrique de l'Est, fixe une finalité unique, mais très englobante : une croissance équilibrée et résiliente, qui doit être compatible avec les quatre orientations

¹¹ La direction générale du trésor partage ce constat avec la Cour. Elle est favorable à une réduction du nombre des indicateurs dans les prochains COM. Une simplification est également demandée par l'Agence, qui évoque « *un travail de suivi administratif de la performance de l'AFD très lourd, faute de priorités politiques clairement assignées.* »

fondamentales mises en avant par le président Kenyatta après sa réélection de 2017 : sécurité alimentaire, couverture médicale, logement abordable, développement industriel.

Le cadre stratégique d'intervention de l'AFD pour 2017-2021 prévoit huit « activités » :

- développer les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique
- renforcer le réseau électrique et accélérer l'accès à l'énergie
- sécuriser l'approvisionnement en eau et l'assainissement
- soutenir le développement des infrastructures
- appuyer la gouvernance financière
- stimuler l'investissement privé dans les secteurs sociaux et productifs
- accompagner les dynamiques d'innovation dont le numérique
- appuyer la gestion concertée de la biodiversité et des écosystèmes

En pratique, la direction pays de l'AFD au Kenya a fait état en octobre 2021 d'interventions principalement dans les domaines suivants :

- énergie, eau et assainissement
- pistes rurales
- développement urbain
- financement d'acteurs privés
- financement d'hôpitaux et d'un campus universitaire
- protection des parcs naturels et préservation de la biodiversité
- réforme des finances publiques

La direction pays du Kenya prévoyait d'agir en 2021-2022 notamment sur les enjeux suivants :

- soutien à l'enseignement supérieur et technique
- transformation numérique dans le secteur de la formation professionnelle
- centrale solaire
- ligne de bus à Nairobi

2.2.2 En Allemagne, une tentative de refondation par le ministère chargé de la coopération

Parallèlement à la redéfinition stratégique que traduisent, en France les décisions du CICID du 8 février 2018 et la loi de programmation du 4 août 2021, l'Allemagne a engagé en décembre 2019 un processus de réforme qui a abouti à la publication, par le ministère du développement et de la coopération économique¹², en avril 2020, d'une nouvelle stratégie fédérale pour le développement intitulée « *BMZ 2030* », qui est inspirée par une volonté de recentrage et la promotion d'une culture du résultat.

La nouvelle stratégie BMZ 2030¹³ consacre un virage vers une approche plus géostratégique de la coopération. La crise des réfugiés de 2015, marquée par l'arrivée d'un million de migrants en Allemagne, puis la présidence du G20 en 2017, au cours de laquelle un « plan Marshall pour l'Afrique » a été adopté, ont favorisé dans l'opinion publique et parmi les responsables politiques une prise de conscience des responsabilités mondiales du pays. BMZ 2030 vise une plus grande efficacité et une plus grande efficacité de l'APD allemande,

¹² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ).

¹³ Cf. Concept de la réforme « *BMZ 2030* » *Changer d'optique - Changer d'orientation* », www.bmz.de, avril 2020.

recentrée sur un plus petit nombre de pays bénéficiaires, qui passe de 85 à 60, et sur un plus petit nombre de domaines d'action, limité désormais à cinq, avec trois sous-domaines seulement par domaine d'action.

Deux critères ont présidé au choix des 25 pays exclus du bénéfice de l'aide allemande :

- l'insuffisance des progrès réalisés en matière de gouvernance, droits humains et lutte contre la corruption, par exemple au Burundi, au Guatemala, au Myanmar, au Salvador ;
- le niveau satisfaisant de développement, invitant à passer à un accompagnement en vue d'une prise d'autonomie, par exemple au Costa-Rica ou en Mongolie

Les 60 pays ciblés sont classés en trois catégories.

La première catégorie regroupe les partenaires bilatéraux, avec qui la coopération se poursuit sur le long terme, sur la base d'objectifs de développement communs. Elle inclut six « partenaires réformateurs », particulièrement enclins aux réformes, au bénéfice desquels des engagements financiers plus élevés sont pris, conditionnés par des réussites. Parmi les « partenaires réformateurs », se trouvent quatre pays francophones : la Côte d'Ivoire, le Maroc, le Sénégal, la Tunisie, auxquels s'ajoutent l'Éthiopie et le Ghana. Le résultat de cette priorisation est qu'en Tunisie, par exemple, le volume de l'APD allemande dépasse désormais celui de l'APD française. La première catégorie englobe enfin les pays voisins de l'UE comme ceux issus de l'ancienne Yougoslavie, l'Ukraine et la Géorgie.

La deuxième catégorie est composée « partenaires mondiaux », avec qui seront traitées les questions d'avenir mondiales et la protection des biens mondiaux : l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Pérou, le Vietnam.

Enfin, la troisième catégorie rassemble des pays qui connaissent des crises, des conflits, des déplacements de population, considérés comme des « partenaires clés pour la paix », comme par exemple les pays du Moyen-Orient.

L'ambition de BMZ 2030 est aussi de rénover les partenariats avec tous ces pays, afin qu'ils soient davantage fondés sur des intérêts partagés et l'inclusion de l'ensemble des acteurs du développement, qu'il s'agisse des ONG, des organisations religieuses ou du secteur privé. L'évaluation est renforcée, afin de mieux apprécier les résultats et l'impact de l'aide.

Le document « BMZ 2030 » confirme que l'éradication de la faim et de la pauvreté demeure l'objectif primordial et que les 17 objectifs de développement durable (ODD) continueront d'être mis en œuvre. Mais il réorganise les priorités d'action autour des « thèmes cruciaux » suivants :

- maintien de la paix ;
- sécurité alimentaire ;
- formation et croissance durable ;
- climat et énergie ;
- environnement et ressources naturelles ;
- santé.

Par ailleurs, des « initiatives thématiques » sont annoncées, qui portent notamment sur l'évolution démographique et le planning familial, les chaînes d'approvisionnement durable et la numérisation.

Au total, si la liste des pays bénéficiaires est resserrée, si certaines thématiques comme les infrastructures ne sont pas mentionnées en tant que telles, la réforme BMZ 2030 marque davantage une inflexion managériale qu'une refondation. Elle procède à une clarification qui inscrit les échanges entre le ministère de la coopération d'une part, les ambassades et les opérateurs d'autre part (KfW et GiZ essentiellement), dans un cadre logique explicite et cohérent. Mais, sauf dans les pays qui ont été écartés de la liste des bénéficiaires, ses effets concrets sur la conduite de l'action demeurent marginaux.

Au Kenya, les priorités de la KfW ont été fixées dès 2017, dans le cadre du « plan Marshall pour l'Afrique ». Elles portent sur l'agriculture, le développement économique soutenable et l'énergie renouvelable. Le secteur de la santé a été abandonné en 2018, en raison de cas non réglés de corruption. En RDC, l'ambassade d'Allemagne s'applique à souligner la continuité de sa politique de coopération depuis un accord germano-congolais de 1982, qui identifiait trois grands axes de progrès : les ressources naturelles, le développement économique et la cohésion sociétale. À Madagascar, où la coopération allemande se définit comme « technique » et pas « politique », les priorités portent sur la biodiversité et la protection de l'environnement, l'agriculture, l'énergie et le développement durable. Le seul impact de BMZ 2030 a été la perspective, ouverte au moment de la mise au point de la réforme, mais écartée finalement, que Madagascar soit évincée de la liste des pays bénéficiaires. Les priorités sont analogues de longue date en Colombie, où elles sont complétées par une participation active au processus de paix, ainsi qu'en Indonésie, où s'ajoute un investissement dans la formation professionnelle et continue¹⁴.

2.3 Une coopération étroite de l'Allemagne et de la France avec l'Union européenne

A l'inverse de l'évolution britannique, les liens, dans les pays bénéficiaires de l'APD, entre les représentants français et allemands d'une part, les représentants de la Commission d'autre part, sont étroits et constants, au point que l'on peinerait à distinguer, dans ce domaine, l'approche française de l'approche allemande. L'enjeu est considérable, en termes de visibilité et de communication. La substitution en cours d'une approche pragmatique, celle des « initiatives équipes Europe », aux lourdeurs du processus plus ancien de la « programmation conjointe », augmente à cet égard les chances de succès.

¹⁴ Notion désignée internationalement par l'expression *Training and Vocational Education and Training (TVET)*.

2.3.1 L'enjeu européen

Deuxième bailleur parmi les pays appartenant au comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, l'Allemagne représente 17 % de l'APD mondiale. Elle se situe loin devant le Japon (10 %), la France (9 %) et la Grande-Bretagne (9 %). Rapporté à son revenu national net, son effort a dépassé l'objectif de 0,7%. Cependant les États-Unis, pour lesquels le même ratio est pourtant inférieur à 0,2 %, demeurent le premier bailleur, du fait de la dimension de leur économie. La part qu'ils prennent à l'APD mondiale est de 22 %. Quant à la Chine, qui ne communique aucun chiffre, l'OCDE estime qu'elle pourrait avoir fourni 4,4 Md\$ en 2018. La DGM, pour sa part, estime à 6,4 Md\$ la contribution chinoise cette année-là, ce qui en ferait le 7^{ème} bailleur mondial.

Toute autre apparaît la tête de classement si l'on prend en compte, en plus des pays, l'Union européenne. Les institutions de l'Union européennes, à elles seules, fournissent 17 % de l'APD mondiale. Dans le palmarès de l'OCDE, elles occupent le troisième rang, après l'Allemagne et avant le Japon. Et si l'on consolide les apports des institutions de l'Union européenne et ceux de ses États-membres, le total obtenu représente 46 % de l'APD mondiale, soit plus du double de la contribution des États-Unis.

Ces constats statistiques, certes, doivent être relativisés. L'Union et ses États-membres ne constituent pas un bloc homogène. Chaque État membre a ses propres priorités, son propre calendrier, sa propre programmation. Mais dans un univers où chacun s'accorde à admettre que la géopolitique est de retour, la capacité des Européens à se coordonner pour peser ensemble face aux Anglo-Saxons, aux Japonais et aux Chinois est devenue un enjeu de premier ordre, en particulier dans les régions disputées comme l'Afrique ou l'Asie-Pacifique. Les pays à revenus intermédiaires que sont le Kenya et l'Indonésie fournissent de bons exemples de cette compétition entre bailleurs. Pour faire face à l'enjeu, les stratégies de l'Allemagne et de la France sont similaires, sinon identiques, chacun des deux pays cherchant, au sein du Conseil européen et dans la coopération avec la Commission, à Bruxelles et dans les pays partenaires, à obtenir une cohérence maximale, grâce à un partage des approches et à une communication commune.

Le défi chinois au Kenya

Depuis le lancement des Routes de la Soie, la Chine porte à l'Afrique de l'Est et à l'Océan indien (AEOI) une grande attention. Son ministre des affaires étrangères y fait des tournées. En 2022, il a rendu visite au Kenya, à l'Érythrée et aux Comores. La stratégie d'aide chinoise est entièrement fondée sur l'octroi de prêts, consentis à des taux principalement non-concessionnels.

Dans les années 2010, le Kenya a été le deuxième destinataire de prêts chinois de l'AEOI, derrière l'Éthiopie. En 2021, le pays est le premier pays en nombre d'Instituts Confucius en AEOI, et le deuxième en Afrique, après l'Afrique du Sud.

À côté de projets comme l'installation d'un terminal pétrolier dans le port de Mombasa, la présence de la coopération chinoise au Kenya s'illustre par un partenariat public-privé (PPP) portant sur la construction d'une autoroute urbaine (*Nairobi Expressway*) de 27 km, construite en surplomb de la ville et devant relier le centre à l'aéroport, pour un montant de 600 M€. Sur ce trajet, les temps de déplacement peuvent atteindre deux heures aujourd'hui, en raison de la congestion du trafic. Le PPP a été conclu entre la *Kenya National Highway Authority (KENHA)* et l'entreprise chinoise CRBC, pour une durée de 30 ans : trois ans de construction (ramenés à deux dans les faits) et 27 ans d'exploitation.

L'investissement est intégralement financé par une filiale de la CRBC, sur la base de 25 % de fonds propres et de 75 % d'endettement. L'entreprise chinoise se rémunérera exclusivement sur le produit des péages. Elle supportera donc elle-même le risque de trafic et de péage.

À l'approche de sa mise en service, le *Nairobi Expressway* est souvent comparé au projet autoroutier porté par le consortium Vinci-Meridiam, qui relierait Nairobi à Mau Summit, et qui n'avance pas. Dans ce dernier projet, le risque trafic est supporté par un *toll fund* de l'État kenyan.

Un autre exemple d'investissement chinois au Kenya est fourni par la nouvelle ligne de chemin de fer Mombasa-Nairobi-Naivaisha. C'est le plus important projet d'infrastructure de l'histoire du Kenya, financé par des prêts souverains chinois et construit par des entreprises chinoises. Les prêts accordés par la Chine s'élèvent à près de 5 Md\$.

2.3.2 Les difficultés de la programmation conjointe

Dès 2005, le « *Consensus européen pour le développement* », cosigné par les présidents de la Commission, du Parlement européen et du Conseil de l'Union, présente une vision partagée, alignée sur les objectifs du Millénaire et centrée sur les objectifs d'éradication de la pauvreté et de développement durable. La déclaration comporte un engagement à renforcer les procédures, instruments et mécanismes qui concourent à la cohérence de la politique de coopération.

Fin 2011 sont définis les « *principes de programmation conjointe* » conduisant à une identification des secteurs prioritaires d'intervention, une division du travail et une allocation financière indicative des moyens par secteur et par bailleur. En 2012, le conseil de ministres adopte un « *programme pour le changement* », destiné à accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne, et prévoyant notamment une coopération conjointe de l'aide extérieure. À partir d'une analyse partagée de la situation d'un pays, les « *partenaires de développement de l'Union européenne* » sont chargés de mettre au point des réponses conjointes ; La stratégie à déployer s'appuie sur le plan de développement national de l'État bénéficiaire et doit en épouser son calendrier. Elle doit indiquer la répartition des secteurs dans lesquels chaque partenaire interviendra. Le règlement 2015/322 du Conseil du 2 mars 2015 relatif à la mise en œuvre du 11^{ème} FED invite l'UE et les États-membres, une nouvelle fois, à « *améliorer la cohérence et la complémentarité de leurs politiques de coopération au développement respectives* », en mettant en place, notamment, « *des analyses conjointes, des mesures conjointes, une répartition du travail, des dotations financières indicatives et, le cas échéant, un cadre de résultats commun.* »

L'aboutissement envisagé de ce processus de rapprochement est une fusion des programmations de l'Union et des États-membres. Dans ses conclusions, le conseil de l'Union du 12 mai 2016 souligne ainsi que le processus « *doit permettre de remplacer des documents concernant la programmation de l'UE et des États membres par des documents relatifs à la programmation conjointe de l'UE.* » Le mécanisme de programmation conjointe étant supposé simplifier et rendre plus cohérente l'action de l'Union européenne, en réduisant le nombre des intervenants et les coûts de transactions, l'Allemagne et la France s'engagent avec volontarisme dans cette dynamique nouvelle.

Dès son enquête de 2017 sur *la contribution de la France au Fonds européen de développement*, qui a débouché notamment sur un référé au Premier ministre du 18 janvier 2018, la Cour relève néanmoins un certain nombre de difficultés. En s'appuyant sur le cas du Sénégal, elle constate la lenteur du processus dans les pays où la coopération bilatérale est ancienne et importante, et où il conduit progressivement, comme elle l'écrit dans ses observations définitives, « à une perte de souveraineté des États membres au profit de l'Union européenne, qui tend de plus en plus à coordonner, diriger et contrôler la mise en œuvre de l'ensemble des programmes tant européens que bilatéraux, après en avoir arrêté les orientations. »

L'enquête comparative de 2022 a permis de constater, dans un échantillon diversifié de pays, que les freins identifiés en 2017 n'ont pas été levés. Au contraire, la diversité maintenue des calendriers de chaque État membre d'une part, la volonté qu'ils expriment de continuer à identifier leurs propres actions de coopération d'autre part, rendent illusoire la perspective d'une intégration généralisée des programmations. Dans les ambassades de France et d'Allemagne des pays de l'échantillon, de même que dans les services locaux des opérateurs publics des deux pays, les résultats de l'exercice de programmation conjointe sont jugés médiocres au regard de la complexité technique et du temps de réunion qu'il impose.

Pourtant, même si beaucoup de protagonistes parlent de la programmation conjointe au passé, la démarche n'a pas été officiellement abandonnée. Au Quai d'Orsay, la direction de l'Union européenne persiste à la considérer comme un horizon mobilisateur et à en assurer la promotion. Une réponse à un questionnaire parlementaire transmis dans le cadre de la préparation du PLF 2022 fait état de 42 pays impliqués dans ce processus dont 15 se seraient dotés d'un document de programmation conjointe.

Dans le cas du Kenya, qui fait partie de la liste des 15 pays cités, ce dont il s'agit relève en réalité davantage d'une stratégie conjointe que d'une véritable programmation conjointe, qui aurait supposé la construction d'une matrice commune de financement sur plusieurs années¹⁵. Certes, le *National Indicative Programme (NIP) 2014-2020*, élaboré pour ce pays par l'Union européenne dans le cadre de la préparation du 11^{ème} FED, évoque une démarche de *Joint Programming*, lancée en 2013, avec huit États-membres, et l'affectation d'enveloppes conséquentes à chacun des secteurs d'intervention envisagés dans ce cadre. Le budget total présenté dans ce NIP, qui s'élève à 435 M€ pour la période, a créé un effet d'entraînement favorable à la convergence de l'action des bailleurs parties prenantes. Mais ce budget ne retrace que l'effort de l'Union, chaque bailleur restant par ailleurs maître de sa programmation.

Lorsque le conseil local de développement¹⁶ a adopté, le 28 avril 2022 à Nairobi, un projet de stratégie française, l'équipe animée par l'ambassadrice de France a accueilli les

¹⁵ En 2018, un document appelé *Joint Cooperation Strategy* a été signé par le Gouvernement du Kenya, l'Union européenne, ses 19 États membres et la Banque européenne d'investissement.

¹⁶ Dans la sous-partie III-C du rapport annexé à la loi de programmation du 4 août 2021, il est prévu que : « Au niveau local, l'ambassadeur accrédité auprès du pays partenaire préside un conseil local du développement, qui regroupe les services de l'État, les opérateurs du développement sous tutelle de l'État ainsi que les organisations françaises et locales de la société civile, les acteurs de la coopération décentralisée, les conseillers des Français

recommandations de la délégation de l'Union européenne (DUE). Pour autant, l'utilisation future des instruments à sa disposition ne fait pas l'objet d'une programmation pluriannuelle à proprement parler, ni, *a fortiori*, d'une programmation conjointe avec l'Union.

2.3.3 La perspective ouverte par les « équipes Europe »

Les intentions respectives de l'Union européenne et de certains États membres comme l'Allemagne et la France, figurent pour partie dans les travaux des « équipes Europe » instituées depuis 2020, qui tendent à se substituer à la démarche de programmation conjointe.

En avril 2020, pour répondre à la crise du Covid 19 et mieux soutenir les pays les plus vulnérables, l'Union européenne met en place une réponse globale, conforme à ce que l'on appelle à Bruxelles, depuis une réunion du Conseil du 19 mai 2017, le « *nexus* » humanitaire/développement, c'est-à-dire le lien à établir entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Cette réponse globale repose sur une coordination accrue de la Commission avec les États membres et leurs agences de développement, ainsi qu'avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), qui permet un dialogue plus efficace avec les instances internationales comme le G20 ou la Banque mondiale.

Sur un plan budgétaire, l'approche « Équipe Europe » se traduit par la mobilisation de 40 Mds€, dont 15 financés par la Commission, 14 par les États membres (4 par la France), 7 par la BEI et 4 par la BERD. Le contexte est celui du lancement du cadre financier pluriannuel (CPF) 2021-2027 de l'Union européenne et de la mise en place de l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale de l'Union européenne (NDICI)¹⁷, qui se substitue notamment au Fonds européen de développement (FED) (Cf. annexe 3).

Dès 2020, la Commission propose de capitaliser cette première expérience en élargissant la démarche à d'autres domaines d'action relevant de l'aide au développement et en intégrant l'approche « Équipe Europe » à la programmation 2021-2027. Cette nouvelle modalité, initialement appelée « *Flagship Initiative* », puis « Initiative Équipe Europe » (IEE) permet de mobiliser les mêmes acteurs, autour de programmes d'envergure, concentrés sur un secteur ou objectif donné, afin d'obtenir un impact plus fort dans le pays ou la région identifiée, et d'apporter une plus grande visibilité à l'aide européenne. Dans son rapport annuel au Parlement et au Conseil sur l'action extérieure de l'Union en 2020, la Commission écrit à propos des « Équipes Europe » : « *En combinant ressources, méthodes de travail, savoir-faire et outils, dans le respect des compétences de l'UE et des procédures décisionnelles instituées par les traités, cette approche forge une culture stratégique de coordination autour d'une action*

de l'étranger, les parlementaires des Français établis hors de France et, en tant que de besoin, les présidents des groupes d'amitié parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat concernés, au titre d'observateurs, et les parties prenantes locales de la solidarité internationale. »

¹⁷ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument : instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale de l'UE.

transformatrice.¹⁸ » Le 3 avril 2021, le Conseil apporte son soutien à la dynamique engagée, et décide de la mettre au service d'un rétablissement vertueux des économies¹⁹ ainsi que de l'accomplissement des objectifs de développement durable (ODD) et des buts de l'accord de Paris.

De l'ambition planificatrice intégrée de la programmation conjointe, on passe à une tentative pragmatique de mise en synergie des initiatives prises par les acteurs européens de l'aide au développement. Le pilotage est confié aux délégations de l'Union européenne (DUE) dans les pays partenaires et à la direction générale pour les partenariats internationaux (INTPA) à Bruxelles, sous le contrôle du réseau informel des directeurs généraux chargés de la coopération dans les États-membres, à qui il revient notamment d'attribuer le label « initiative Équipe Europe ».

Concrètement, les IEE peuvent s'organiser au niveau d'un pays, à raison de deux IEE par pays au maximum, ou au niveau régional. Elles doivent porter sur des thématiques conformes aux priorités définies dans les programmes indicatifs pluriannuels (PIP), eux-mêmes liés aux priorités globales de l'Union européenne. Elles doivent rassembler au moins quatre partenaires européens, par exemple trois États membres ou opérateurs, et une institution de l'Union. Elles peuvent mettre en œuvre des instruments variés comme des subventions, des mixages prêts-dons, des garanties, ou une assistance technique. Le co-financement attendu des États membres peut être constitué d'engagements nouveaux ou de la valorisation de programmes existants.

Cinq lots d'IEE ont été adoptés par le réseau des directeurs généraux, entre février 2021 et avril 2022, qui incluaient 124 IEE nationales et 28 IEE régionales. Sur les 152 IEE approuvées, 80 se trouvaient dans les pays d'Afrique subsaharienne, 31 en Amérique latine et 23 en Asie-Pacifique ou au Moyen-Orient et 18 dans des pays situés dans le voisinage de l'Union.

Dans quatre des cinq pays de l'échantillon, deux IEE ont été officialisées, pour lesquelles des montants variant de 30 à 188 M€ ont été affectés pour la période 2021-2024. Dans le cinquième pays, l'Indonésie, deux projets d'IEE sont en préparation, mais la somme allouée par l'Union européenne à l'ensemble du programme indicatif pluriannuel (PIP) 2021-2024 n'est que de 20 M€.

Dans les pays où les montants alloués sont importants, les IEE ont un impact intéressant sur la cohésion intra-européenne et la relation avec les partenaires locaux. À Madagascar, où les seules coopérations bilatérales significatives sont les coopérations française et allemande, les IEE, parce qu'elles permettent d'atteindre des masses critiques, facilitent le dialogue politique mené conjointement par l'UE, la France et l'Allemagne avec le président et le gouvernement malgaches. En RDC, où la communauté des bailleurs est plus ouverte, la dynamique des IEE paraît produire également un effet d'entraînement sur la coordination politique entre Européens.

¹⁸ Il s'agit, pour reprendre les mots choisis d'un ambassadeur délégué de l'Union européenne dans un pays africain, « d'élaborer un narratif sur la coopération d'origine européenne », en construisant « un cadre logique commun ».

¹⁹ Le Conseil fait référence au mot d'ordre difficilement traduisible « *building back better and greener* ».

Tableau n° 8 : Financements de l'UE affectés aux programmes indicatifs pluriannuels (PIP) 2021-2024 et aux initiatives Équipe Europe (IEE) dans les pays de l'échantillon

	PIP 2021-24	dont IEE	Montants IEE
Colombie	75	Égalité de genre	30
		Environnement	30
Indonésie	20	<i>Energie durable (projet)</i>	<i>inconnu</i>
		<i>Huile de palme (projet)</i>	<i>inconnu</i>
Kenya	324	Transition verte	188
		Transformation numérique	137
Madagascar	325	Energie renouvelable et durable	39
		Pacte vert	124
RDC	424	Paix et sécurité	30
		Alliance pour le développement durable	159

Source : Direction de l'Union européenne – MEAE.

A l'inverse, en Colombie, même si les IEE amplifient les actions de développement et donnent de la visibilité à l'Union européenne, les volumes arbitrés dans le cadre du PIP pour la période 2021-2024 n'ouvrent pas les mêmes perspectives que celles que permettait le fonds fiduciaire créé en 2016 pour favoriser le processus de paix, qui était doté de 130 M€ et qui a été clôturé en décembre 2021. En Indonésie, les 20 M€ dont dispose la DUE, toutes actions confondues, pour la période 2021-2024, en font un partenaire marginal, tant pour les Allemands que pour les Français.

Au total, l'enjeu des IEE est principalement un enjeu de communication et d'affichage politiques. La démarche étant décentralisée, le choix des thématiques est largement influencé par le relevé auquel procèdent les DUE, dans les pays, des priorités mises en avant par les États membres. À partir d'une cartographie de leurs projets bilatéraux, des synthèses consensuelles permettent de dégager des lignes de force communes, d'où l'on déduit les thématiques des IEE. La leçon de la programmation conjointe a été tirée : plutôt qu'une intégration des processus de programmation, c'est une mise en cohérence qui est visée, et, lorsque les volumes financiers mis à la disposition des DUE le permettent, des cofinancements qui permettent de changer d'échelle.

L'enjeu que représente la visibilité politique de l'action européenne, en particulier dans les pays à revenus intermédiaires où la compétition entre bailleurs est vive, suggère d'encourager les démarches qui permettent à la Commission et aux États membres de l'UE de regrouper leurs efforts d'APD et d'unifier la communication qui les accompagnent. À défaut d'une véritable programmation conjointe, trop ambitieuse, le

pragmatisme des « initiatives équipes Europe » ouvre une perspective stimulante, même si elle demeure fragile.

2.4 Au Royaume-Uni, une approche intégrée et sélective au service d'une logique d'influence

Pays traditionnellement généreux, tant par le volume de l'aide qu'il consentait que par son orientation prioritaire vers les secteurs sociaux et les pays les moins favorisés, le Royaume-Uni a modifié nettement son cap stratégique depuis 2020, ce qui lui impose de procéder à des redéploiements significatifs de ses moyens et de ses lignes d'action. Ce changement de cap est accentué par la sortie du pays de l'Union européenne, au sein de laquelle il accomplissait plus de 20% de l'effort total d'APD.

2.4.1 Une coopération qui a changé de cap

Au Royaume-Uni, la politique de coopération est restée dominée jusqu'au milieu des années 2010 par une conception sociale, conforme aux objectifs du Millénaire arrêtés en 1999 par les Nations Unies. La lutte contre la pauvreté, pour le développement de l'éducation et l'amélioration de la santé était placée au centre des priorités. Les grands bénéficiaires de l'APD britannique étaient les PMA, catégorie vis-à-vis de laquelle le Royaume-Uni continue de se montrer plus généreux que ses voisins. La prise en compte, à partir de 2015, sous la pression des objectifs de développement durable (ODD) et du sommet de Paris, de la lutte contre le réchauffement climatique et de la protection des biens publics mondiaux, a créé une première évolution stratégique de grande ampleur.

Dans son dernier contrôle organique du *Department for International Development* (DfiD), qui portait sur l'année 2018-2019²⁰, le NAO indiquait que son budget, légèrement supérieur à 10 Mds£, était consacré à hauteur de 59 % à des programmes bilatéraux et 41 % au canal multilatéral. Les programmes bilatéraux étaient ciblés sur un nombre restreint de pays, situés pour l'essentiel en Afrique centrale et orientale, en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est. Les secteurs principaux d'intervention demeuraient l'action humanitaire (52 % d'une enveloppe d'APD de 202 M£ en RDC, par exemple), la santé et l'éducation. Mais le changement climatique occupait une place croissante dans ses programmes.

La politique promue par le Premier ministre Boris Johnson, après sa nomination en juillet 2019, constitue une seconde transformation profonde, dont un rapport au Parlement de mars 2021, intitulé « *Global Britain in a Competitive Age. The Integrated review of Security, Defence, Development and Foreign Policy* », permet de comprendre la signification et la portée.

²⁰ *Department for International Development (DfiD), Departmental Overview 2019, NAO*

Le rapport *Global Britain* expose une approche intégrée des enjeux internationaux, dans laquelle le développement apparaît comme l'un des instruments du leadership britannique, au même titre que la sécurité, la défense et les affaires étrangères, auxquelles est consacré l'essentiel du document. Dans le débat qui oppose, à propos des politiques de coopération, l'influence à la solidarité, le document tranche clairement en faveur de l'influence. Cette nouvelle conception, en rupture avec l'approche britannique traditionnelle, inspirait déjà la fusion du *Department for International Development (DfID)* et du *Foreign and Commonwealth Office (FCO)*, annoncée le 16 juin 2020, et donnant naissance au *Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)*.

La stratégie britannique précédente, présentée en novembre 2015 dans un rapport au Parlement appelé « *UK Aid : Tackling Global Challenges in the National Interest* », s'efforçait déjà de concilier la réponse à apporter à des défis globaux comme la paix, la sécurité et la gouvernance globales ou la lutte contre la pauvreté et l'aide aux plus vulnérables avec le nécessaire respect des intérêts nationaux.

Un pas supplémentaire est franchi en mars 2021, l'objectif affiché de la nouvelle réforme étant le retour sur investissement²¹ « *que le contribuable est en droit d'attendre* » des importantes dépenses d'APD. L'ambition est notamment de combiner plus efficacement la diplomatie et l'aide avec le commerce, en travaillant avec les partenaires à une adaptation de l'offre. Une perspective est ouverte vers une réduction de la part des dons et une diversification des instruments financiers.

La lutte contre la pauvreté n'est plus citée parmi les priorités stratégiques, qui sont au nombre de sept :

- le climat et la biodiversité ;
- la sécurité sanitaire globale ;
- les sociétés ouvertes et la résolution de conflits ;
- l'éducation des filles ;
- la prévention et l'intervention humanitaires, en particulier la sécurité alimentaire et la prévention des famines ;
- la science et la technologie ;
- le commerce et le développement économique.

Sur le plan géographique, deux priorités sont affichées :

- l'Afrique, avec une focalisation sur l'Afrique de l'Est et le Nigeria ;
- la région Indo-Pacifique.

En mai 2022, un nouveau rapport au Parlement, portant le titre : *The UK Government Strategy for International Development*, confirme les deux originalités qui distinguent aujourd'hui le dispositif britannique d'APD de celui commun à la France et à l'Allemagne :

²¹ L'expression utilisée en anglais, « *value for money* », fournissait déjà le titre d'un chapitre dans le rapport de 2015.

- une approche intégrée, qui considère l'aide au développement comme un des instruments de l'influence globale ;
- le choix de privilégier des partenariats avec le secteur privé.

En effet, l'accent est à nouveau placé dans ce rapport sur la nécessaire convergence de l'influence diplomatique, de la politique commerciale, de la politique du renseignement, des partenariats entre entreprises et de l'expertise en matière de développement, dans l'intérêt bien compris du Royaume-Uni et du monde. Par ailleurs, l'importance à donner aux sociétés civiles, aux entreprises, aux institutions d'enseignement et de recherche est soulignée, particulièrement dans les pays aux revenus faibles ou moyens, où le but à poursuivre est l'émancipation des citoyens, pour qu'ils puissent prendre en main leur avenir et éviter la tentation de la migration au-delà des frontières.

Quatre priorités sont détaillées :

- offrir des investissements honnêtes et fiables, le don n'apparaissant plus comme le vecteur d'aide à privilégier ;
- fournir aux femmes et aux filles la liberté dont elles ont besoin pour réussir ;
- fournir une assistance humanitaire capable de sauver des vies ;
- porter plus loin le travail engagé sur le changement climatique, la nature et la santé globale.

Les trois premiers thèmes sont cohérents avec la tradition de la coopération britannique, favorable historiquement aux acteurs privés et aux sujets de société. Le quatrième signale une appropriation, récente mais pleine et entière désormais, des agendas climat et biens publics mondiaux.

2.4.2 Des choix qui imposent des redéploiements stratégiques

La deux premières conséquences pratiques de ce changement de cap ont été une réorganisation des ambassades, pour tenir compte de la disparition du DFID, et une diminution très importante de l'aide bilatérale, qui, compte tenu des rigidités du canal multilatéral, constitue la variable privilégiée pour procéder aux ajustements budgétaires souhaités, dans un contexte qui reste marqué par les conséquences de la pandémie dans les pays en développement et par les besoins d'aide liés à la guerre en Ukraine.

Le cas du Kenya, qui fait partie pourtant des cibles géographiques prioritaires, est illustratif à cet égard.

Tableau n° 9 : Aide bilatérale et programmes centraux de l'ex-DFID au Kenya

<i>En M£</i>	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	Évolution 2017-2022
Dépenses bilatérales gérées sur place	130	98	96	68	50	- 61,5 %
Programmes gérés de façon centralisée ²²	75	77	82	63	41	- 45,3 %
TOTAL	205	175	178	131	91	- 55,6 %

Source : Haut-Commissariat du Royaume-Uni au Kenya

En RDC, le volume d'APD britannique disponible, qui était de 120 M£ en 2018, est passé en dessous de 60 M£ en 2021-2021. Les secteurs d'intervention traditionnels (éducation, santé, aide humanitaire, gouvernance) y sont concurrencés désormais par la thématique de la « croissance verte », qui devrait donner lieu à un pilotage direct par le FCDO, depuis Londres. À l'inverse, la directrice du développement de l'ambassade du Royaume-Uni en Indonésie, sans fournir de chiffres, affirme que le budget consacré à la coopération bilatérale sera maintenu, dans ce pays prioritaire, pour les trois ans à venir.

Dans ce contexte de contraction des moyens, la singularité des principes directeurs de la coopération britannique a été accentuée par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui a éloigné nos voisins d'Outre-Manche des réunions de concertation, dans les pays partenaires, entre représentants des États membres, qui sont fréquentes et régulières, au moins dans les pays de l'échantillon choisi.

D'une manière générale, les ambassades françaises et allemandes, de même que les délégations de l'Union européenne, constatent avec regret qu'elles ne disposent que de peu d'informations sur la politique de coopération du Royaume-Uni, qui, le plus souvent, ne s'appuie pas sur les mêmes partenaires locaux. Elles sont souvent tributaires, pour échanger avec les Britanniques, des réunions de bailleurs qui associent la Banque mondiale, les banques régionales de développement ou l'agence des États-Unis pour la coopération internationale (USAID). Pour ces réunions de bailleurs, la variation des formats permet au demeurant aux Britanniques d'assurer eux-mêmes certaines présidences, comme c'est le cas par exemple, à Nairobi, pour le groupe qui s'intéresse à la démocratie et à la bonne gouvernance.

²² *Central Managed Programs (CMP's)*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen des stratégies définies et mises en œuvre par les trois pays comparés fait apparaître des similitudes entre les approches françaises et allemandes, ainsi qu'une singularité britannique.

Des différences caractérisent la répartition de l'aide. Les dix premiers pays bénéficiaires, d'un pays à l'autre, ne sont pas les mêmes. Le Royaume-Uni soutient davantage les pays les moins avancés (PMA) et l'action humanitaire que la France et l'Allemagne. Cette dernière se distingue par l'importance de l'aide qu'elle consacre à l'assistance de programme.

Mais la France et l'Allemagne ont en commun d'avoir redéfini récemment leurs stratégies respectives, la première à travers une loi de programmation de 2021, préparée par un travail interministériel, la seconde en confiant à son ministère de la coopération la conduite d'une réforme managériale. Dans les deux cas, la volonté de cibler l'effort, sur les plans géographique et sectoriel, rencontre des limites.

Les deux pays collaborent étroitement avec l'Union européenne, par ailleurs, dans la définition et la mise en œuvre d'une politique partagée d'APD. Depuis 2020, les « initiatives équipes Europe » fournissent un cadre de travail adapté, dont la modularité et le pragmatisme facilitent l'affichage d'une plus grande cohésion entre Européens. Cette nouvelle dynamique se substitue progressivement au processus plus ancien de la « programmation conjointe », dont la lourdeur et le manque d'effet opérationnel, déjà identifiés par la Cour en 2017, se sont confirmés.

Les Britanniques, quant à eux, ont changé de cap. La conception sociale qu'ils avaient de l'APD, avait déjà été atteinte par la prise en compte, à partir de 2015, des enjeux climatiques et de la protection des biens publics mondiaux. Elle a été profondément modifiée par la vision globale promue par le Premier ministre Boris Johnson, qui mêle défense, renseignement, économie et coopération dans une même stratégie d'influence. La baisse considérable et rapide des volumes de l'aide bilatérale, enfin, contribue à une modification des paradigmes historiques.

3 DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS HÉTÉROGÈNES

La France, l'Allemagne et le Royaume Uni se distinguent par la particularité des institutions qui y sont chargées de l'aide publique au développement et des instruments financiers qui leur sont confiés.

Le Royaume-Uni présente le schéma apparemment le plus simple : il s'appuie sur un ministère unique et n'éprouve pas le besoin d'un opérateur public. L'Allemagne, qui bénéficie d'un ministère pivot, intègre dans son dispositif deux agences publiques de mise en œuvre. La France, enfin, où deux ministères prennent en charge l'APD, dispose d'une agence de développement puissante : le groupe AFD.

Tableau n° 10 : Les principaux acteurs institutionnels et leurs instruments de financement

FRANCE		ALLEMAGNE		ROYAUME-UNI	
Acteurs	Financement	Acteurs	Financement	Acteurs	Financement
MEAE (programmes budgétaire 209 et 105)	- Contributions bilatérales et multilatérales (FED, don- projet mis en œuvre par l'AFD, organisations de la société civile, aide humanitaire). - FSPI ²³	BMZ ²⁴	- Contributions bilatérales et multilatérales. - Contributions fonds concessionnels et sectoriels.	DFID ²⁵ puis FCDO ²⁶ (09/2020)	- Subventions. - Contributions bilatérales et multilatérales.

²³ FSPI : fonds de solidarité pour les projets innovants

²⁴ BMZ : ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*).

²⁵ DFID : ministère du développement international (*Department for International Development*).

²⁶ FCDO : ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement (*Foreign, Commonwealth and Development Office*).

FRANCE		ALLEMAGNE		ROYAUME-UNI	
<i>DGT (programmes budgétaires 110 et 365)</i>	- Contributions fonds concessionnels et sectoriels. - Bonifications des prêts de l'AFD aux Etats étrangers. - Aides budgétaires globales. - Annulations de dettes. - Dotation en capital de l'AFD.	BMF ²⁷	- Garanties des prêts de la KFW.	CDC ²⁸ Groupe puis BII ²⁹ (04/2022)	- Prêts.
<i>Groupe AFD (AFD- Expertise France- Proparco³⁰)</i>	- Prêts - Garanties financières. - Subventions (actions, ONG), financements de projets via des facilités et fonds de financement. - Contrat de désendettement et de développement (C2D).	GIZ ³¹	- Subventions.	British Council	- Subventions du FCDO - Participations publiques et privées.
		KFW ³² DEG ³³	- Prêts accordés dans le cadre de la coopération financière de l'Allemagne aux pays en développement. - Subventions provenant des fonds du budget fédéral. - Garanties financières.		

Source : Cour des comptes.

²⁷ BMF : ministère fédéral allemand des finances (Bundesministerium der Finanzen).

²⁸ CDC : institution de financement du développement (*Commonwealth Development Corporation*).

²⁹ BII : *British International Investment*.

³⁰ Proparco : société de promotion et de participation pour la coopération économique.

³¹ GIZ : agence de coopération internationale allemande pour le développement (*Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit*).

³² KFW : Établissement de crédit pour la reconstruction (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*).

³³ DEG : Établissement de développement spécialisé dans le financement du secteur privé (*Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft*).

3.1 Un ministère unique, une absence d'opérateur public au Royaume-Uni

Le dispositif institutionnel britannique se caractérise par la concentration de la responsabilité dans un ministère unique, qui est dépourvu d'agence de mise en œuvre.

3.1.1 La fusion des ministères chargés des affaires étrangères et de la coopération

Jusqu'à sa disparition en 2020, le Département pour le développement international (*Department For International Development* (DFID)) assumait une responsabilité centrale dans la gestion de l'APD britannique. Mais la part des crédits qu'il gérât directement tendait à diminuer. Entre 2013 et 2017, selon le *National Audit Office* (NAO), l'enveloppe annuelle de 10 M£ qui lui était confiée s'est maintenue en valeur absolue, mais son poids relatif est passé de 89 à 72 % du total, les autres ministères prenant en charge une dépense complémentaire qui est passée de 1,3 à 4 Mds£³⁴.

Depuis la fusion du DFID avec le ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement (*Foreign and Commonwealth Office* (FCO)), effective le 2 septembre 2020, un seul ministère est chargé au Royaume-Uni de toute la politique internationale : le ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement (*Foreign, Commonwealth and Development Office* (FCDO)).

L'évolution institutionnelle Outre-Manche semble donc suivre, 25 ans après, celle constatée en France : le DFID avait été créée en 1997, soit un an avant l'absorption, en France, du ministère de la coopération par le ministère des affaires étrangères. L'histoire plus longue, en réalité, montre que les Britanniques ont oscillé depuis les années soixante entre la séparation et l'intégration des deux entités, la séparation étant voulue davantage par les travaillistes, et l'intégration par les conservateurs. En 1964 a été institué un *Ministry of Overseas Development*, qui a été fusionné avec le FCO dès 1970, avant d'en être à nouveau séparé en 1974. Une réunification est opérée en 1979, qui produit ses effets jusqu'à la création, 20 ans plus tard, du DFID.

L'apparition récente du FCDO s'est traduite, au sein de l'administration centrale comme dans les ambassades, par une restructuration importante des services. À Londres, l'organigramme du FCDO³⁵ se présente comme une juxtaposition de directions géographiques, dans lesquelles les agents de l'ex-DFID ont été répartis, au risque d'une dilution de leur expertise métier. Dans les ambassades, l'autorité de l'ambassadeur a été renforcée, l'ancien responsable du bureau local du DFID intégrant son équipe rapprochée en tant que directeur du développement. Combinée à la contraction rapide, en 2020 et 2021, des crédits dévolus à l'APD, cette transformation continue en 2022 de représenter un défi managérial.

³⁴ Source : *The effectiveness of Official Development Assistance expenditure*, NAO, juin 2019.

³⁵ *Annual Report & Account : 2020-21*, FCDO, p. 12.

3.1.2 Une absence d'agence publique de mise en œuvre

Si les structures ministérielles britanniques et françaises sont devenues similaires, en revanche le Royaume-Uni se singularise, tant vis-à-vis de la France que de l'Allemagne, par une absence d'agence publique de développement. Le seul organisme conséquent dont la mission s'apparente à celle d'une agence de mise en œuvre est le British Council, mais il n'intervient que dans le champ de la coopération culturelle et linguistique.

Deux raisons principales expliquent cette particularité britannique. D'une part le Royaume-Uni n'a pas besoin de faire transiter son aide par une banque de développement telle que l'AFD ou la KfW, dans la mesure où, comme les autres grands pays anglo-saxons, il distribue essentiellement des aides à fonds perdus. D'autre part l'analyse pessimiste qu'il fait de la gouvernance politique et administrative dans les pays à qui il destine son aide le conduit, non pas à chercher à accompagner des réformes, ou à exiger, comme le fait la Banque mondiale, l'application de règles de bonne gestion comme contrepartie de prêts avantageux, mais plutôt à contourner les systèmes publics en faisant appel, quasi-exclusivement, au secteur privé.

Des « partenaires de mise en œuvre » remplacent ainsi les « agences de mise en œuvre »³⁶ dont le groupe AFD, la KfW et la GiZ constituent les références. Ces partenaires sont souvent des organisations non-gouvernementales (ONG), comme Oxfam par exemple, qui sont fédérées par le *British Overseas NGOs for Development* (BOND). D'une manière générale, les ONG du Royaume-Uni sont plus puissantes que leurs voisines continentales et l'opinion publique s'identifie davantage à leur l'action, tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger. La coopération britannique a aussi recours, au moyen d'appel d'offres, à des cabinets de conseil, dont certains, tels le groupe Palladium, sont spécialisés dans l'aide au développement. Enfin les agences et fonds des Nations Unies sont fréquemment sollicités pour conduire les projets souhaités par le Royaume-Uni, qui sont alors financés par des contributions volontaires préaffectées.

Le choix de principe de l'externalisation de la mise en œuvre de la politique de coopération n'empêche pas les ambassades britanniques de disposer en interne de ressources humaines étoffées, qui leur permettent de disposer d'un potentiel d'expertise qui, dans les dispositifs français et allemand, se trouvent dans les agences publiques (AFD, KfW, GiZ). Ainsi, hors personnels militaires et employés du British Council, l'ambassade britannique à Nairobi emploie au total 230 personnes, dont 64 Britanniques et 166 personnels de droit local. A Kinshasa, où la chancellerie occupe dix personnes, l'effectif du service chargé de la coopération (ex-DFID) compte 35 employés.

³⁶ Des *implementing* ou *delivery partners* plutôt que des *implementing agencies*.

3.2 Un ministère principalement responsable, deux agences de mise en œuvre en Allemagne

Comme le Royaume-Uni, l'Allemagne s'appuie sur un ministère pivot. Mais il dispose, pour exécuter sa politique, de deux agences publiques de mise en œuvre.

3.2.1 Un ministère pivot

À la différence de la France et désormais du Royaume-Uni, l'Allemagne assume le choix de distinguer sa politique de développement de sa politique étrangère, en les adossant à deux ministères séparés, le ministère des affaires étrangères (*Auswärtiges Amt* (AA)) et le ministère de la coopération économique (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (BMZ)).

Le ministère des affaires étrangères exerce, de son côté, une pleine responsabilité sur l'aide humanitaire. Le ministère des finances et de la protection du climat (*Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz* (BMWK)), quant à lui, est directement compétent pour gérer les financements alloués à l'Union européenne et les remises de dettes. Enfin, l'importance accordée aux sujets climatiques, à la conversion énergétique et à la promotion de la biodiversité explique que le ministère chargé de l'environnement (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz* (BMU)), s'implique également dans la politique de coopération.

Mais le ministère pivot est bien le ministère de la coopération, qui se voit attribuer chaque année un budget global par le ministère des finances, et le gère de manière autonome. Le mécanisme des coalitions, qui attribue les ministères aux partis qui la composent, produit un effet stabilisateur, dans la mesure où il limite les risques d'ingérence mutuelle entre les départements ministériels.

3.2.2 Deux agences d'exécution

Pour mettre en œuvre sa politique, le ministère de la coopération dispose de ses propres agents qui, lorsqu'ils servent à l'étranger, sont détachés sur des emplois du ministère des affaires étrangères, mais qui continuent de rendre compte, quelle que soit l'autorité que l'ambassadeur peut exercer sur leur action, à leur employeur d'origine. Il fait aussi appel à des agences d'exécution³⁷, des ONG, et à des organismes multilatéraux. Les deux principales agences qu'il met à contribution, et sur lesquelles il exerce une tutelle rapprochée, sont :

³⁷ Le terme allemand est *Durchführungsorganisationen*, littéralement : « organisations qui exécutent », ce qui souligne leur situation de subordination.

- pour la coopération financière, l'Institut de crédit pour la reconstruction (*Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW)) ;
- pour la coopération technique, la Société pour la coopération internationale (*Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ)).

La KfW est un établissement de crédit qui a des traits communs avec la Caisse des dépôts. Son activité principale est de procurer des financements aux entreprises et collectivités publiques allemandes. Elle soutient également l'internationalisation de l'économie allemande, à travers des prêts à l'exportation. Son activité de promotion du développement a représenté en 2021 un peu moins de 10 % des financements qu'elle a accordés, soit 10,1 Mds€. Elle a mobilisé deux canaux :

- celui de prêts et dons aux gouvernements et organismes publics étrangers, pour 8,6 Md€, effectués grâce à des emprunts sur le marché des capitaux, mais aussi grâce à des dotations venant du budget fédéral allemand ;
- celui des prises de participations et des prêts en faveur des entreprises privées, pour 1,5 Md€, qui sont gérés par une filiale appelée *Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft* (DEG), qui pour l'essentiel se refinance sur les marchés.

La KfW déploie son activité dans 69 pays, où elle ne dispose au total que de 386 collaborateurs. Son mode de fonctionnement, comparativement à l'AFD, est beaucoup plus centralisé, ce qui peut engendrer des lenteurs. Le représentant de la KfW dans un pays est chargé d'instruire les dossiers et d'animer localement les relations de travail avec l'ensemble des partenaires. Mais toutes les décisions significatives sont prises à Francfort par les services centraux, qui eux-mêmes rendent compte au ministère de la coopération, dans un rapport de dépendance étroite.

La puissance du groupe bancaire auquel l'activité « aide au développement » de la KfW est adossée apporte une garantie de robustesse financière sans égal. Son poids considérable sur le marché des capitaux, combiné à la qualité de la signature allemande, lui permet d'offrir à ses bénéficiaires des conditions de prêts plus avantageuses que celles de ses concurrents.

Agence publique chargée de la coopération technique, la GiZ est issue de la fusion en 2011 :

- de la Société pour la coopération technique (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ)) ;
- du Service allemand pour le développement (*Deutscher Entwicklungsdienst* (DES)) ;
- de l'organisation internationale pour la formation continue et le développement (*Internationale Weiterbildung und Entwicklung* (InWEnt)).

Elle employait 23 600 personnes en 2020 et réalisait un chiffre d'affaires de 3,7 Md€.

La dimension de la GiZ lui permet d'inscrire dans une pleine complémentarité son offre de coopération technique, d'une part, la coopération financière proposée par la KfW, d'autre part. La coopération allemande dispose avec cette agence d'un avantage comparatif considérable, qui est apprécié des pays partenaires.

À l'inverse, la GiZ fait l'objet de critiques, la logique propre d'une institution aux effectifs pléthoriques et aux charges lourdes pouvant la conduire à justifier certaines de ses

interventions par des besoins dont la matérialité n'est pas démontrée. L'organisme est par ailleurs coûteux pour l'État fédéral, puisque, s'il ne reçoit pas de subvention de fonctionnement, il facture néanmoins des commissions destinées à couvrir ses coûts directs et indirects. Le montant de ces commissions n'est pas rendu public, mais selon Expertise France, la norme internationale pour ce type d'organisme est de l'ordre de 12 à 14 % du montant des projets, ce qui, rapporté à un volume de commande publique de 3 191 M€ en 2020, représenterait une dépense publique comprise entre 380 et 450 M€.

L'articulation entre le ministère de la coopération (BMZ), la KfW et la GiZ est facilitée par le cycle biennal qui rythme leurs programmations respectives³⁸. Tous les deux ans en effet, pour chaque pays aidé, un document cadre est préparé et signé, d'une part, par un représentant du BMZ, qui est un cadre dirigeant du siège, voire un membre du gouvernement allemand et une contrepartie locale, membre du gouvernement ou haut fonctionnaire. L'élaboration du document est l'occasion d'une revue des projets passés ou en cours, et d'une projection dans le futur proche.

3.3 Une agence de développement puissante en France : le groupe AFD

Le dispositif adopté par la France pour piloter la politique d'aide publique au développement est plus proche de celui de l'Allemagne que de celui du Royaume-Uni, puisqu'il repose sur le principe d'une distinction entre une supervision politique, relevant de l'échelon central de l'État, et une mise en œuvre opérationnelle confiée à des organismes autonomes, contrôlés par l'État. Des différences importantes séparent pourtant la France et l'Allemagne, tant dans la conception de la répartition des responsabilités que dans sa traduction concrète.

3.3.1 Au sein de l'État, un partage des responsabilités entre deux ministères

Au sein du gouvernement allemand, si quatre ministères au moins interviennent dans le champ du développement, un seul, le ministère de la coopération, prend en charge l'animation transversale de la politique et assure la tutelle des deux opérateurs que sont la KfW et la GiZ. Cette unité dans le pilotage politique se vérifie aussi au Royaume-Uni, où le FCDO centralise les compétences gouvernementales relatives à l'action extérieure et à la coopération.

En France, la conception et l'application de la politique sont partagées par deux ministères, chargés respectivement des affaires étrangères et de l'économie, qui assurent conjointement :

- le secrétariat du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui, depuis sa création par le décret n° 98-66 du 4 février 1998,

³⁸ Les années paires sont consacrées à des *consultations* et les années impaires à des *négociations*, ou inversement.

définit les orientations de la politique française et dont la loi de programmation du 4 août 2021 a renforcé les attributions ;

- la tutelle de l'AFD, aux côtés du ministère chargé des Outremer.

Chacun des deux ministères se voit confier la responsabilité d'un des deux programmes budgétaires composant la mission *Aide publique au développement* :

- le programme 110 : Aide économique et financière au développement, pour le ministère de chargé de l'économie ;
- le programme 209 : Solidarité à l'égard des pays en développement, pour le ministère chargé des affaires étrangères³⁹.

A l'étranger, les ambassadeurs disposent de deux conseillers spécialisés :

- le conseiller de coopération et d'action culturelle, qui relève directement du ministère chargé des affaires étrangères, qu'il soit diplomate ou non ;
- le chef du service économique, qui est un fonctionnaire de la direction générale du Trésor.

3.3.2 Une unique agence publique de mise en œuvre

Cette dualité fondamentale s'accompagne de l'existence d'une agence de mise en œuvre unique, qui est d'autant plus puissante que sa tutelle n'est pas unifiée. Cette agence est en réalité un groupe, qui a pour filiale Proparco, qui finance le secteur privé, et, depuis le 1^{er} janvier 2022, Expertise France, l'agence publique française de coopération. Axé sur la coopération bilatérale, le groupe AFD a engagé 12,5 Mds€ et décaissé 8 Mds€ en 2021. Un tiers de ses engagements ont bénéficié à des acteurs non souverains (société civiles, collectivités, acteurs privés).

Pour l'agence chargée de l'expertise technique, le choix d'une absorption par l'AFD a été fait au CICID de février 2018. La France se différencie de l'Allemagne qui privilégie une dualité d'opérateurs. Il se justifie notamment par le caractère récent d'Expertise France, créée par la loi du 7 juillet 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale, par intégration de six opérateurs publics préexistants, et par la dimension encore modeste de son activité : son chiffre d'affaires, qui est de 330 M€ en 2021, est dix fois inférieur à celui de la GiZ, et son effectif permanent n'est que de 500 personnes à Paris, 900 salariés à plein temps étant déployés à l'étranger pour des durées déterminées.

Le rapport public thématique de la Cour de juin 2012 sur *la politique française de coopération* exprimait des réserves à l'égard du dispositif institutionnel français. Dans un

³⁹ La mission *Aide publique au développement* ne représente toutefois que 44% de l'effort d'APD, la partie restante étant gérée dans le cadre de missions dont l'objectif principal n'est pas le développement, ainsi que par des fonds extrabudgétaires.

chapitre intitulé « *une organisation tripartite mal articulée* », il déplorait l'absence d'un ministère pilote, la nature financière de l'opérateur chargé d'appliquer la politique et l'absence de séparation tranchée entre conception et mise en œuvre des programmes d'aide.

Depuis la publication de ce rapport, le partage des responsabilités entre les ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie a été confirmé, tandis que les missions et les moyens de l'AFD augmentaient. Le réalisme et le souci de l'efficacité suggèrent de faire porter la réflexion, désormais, sur l'articulation du dispositif plutôt que sur le tripartisme lui-même.

3.3.3 Une articulation encore imparfaite

L'action de l'AFD est soumise à de lourdes obligations de compte-rendu. Elles sont énumérées dans la convention-cadre qui la lie à l'État, signée le 21 juillet 2021. Par ailleurs le comité d'orientation stratégique, présidé par le ministre des affaires étrangères, qui prépare les conseils d'administration, a été réactivé en 2017. Mais la double nature de l'AFD, qui est à la fois une société de financement et un établissement public à caractère industriel et commercial, ainsi que l'élargissement de ses compétences, font d'elle le point d'appui central et très autonome de la politique française de développement. À Paris comme dans les pays partenaires, sa liberté d'action contraste avec la subordination étroite de la KfW au gouvernement fédéral et aux ambassades d'Allemagne.

Dans les faits, le fonctionnement de l'AFD l'apparente davantage à une *Agency* à l'américaine, qui participe à la conception d'une politique publique autant qu'à son application, qu'à une agence de mise en œuvre à l'allemande⁴⁰. Le contrôle rapproché auquel tentent de la soumettre les deux ministères compétents, celui des affaires étrangères en particulier, apparaît en décalage avec ce choix de principe. Il paraît en outre très difficile, au vu des moyens humains disponibles. Comme le soulignait en effet la Cour dans un rapport d'avril 2022 sur *La contribution de la France à l'aide publique au développement dans le domaine de la santé*, « *le MEAE peine à coordonner la politique d'APD et à exercer la cotutelle sur l'AFD* ». La Cour rappelait à ce sujet que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères avait perdu 30% de ses effectifs en 30 ans. Elle regrette que le ministère, dans le cadre de la présente enquête, ne lui ait pas communiqué, malgré sa demande, l'état des effectifs affectés en son sein à la conception, la mise en œuvre et au suivi de la politique d'aide publique au développement. Une occasion a été manquée d'objectiver davantage les termes du débat.

Les revues biennales de projets pratiquées par l'Allemagne, conclues par des accords de haut niveau entre le ministère de la coopération et le pays partenaires, s'apparente à celui des anciennes commissions mixtes. En évitant les écueils que ces dernières ont pu rencontrer, elles

⁴⁰ Le RPT de la Cour de juin 2012 sur *La politique française d'aide au développement* relevait déjà que USAID et de l'AFD avaient en commun d'être des hybrides, à la fois agences d'exécution et organes chargés de formuler des stratégies pays et des stratégies sectorielles.

pourraient inspirer un renouvellement des relations entre la DGM et la DGT d'une part, l'AFD d'autre part⁴¹.

Il s'agirait de combattre deux tentations :

- le « micro-management », dénoncé par l'AFD, qui consiste pour les tutelles à intervenir dans la gestion quotidienne d'une agence que l'on a voulue pourtant pleinement autonome ;
- la « macro-stratégie », résultant de la multiplication des documents-cadres courant sur trois, quatre ou cinq années, élaborés au niveau national, régional, ou d'un pays, qui nécessitent des travaux chronophages de conception et de rédaction, et dont la vertu opérationnelle n'est pas toujours vérifiée.

L'orientation suggérée est de tirer une leçon de la comparaison avec les pratiques allemandes et de prévoir un allègement des procédures de compte-rendu de court terme imposées aujourd'hui à l'AFD, et d'accompagner cet allègement de la mise en place d'un examen approfondi, tous les deux ans, des projets engagés. Cet examen régulier associerait les équipes de l'AFD, de la DGM et de la DGT, ainsi que les ambassades et les autorités des pays partenaires. Une telle évolution serait compatible avec le maintien d'un exercice stratégique à horizon de quatre ou cinq ans, certes simplifié, mais assorti d'un rendez-vous de suivi qui, une fois sur deux, interviendrait à mi-parcours. Elle pourrait intervenir dans le cadre de la révision de la convention État-AFD 20 juillet 2021 qui est dans prévue son article 21.

Au sein des ministères, cette proposition recueille des avis contrastés. Le MEAE indique ne pas partager l'analyse de la Cour, considérant que « *les procédures prévues par la convention cadre, récemment et longuement négociée, sont indispensables à la cohérence de la politique de développement, au pilotage de l'opérateur et à la crédibilité de l'Etat dans cet exercice.* » La direction générale du trésor, de son côté, précise que le rendez-vous biennal proposé par la Cour existe déjà, « *au moins pour l'activité prêts de l'AFD, suivie avec une attention particulière par la DG Trésor* » et que ce rendez-vous biennal ne l'empêche pas de rester « *très attentive à la prise de risque de l'AFD dans le cadre de sa programmation annuelle* ». Elle estime que « *concernant le besoin de reporting de plus long terme, la gestion des prêts souverains justifie le maintien de ce type d'exercice* ».

La direction générale de l'AFD est très favorable au projet de recommandation, considérant que « *l'instauration d'un rendez-vous biennal de revue des stratégies et des portefeuilles par pays serait en effet bienvenue* ». Elle est favorable à un « *allègement, en contrepartie, des obligations de l'Agence en matière de programmation annuelle et de compte-rendu de trop court terme* » et plaide pour une adaptation au cas par cas de l'exercice de revue, afin que « *l'effort stratégique et les exigences du reporting soient proportionnelles aux enjeux* ».

⁴¹ Les développements qui suivent prolongent ceux du chapitre du rapport public annuel 2019 de la Cour, intitulé « *Le groupe Agence française de développement : mutations et nouvelles ambitions* ».

Les réticences du MEAE, dont le bien-fondé n'est pas démontré, ne devraient pas faire obstacle à l'utilisation, le moment venu, de la clause de révision prévue par la convention Etat-AFD du 20 juillet 2021, afin que, conformément à la méthode déjà appliquée par la direction générale du trésor et au souhait légitime de l'AFD, les comptes rendus demandés à l'Agence obéissent plus systématiquement à un rythme biennal. Cette évolution des modalités de compte-rendu de l'AFD ne se traduira pas par une perte d'information pour ses tutelles, à qui seront évités les risques liés à une approche trop analytique de l'activité quotidienne de l'Agence et offerte, au contraire, la possibilité de rendez-vous plus réguliers, pays par pays, sur ses résultats et sa programmation.

3.3.4 Les enseignements de la comparaison avec les dispositifs allemand et britannique

La comparaison avec les dispositifs allemand et britannique suggère, d'autre part, d'engager une réflexion sur les positionnements respectifs du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et de la direction pays de l'AFD. Sur ce sujet, la comparaison avec l'Allemagne et le Royaume-Uni fait apparaître un contraste fort.

D'un côté, l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent, dans leurs ambassades respectives, d'un chef du service de coopération disposant d'une autorité et de compétences métier reconnues, qui représente véritablement son pays auprès des autorités locales et dans les réunions de bailleurs. De l'autre, les ambassades de France s'appuient sur des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) qui apparaissent démunis face à la puissance de l'AFD, à la fois en termes budgétaires et d'expertise⁴². La France, à la différence de ses deux voisins, intervient en ordre dispersé. Dans les réunions des chefs de coopération organisées par les délégations de l'Union européenne, par exemple, le COCAC peine à incarner les positions françaises s'il n'est pas accompagné d'un représentant de l'AFD. Les représentants allemands et britanniques, clairement identifiés, maîtrisent à l'inverse l'ensemble de leurs dossiers.

Le moment paraît venu de clarifier le dispositif français en tirant les conséquences du transfert progressif du MEAE à l'AFD de l'essentiel des compétences en matière de coopération. En Colombie, où l'AFD accorde 200 à 300 M€ de prêts chaque année et où le total de ses engagements depuis 2009 est de 3 Mds€, les crédits gérés par le SCAC n'ont été que de 1,3 M€ en 2021⁴³. À Madagascar, pour l'année 2021, le SCAC fait état de dépenses de 6,1 M€

⁴² L'expérience en cours dans huit pays (Bénin, Djibouti, Jordanie, Liban, Mauritanie, Niger, RDC, Tchad), encadrée par la convention DGM/AFD du 20 juillet 2021, qui permet au poste de donner un avis contraignant sur les projets de l'AFD appelés à être financés sur le programme 209 et qui accorde au COCAC un « droit d'initiative » pour proposer des projets à hauteur de 20% de l'enveloppe, n'est pas de nature à rééquilibrer structurellement les relations de travail entre l'ambassade et la direction pays de l'AFD.

⁴³ 56 000€ sur le P209, 672 000€ sur le P185 et 622 000€ sur le fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI).

(3 M€⁴⁴ hors aide alimentaire), tandis que le total des décaissements de l'AFD a été, la même année, de 61,9 M€.

Il serait opportun, dans ce contexte, pour garantir l'unité d'action de la France, de renforcer le lien entre le directeur pays de l'AFD et le chef de poste. Afin de mettre le droit en rapport avec le fait et d'être plus efficace, il conviendrait de désigner le responsable pays de l'AFD, officiellement, comme le conseiller de l'ambassadeur pour l'APD.

Par la voix de sa secrétaire générale, le MEAE se déclare « *très défavorable* » à une telle évolution. Elle considère, sans produire de démonstration, que la désignation proposée « *irait à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la loi du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui fait une priorité du pilotage de l'Agence sur le terrain* ». L'analyse de la loi du 4 août 2021 et de son rapport annexé ne corrobore pas une telle affirmation. Dans sa sous-partie III-B, le rapport annexé indique que l'AFD participe « *à l'élaboration de la stratégie-pays et de la programmation-pays commune aux opérateurs* » et que « *cette dernière est soumise aux instances de décision de l'AFD.* » Il est ainsi prévu qu'une fois la stratégie-pays arrêtée, l'AFD élabore de manière autonome la programmation de ses projets. A cet égard, le rattachement du responsable pays de l'AFD à l'ambassadeur renforcerait à la fois la cohésion de l'action de la France et le pilotage de l'Agence sur le terrain.

Selon la secrétaire générale du MEAE, le conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) doit demeurer le « *conseiller chargé du développement* », indépendamment des responsabilités exercées par l'AFD. Cette vision se heurte, dans les faits, au déséquilibre des moyens en effectifs et en expertise dont disposent respectivement équipes de l'AFD et du COCAC. Contrairement à ce que soutient le MEAE, le maintien de deux fonctions séparées, loin de faciliter la définition de priorités stratégiques pour « l'équipe France », contribue de surcroît à fragmenter l'approche stratégique.

La réforme suggérée unifierait l'intervention des ambassades. En dehors de leur action directe à travers le fonds de solidarité pour les projets innovants, une répartition des rôles clarifiée augmenterait l'efficacité de « l'équipe France », mentionnée explicitement dans la recommandation de la Cour. Le conseiller pour l'action culturelle et de coopération (COCAC) conserverait ses missions dans les champs culturels et linguistiques, ainsi que ses responsabilités actuelles en matière de coopération éducative et scientifique. Le responsable pays de l'AFD, de son côté, serait pleinement compétent pour l'ensemble des dossiers d'aide au développement, sous l'autorité renforcée de l'ambassadeur. COCAC et responsable pays de l'AFD seraient conduits à coopérer plus efficacement qu'aujourd'hui au sein de « l'équipe France », chacun dans son domaine de compétence, sans que l'un n'ait à donner des avis formels sur les activités de l'autre. Ainsi l'approche politique dont

⁴⁴ 920 000€ sur le P185, 523 000€ sur le P209, 796 000€ sur le FSPI, 720 000€ d'assistance technique et 34 000 sur le P 151 (adoption internationale)

l'ambassadeur est le garant et sa mise en œuvre opérationnelle se complèteraient de manière plus fluide et plus cohérente qu'aujourd'hui.

La direction générale du trésor n'est pas favorable non plus à la désignation des responsables pays de l'AFD comme les conseillers de l'ambassadeurs pour l'APD. Elle considère en effet que les ambassadeurs sont « *les garants d'un regard extérieur et indépendant au niveau local sur les projets de l'AFD* ». Cet argument ne paraît pas convaincant, dans la mesure où l'ambassadeur continuerait, si la mesure proposée était adoptée, à bénéficier des éclairages extérieurs que lui apporterait notamment le chef du service d'action économique.

Le directeur général de l'AFD indique qu'il avait déjà proposé, en 2018, une reconnaissance du « *lien direct et du rôle de conseiller développement confié de facto aux directions d'agences de l'AFD par les ambassadeurs, de façon à clarifier le fonctionnement des postes* ». Il rappelle que « *les ambassadeurs formulent déjà un avis pour la nomination d'un nouveau directeur d'agence de l'AFD* ».

Recommandation n° 1. (MEAE, DGT, AFD) Lors du réexamen de la convention entre l'État et l'AFD prévue par son article 21, instaurer un rendez-vous biennal de revue par pays des programmes et projets passés, en cours ou envisagés, en liaison avec le conseil local de développement, et alléger en contrepartie les obligations de l'Agence en matière de compte rendu à court terme (six mois ou un an).

Recommandation n° 2. (MEAE, DGT) Désigner les responsables pays de l'AFD, officiellement, comme les conseillers des ambassadeurs pour l'APD, au sein d'une équipe France dans laquelle le conseiller pour la coopération et l'action culturelle (COCAC) conserverait ses compétences en matière culturelle et linguistique et dans la coopération éducative et scientifique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si les stratégies d'action de la France et de l'Allemagne ont des traits communs, tandis que la stratégie britannique est plus singulière, les dispositifs institutionnels des trois pays sont fondamentalement hétérogènes.

Depuis qu'il a fusionné, en 2020, ses ministères chargés des affaires étrangères et de la coopération, le Royaume-Uni ne s'appuie plus que sur un seul département ministériel pour sa politique d'APD. Ce département est d'autant plus puissant que les Britanniques ne disposent pas d'une agence publique de mise en œuvre. À Londres comme dans les pays partenaires, ce sont les organismes multilatéraux et le secteur privé, tantôt les entreprises, tantôt les ONG, qui démultiplient l'aide britannique.

En Allemagne, le ministère de la coopération joue un rôle-pivot. Ses compétences, distinctes de celles du ministère des affaires étrangères, lui donnent une grande latitude

d'action. Malgré l'importance des moyens dont elles disposent, les deux agences de mise en œuvre que sont la KfW pour la coopération financière et la GiZ pour la coopération technique sont placées sous son contrôle étroit.

Le dispositif français, quant à lui, se caractérise par la montée en puissance d'une agence de développement, le groupe AFD, qui prend en charge une part essentielle de la conception de la politique d'APD et la quasi-intégralité de sa mise en œuvre. L'autonomie dont dispose cette agence est favorisée par le partage des compétences, au sein des administrations centrales, entre le ministère chargé des affaires étrangères et celui chargé des finances. Des évolutions doivent être envisagées, tant dans le pilotage de la politique que dans l'organisation des ambassades, pour que toutes les conséquences de ces choix soient tirées.

4 DES DIFFERENCES DANS LE CHOIX DES INSTRUMENTS

Lorsqu'on observe l'usage que font les trois pays des dons et des prêts, la France se singularise par un recours massif aux prêts, alors que les Allemands, et plus encore les Britanniques, sont davantage enclins à faire des dons. L'assistance technique est un domaine où l'investissement allemand, massif, n'a pas d'équivalent. Enfin, la préaffectation des crédits alloués aux agences, fonds et commissions des Nations Unies est une pratique très développée en Allemagne et au Royaume Uni, au point de permettre une « bilatéralisation » partielle du canal multilatéral, alors que la France, au contraire, pour des raisons de principe, manifeste de grandes réticences à son égard.

4.1 Les Britanniques et les Allemands plus enclins aux dons que les Français

L'analyse de l'APD bilatérale par nature d'aide, retracée dans le tableau ci-dessous, rapproche l'Allemagne et le Royaume-Uni et les distingue de la France. Dans ces deux pays, la part des dons dans l'aide bilatérale est de l'ordre de 90 %, alors qu'elle est inférieure à 60 % en France. Au sein du trio, les prêts bilatéraux et les remises de dettes, inscrites notamment dans les contrats de désendettement et de développement proposés par l'AFD, apparaissent comme une spécialité française.

La rubrique « *autre* », quant à elle, recense les flux d'aide bilatérale orientés vers le secteur privé. L'Allemagne y consacre une très faible fraction de son effort, alors que le Royaume-Uni et la France sont proportionnellement plus actifs. Tous canaux d'aide confondus, le CAD considère qu'en 2019, l'Allemagne n'aura consacré qu'un peu moins d'un milliard de dollars au secteur privé, contre 1,4 Md\$ pour le Royaume-Uni et 0,7 Md\$ pour la France.

Tableau n° 11 : Ventilation de l'APD bilatérale (équivalent-don) par nature 2018-2021*

<i>En Md\$</i>	Nature	France	Allemagne	Royaume-Uni
2018	Dons	4,5	17	11,7
	Prêts bilatéraux	1,5	1,4	-
	Remise dette	-	-	-
	Autres	0,7	0,4	1,1
	Total	6,7	18,8	12,8
2019	Dons	5,4	17,3	12,5
	Prêts bilatéraux	1,7	1,1	-
	Remise dette	-	-	-
	Autres	0,6	0,8	1,4
	Total	7,7	19,2	13,9
2020	Dons	5,4	19,5	11
	Prêts bilatéraux	2,7	1,8	-
	Remise dette	0,4	-	0,2
	Autres	0,7	0,8	1
	Total	9,2	22,1	12,2
2021*	Dons	5,8	20,6	8,2
	Prêts bilatéraux	2,1	1,2	-
	Remise dette	-	-	-
	Autres	1	0,3	0,8
	Total	8,9	22,2	9

Source : OCDE données(data.oecd.org). Prix constants 2020. * 2021 données provisoires

Le Royaume-Uni considère de longue date le don comme devant être le principal vecteur de l'aide publique au développement. Sa philosophie le rapproche sur ce point des Etats-Unis et de l'Australie. Il ne consacre qu'un peu moins de 10 % de son APD à des prêts,

qui transitent pour l'essentiel par une institution financière publique, *British International Investment* (ex-CDC), et sont destinés tant au secteur public qu'au secteur privé.

L'Allemagne est plus adepte du don que la France. Mais elle fait partie, avec la France, le Japon et la Corée du Sud, du petit nombre de pays qui, comme la Banque mondiale et les banques régionales de développement, continuent de faire transiter des volumes d'aide importants par des prêts, qu'ils soient concessionnels ou offerts aux conditions de marché, liés ou déliés. Toutefois, dans le contexte de remontée des taux, la DG Trésor partage les interrogations de la Cour sur les places respectives des prêts et des dons dans l'APD bilatérale. Elle prévoit l'inscription d'une réflexion sur le sujet à l'ordre du jour du prochain CICID, ce qui semble nécessaire et opportun.

Les prêts de la DGT et de l'AFD

Les prêts de la direction générale du Trésor sont de deux types : les prêts directs⁴⁵, disponibles dans des zones géographiques et pour des secteurs d'intervention étendus, et les prêts concessionnels, accordés à des conditions tarifaires plus avantageuses.

Les prêts de la DGT financent principalement de l'aide-projet, plutôt que des aides accordées à des pays. Ils constituent un outil de soutien à l'exportation, comme les crédits garantis, et sont donc considérés comme une aide liée. En outre, les prêts concessionnels, accordés à des conditions tarifaires avantageuses par la DGT, peuvent être comptabilisés au titre de l'APD de la France, à la différence des prêts directs accordés à des pays. Pour ces deux raisons, les prêts de la DGT observent les exigences de l'OCDE. Ils respectent les conditions de « l'Arrangement de l'OCDE », qui encadre sur un plan international l'usage des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Les prêts concessionnels sont également conformes aux normes fixées par l'OCDE pour l'APD, en termes de maturité, de prime de risque ou de profil de remboursement. La prime de risque, applicable aux prêts directs, varie en fonction de la catégorie de revenu par tête dans laquelle se trouve le pays. Le Trésor fait toutefois preuve de flexibilité, tout en respectant les règles de l'OCDE, pour optimiser son soutien aux projets français, s'agissant notamment du phasage des gros projets, des schémas de co-financement, des prêts mixés, ou du bonus climatique.

Depuis 2010, 25 pays ont bénéficié des prêts de la DGT. Près de 45% de ces prêts (en volume) étaient destinés à l'Afrique, 30% à l'Asie et 15% à l'Amérique. Sur une période plus longue, l'Afrique et l'Asie du Sud-Est ont toujours fait partie des régions les plus bénéficiaires.

Au 31 décembre 2021, 775 prêts de la DGT sont en cours, en phase de décaissement ou en phase de remboursement, dans 49 pays. L'encours de ces prêts représente un total de 3,7 Mds€. Si on recense l'intégralité des prêts du Trésor, y compris ceux achevés, le nombre total de protocoles se situe autour de 1500.

Le coût de bonification pour l'État, en 2021, s'est élevé à 547,5 M€, contre 690,6 M€ en 2020.

L'aide déliée de la France est, en revanche, principalement mise en œuvre par l'AFD (aide bilatérale) et à travers les banques multilatérales de développement (aide multilatérale).

L'AFD intervient à travers une grande diversité d'outils financiers, dont les prêts, qui représentent plus de 80 % des fonds qu'elle engage. En 2018, ces derniers représentaient 83 % des

⁴⁵ Décret n° 2015-726 du 24 juin 2015

11,4 Mds € engagés. En 2021, la part des prêts est estimée à presque 90 % des 12 Mds€ engagés par le groupe.

L'aide financière allemande, et notamment les prêts consentis par la branche « financement du développement » de la KfW, qui gère un portefeuille de 8,6 Mds€ dans 69 pays, sont essentiellement déliés.

L'aide financière du Royaume-Uni est prise en charge par une institution publique de financement du développement, la *British International Investment* (BII). Les prêts directs sont fortement mobilisés : le portefeuille représente 46 transactions, pour un encours de 5 Mds£, accordés notamment par l'agence crédit-export *UK Export Finance* (UKEF). Ces prêts directs sont majoritairement des crédits acheteurs, bénéficiant à de grands comptes, dans des pays et secteurs où les liquidités sont rares. Ils interviennent en complément des prêts privés, pour allonger la durée de crédit au-delà de la norme acceptée par les banques. Cette aide, distribuée par les *British Investment Partnerships*, s'inscrit dans le cadre de la nouvelle stratégie impulsée par le Gouvernement Johnson depuis 2020 (Cf. § 2.4.1 *supra*).

Sources : DGT-AFD-KfW.

4.2 Un investissement massif et original de l'Allemagne dans l'assistance technique

En matière d'assistance technique, l'investissement allemand est massif alors que la France arrive au terme d'un mouvement historique de déconstruction de son dispositif. L'asymétrie entre les deux pays est spectaculaire :

- en 2021, le chiffre d'affaire de la GiZ , a été de 3 701 M€, celui d'Expertise France, de 339 M€⁴⁶ ;
- la GIZ emploie 23 600 personnes, dont 5000 au siège d'Eschborn, en Allemagne, Expertise France 1400, dont 500 à Paris, dans les services centraux.

Le nombre des experts techniques internationaux (ETI) mobilisés par la France n'a cessé de décroître depuis le pic enregistré en 1978. Cette année-là, ils étaient 23 000 ; la coopération technique française représentait 35 % du total de la coopération technique des États membres du CAD de l'OCDE et environ 70 % de l'APD française totale. En 1998, lors de l'intégration du ministère de la coopération au sein du ministère des affaires étrangères, la France ne disposait plus que de 4 000 ETI. Déplorant une « *crise de l'assistance technique* », le rapport d'information de la commission des affaires étrangères du Sénat d'octobre 2001 sur la réforme de la coopération demandait déjà que celle-ci redevienne prioritaire, dans la mesure où, selon les rapporteurs, elle conditionne l'efficacité de la politique d'aide au développement. Mais la réduction des effectifs s'est poursuivie. En 2015, au moment de la création d'Expertise France,

⁴⁶ Le chiffre d'affaires du *British Council* en 2020 est de 1160 M€, dont 80% proviennent de ses activités rémunératrices et 15% d'une subvention de fonctionnement. Source : Expertise France.

leur nombre était passé à 500⁴⁷. Il était de 138 seulement lorsque le conseil présidentiel pour le développement, le 17 décembre 2020, a décidé de le porter à 290 en 2023.

Au Kenya, où le nombre des ETI français est inférieur à dix, la GiZ emploie 400 personnes, sur des contrats locaux essentiellement. En RDC, la GiZ peut compter sur 275 personnes, dont 35 expatriés et 240 collaborateurs congolais, parmi lesquels se trouvent 40 % d'experts techniques, 30 % de personnels administratifs et 30% de personnels auxiliaires, affectés à des missions logistiques. À Madagascar, où l'effectif de coopérants français est squelettique, la GiZ occupe plus de 400 assistants techniques. En Colombie, la GiZ emploie 220 collaborateurs, en Indonésie 350.

Tous ces assistants techniques sont affectés à des projets, même lorsqu'ils apportent une assistance aux administrations publiques. La thématique générale de leurs interventions, comme dans le cas d'Expertise France, est le renforcement des compétences dans le pays partenaire.⁴⁸

Au total, la GiZ est en mesure de consacrer un effectif de 21 000 personnes, sur les 23 600 qui figurent dans son effectif, vers ses projets et programmes :

- 2 600 expatriés ;
- 16 000 agents de droit local ;
- 2 400 agents travaillant depuis l'Allemagne.

Les 2 600 autres agents exercent des missions de soutien au siège de l'agence.

Expertise France, de son côté, peut affecter aux projets et programmes :

- ses 900 agents en fonction à l'étranger, dont les 150 ETI ;
- une partie des 500 personnes travaillant au siège

Le rapport entre la GiZ et Expertise France, dans ce domaine, est donc de 1 à 20 environ.

Indépendamment de ces écarts considérables dans les moyens financiers et humains déployés, les schémas économiques d'Expertise France et de la GiZ sont différents.

Apportant 204 M€ en 2021, soit 51 % de ses ressources, l'Union européenne est le premier financeur d'Expertise France. Le chiffre d'affaires venant de l'État, quant à lui, s'élève à 129 M€, ce qui représente 40 % du chiffre d'affaires total.

Les commandes passées par l'État à Expertise France incluent un pourcentage destiné à couvrir les coûts complets, pour l'agence, des prestations fournies. En revanche, quand c'est l'Union européenne qui passe une commande, les frais de gestion sont calculés forfaitairement, sur la base de 7% de la commande, ce qui est inférieur au prix de revient pour Expertise France. Un fonds de soutien a donc été mis en place, cogéré par la DGM et la DGT, pour compenser la différence, qui est mesurée projet par projet, sur la base d'une imputation fine des dépenses

⁴⁷ Source pour les statistiques : *Histoire de la coopération technique*, François Pacquement, éditions Karthala, 2021.

⁴⁸ *Capacity building*, ou *Verstärkung der Kapazitäten*..

incombant à l'agence. En 2021, le fonds de soutien a apporté 6 M€ à Expertise France, ajoutant 4 points aux 7% versés par l'Union européenne.

Le chiffre d'affaires de la GiZ repose à 87 % sur la commande publique nationale. Ainsi, en 2020, l'État fédéral a consacré 3 191 M€ à des prestations d'assistance technique prises en charge par la GiZ, ce qui représente plus de 10 % des dépenses d'APD du pays. L'Union européenne est le deuxième fournisseur de ressources, mais son apport ne représente que 12% du chiffre d'affaires de l'agence.

Le taux forfaitaire de 7 % appliqué par l'Union européenne pour couvrir les frais de fonctionnement de ses prestataires d'assistance technique vaut pour la GiZ comme pour Expertise France. Mais la dépendance de la GiZ aux commandes européennes étant faible, le mécanisme de compensation mis en place en France n'a pas d'équivalent en Allemagne. Sans qu'il soit possible de vérifier le détail des chiffres, il apparaît que les commandes massives de l'État, dans le cas de la GiZ, permettent de couvrir non seulement les frais de gestion qu'elles engendrent, mais également l'insuffisante couverture des frais de gestion nés des commandes européennes.

Quoi qu'il en soit, la comparaison franco-allemande suggère de revoir la répartition de l'APD française entre l'aide financière et l'aide technique, afin que l'accompagnement des projets soutenus par l'AFD et, dans certains cas, par la DGT, comporte une part plus conséquente d'expertise et de transfert de savoir-faire, fût-ce au prix d'une légère déflation des prêts concessionnels et des dons accordés par ailleurs. L'impact de la contribution apportée par la France aux pays partenaires en serait augmentée, en RDC par exemple, où davantage de petits projets déployés sur des durées longues pourraient être accompagnés. Une telle réorientation permettrait aussi de tirer davantage bénéfice de l'effet de levier considérable qui permet actuellement à une dépense budgétaire de 6 M€ d'apporter à Expertise France 150 M€ de commande européenne, et qui pourrait s'appliquer à une assiette d'APD européenne plus importante.

4.3 Une utilisation bilatérale du canal multilatéral par l'Allemagne et le Royaume-Uni, à laquelle la France se refuse

4.3.1 Des différences dans l'orientation de l'aide vers le canal multilatéral

Les données agrégées du CAD montrent qu'entre 2018 et 2020, en France comme au Royaume-Uni, l'aide était bilatérale pour les deux tiers et multilatérale pour un tiers. L'Allemagne faisait appel de façon plus massive que ses deux voisins à l'aide bilatérale, qui représentait 76 % de l'APD.

Tableau n° 12 : APD (équivalent don) bilatérale et multilatérale 2018- 2021

<i>En Md\$</i>	2018		2019		2020		2021*		Total 2018-2021	
	APD bilatérale	APD multilatérale	APD bilatérale	APD multilatérale	APD bilatérale	APD multilatérale	APD bilatérale	APD multilatérale	APD bilatérale	APD multilatérale
France	6,7 (55 %)	5,47 (45 %)	7,74 (61 %)	5 (39 %)	9,15 (65 %)	4,98 (35 %)	8,92 (60 %)	5,85 (40 %)	32,52 (60 %)	21,3 (40 %)
Allemagne	18,79 (75 %)	6,22 (25 %)	19,22 (77 %)	5,81 (23 %)	22,12 (77 %)	6,59 (23 %)	22,16 (74 %)	7,98 (26 %)	82,29 (76 %)	26,6 (24 %)
Royaume-Uni	12,8 (63 %)	7,36 (27 %)	13,91 (67 %)	6,71 (33 %)	12,23 (67 %)	6,02 (33 %)	9,02 (63 %)	5,35 (37 %)	47,96 (65 %)	25,44 (35 %)

Source : OCDE données(data.oecd.org). Prix constants 2020. * 2021 données provisoires

L'analyse des destinataires de l'aide multilatérale met en évidence des différences importantes entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Tableau n° 13 : Ventilation de l'APD multilatérale (APD flux) par destinataire entre 2019 et 2021

<i>En MUSD</i>	2019			2020			2021*		
	France	Allemagne	Royaume-Uni	France	Allemagne	Royaume-Uni	France	Allemagne	Royaume-Uni
Nations Unies	532,92	732,32	1 085,04	483,99	916,09	746,88	544,97	870,22	740,18
Union européenne	2 680,03	3385,63	2 487,21	2 849,89	3 588,33	1 944,98	2 911,6	3 683,37	1 856,40
Système Banque mondiale	527,5	688,99	1305,5	502,29	736,04	1269,16	673,97	703,1	979,3
Banques et fonds régionaux	401,79	563,98	473,16	262,63	426,36	385,15	209,34	280,24	315,46
Autres agences	596,59	437,49	1 376,97	1 242,85	924,42	2 705,51	-	-	-
Total	4 738,83	5 808,41	6 727,88	5 341,65	6 591,24	7 051,68	4 339,88	5 536,93	3 891,34

Source : OCDE données(data.oecd.org). Prix constants 2020. * 2021 données provisoires

Comme attendu, le *Brexit*, singularise le cas du Royaume-Uni : alors que l'Union européenne accueille plus de la moitié de l'APD française et allemande, la proportion n'est plus que d'un quart s'agissant du Royaume-Uni, et elle a vocation à disparaître. Enfin, une des

caractéristiques importantes est constituée par le montant substantiel consacré par ce pays au système de la Banque mondiale.

La comparaison franco-allemande, en revanche, est éclairante. Alors que l'engagement des deux pays vis-à-vis de l'Union européenne est du même ordre, l'Allemagne oriente une part deux fois supérieure de son aide multilatérale vers l'ONU et ses agences et fonds divers. L'Allemagne est également davantage tournée que la France vers les institutions liées à la Banque mondiale. En contrepartie, la France est mieux représentée que l'Allemagne dans la rubrique « autres », dans laquelle se trouvent notamment les fonds verticaux et où l'on constate une forte présence des Britanniques.

4.3.2 Une bilatéralisation d'une partie significative de l'aide multilatérale allemande et britannique

Cette différence s'explique notamment par l'usage bilatéral que l'Allemagne fait, pour partie, de ses contributions aux organisations multilatérales traditionnelles, en préaffectant au bénéfice de ses propres priorités d'action, qu'elles soient géographiques ou thématiques, une part significative des crédits qu'elle leur alloue au-delà de sa contribution obligatoire. Cette pratique, communément désignée par le mot « fléchage », qui repose sur un accord entre le bailleur et l'organisme bénéficiaire, conclu au moment de l'attribution, et matérialisé par un dépôt sur un fonds fiduciaire d'une contribution volontaire additionnelle, est mise en œuvre également par le Royaume-Uni, dans des proportions plus grandes encore que dans le cas de l'Allemagne.

Dans les pays de l'échantillon étudié, par exemple, l'OCDE a pu mesurer ce que représente le canal multilatéral dans la distribution de l'APD bilatérale. S'il est négligeable à Madagascar, il est très significatif en revanche en RDC, où il prend appui pour l'essentiel sur la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Dans ce pays, 50 % de l'aide britannique, qui a atteint 272 MUSD en 2018 et 242 MUSD en 2019, a été acheminée à travers le canal multilatéral.

Tableau n° 14 : Répartition de l'APD bilatérale pour les cinq pays de l'échantillon (en MUSD)

	2018			2019			2020		
	ALL	FR	RU	ALL	FR	RU	ALL	FR	RU
Colombie	558	509	47	119	27	68	715	270	98
dont canal multilatéral	20	0	7	17	1	24	n.d.	n.d.	n.d.
Indonésie	1 204	455	40	134	18	44	997	326	43
dont canal multilatéral	0	0	3	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.

	2018			2019			2020		
Kenya	97	115	157	95	134	176	104	241	118
dont canal multilatéral	13	0	31	21	0	68	n.d.	n.d.	n.d.
Madagascar	52	74	3	36	82	4	36	85	2
dont canal multilatéral	1	2	0	1	1	0	n.d.	n.d.	n.d.
RDC	143	23	272	209	22	242	177	42	174
dont canal multilatéral	30	2	140	77	1	124	n.d.	n.d.	n.d.

Source : *Profils de coopération au développement de l'OCDE*, CAD – OCDE, juin 2021 et OCDE données 2020 (data.oecd.org).

Les agences, fonds et commissions dépendant des Nations Unies sont particulièrement ouverts à de tels arrangements. Les statistiques de l'OCDE, retraitées par la direction générale de la mondialisation du MEAE, montrent que, depuis 2015, plus de la moitié des contributions du Royaume-Uni aux organismes appartenant au système des Nations Unies sont des contributions « fléchées ». La part des crédits fléchés dans les contributions allemandes, de son côté, dépasse le tiers depuis 2018. A l'inverse, selon la DGM, la même proportion, calculée pour la France, n'est que de 1 ou 2 % depuis 2015.

Tableau n° 15 : Répartition au sein des organisations du système des Nations Unies des dix principales contributions multilatérales (budget général et pré-affectées en 2019 en MUSD)

France			Allemagne			Royaume-Uni		
Organisations	Budget général	Contributions pré-affectées	Organisations	Budget général	Contributions pré-affectées	Organisations	Budget général	Contributions pré-affectées
FIDA	188,8	2,4	PAM	32,4	890,8	PAM	52,3	637,5
Secrétariat de l'ONU	59,7	0,3	UNICEF	69,5	448,4	UNICEF	62,7	564,9
UNDPKO	51,2	0	PNUD	57,9	361,9	CERF	392	0
HCR	40,3	0	HCR	30,1	379,2	ONU non spécifié	0	291,2
OMS	25,8	5,5	OCHA	5,8	136,1	UNFPA	26,1	249,6
UNRWA	19,4	10,1	OMS	23,9	92,7	OMS	62,1	197

France			Allemagne			Royaume-Uni		
FAO	21,9	4,2	CERF	110	0	OCHA	26,1	199
AIEA	25,4	0	UNRWA	20,8	85,1	UNDPA-SZA	0	201,8
OIT	20	2,5	Secrétariat de l'ONU	80,6	13,8	PNUD	71,9	119,3
PNUD	16,1	6,1	PNUE	9	80,7	HCR	45,7	48,5
TOTAL	468,6 (94%)	31,1 (6%)	TOTAL	440 (15%)	2 488,7 (85%)	TOTAL	738,9 (23%)	2 508,8 (77%)

Source : CAD – OCDE : « Les Profils de coopération au développement de l'OCDE synthétisent les statistiques officielles de l'aide publique au développement (APD) et d'autres financements du développement par bailleur », Juin 2021.

4.3.3 Une opposition de principe de la France au fléchage de l'aide multilatérale

À la différence de ses deux voisins, la France applique une doctrine hostile au fléchage. Dans un document établi sous le double timbre de la DGT et de la DGM et dont le titre est « *Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021* », il est indiqué que « *la France privilégie en règle générale les contributions aux ressources générales des institutions multilatérales, contribuant ainsi au fonctionnement et aux objectifs de l'institution, par opposition aux contributions fléchées ou pré-affectées, qui constituent une dérogation aux règles collégiales des institutions multilatérales* ».

Tableau n° 16 : Part des contributions fléchées dans le total des contributions multilatérales aux agences fonds ou commissions des Nations Unies destinées à l'aide publique au développement

	En MUSD	2015	2016	2017	2018	2019	2020
France	Total des contributions multilatérales*	305,9	315,5	314,2	476,3	593,2	815,3
	Contributions fléchées	3,2	4,4	6	6	4,9	238,5
	% contributions fléchées	1 %	1 %	2 %	1 %	1 %	29 %
Allemagne	Total des contributions multilatérales	453,8	2 415,2	2 989	3 043,5	3 288,4	4 829,5
	Contributions fléchées	105,3	545,1	433,8	1 133,3	1 196,1	1 632
	% contributions fléchées	12 %	23 %	15 %	37 %	36 %	34 %
Royaume-Uni	Total des contributions multilatérales	2 568,3	2 503,8	2 536,2	2 935	3 522,9	2 896,9
	Contributions fléchées	1 429,4	1 390	1 472,8	1 691,1	1 884,9	1 483,5
	% contributions fléchées	56 %	56 %	58 %	58 %	54 %	51 %

Source : DGM à partir des données du CAD de l'OCDE

**Contributions aux budgets réguliers des institutions multilatérales et ensemble des fonds transitant par une Agence de l'ONU (contributions volontaires, aide-projet, etc.).*

Pour la période 2015-2020, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont fléchi respectivement 55 % des 16,9 Md\$ et 29 % des 17,5 Md\$ de leurs contributions multilatérales aux agences, fonds ou commissions des Nations Unies.

Selon la DGM, dans le même temps, la part des contributions fléchées françaises était de 9 %, sur un total de 2,8 Md\$. Mais le taux annuel a brusquement été réévalué par la France dans sa déclaration au CAD de l'OCDE passant de 1 % au cours des exercices précédents (2 % en 2017) à 29 % en 2020.

Le MEAE explique cette augmentation spectaculaire et surprenante en 2020 par :

- « des contributions versées aux agences suivantes : UNCDF, FNUAP – SYRIE, Pacte Mondial de l'environnement SYRIE, ONU – Abus sexuels, Fonds de coopération technique de l'AIEA ;
- le financement de nouvelles contributions fléchées par la France en 2020 (celles-ci étant liées directement à des projets ou des programmes, elles sont par nature moins linéaires que les autres contributions) ;
- l'amélioration de la déclaration d'APD du MEAE (en particulier la prise en compte systématique depuis 2020 des fonds fléchés, dans un contexte de refonte des types d'aides par le CAD de l'OCDE qui a mis l'accent sur la déclaration spécifique des fonds fléchés). Certaines contributions étaient déclarées en APD multilatérale les années précédentes. »

De façon plus convaincante, la DG Trésor justifie le bond constaté en 2020 par un seul projet : « une ligne de crédit au profit du FIDA (227 M€) ayant pour objectif de l'accompagner dans la mise en œuvre de sa stratégie et plan d'action sur l'environnement et le changement climatique 2019-2025, et ce en vue de l'atteinte de l'engagement d'octroyer des prêts pour le développement agricole comportant des co-bénéfices climat, pour au minimum 25% du programme FIDA11 « période 2019-2021) ».

Une dérogation a donc été faite, dans ce cas particulier et pour un montant important, au principe général de non-fléchage affiché par la diplomatie française.

4.3.4 Le cas de la Banque mondiale

Le choix français s'illustre, par exemple, par le cas des contributions à l'Association internationale de développement (AID), qui est l'un des principaux canaux d'intervention de la Banque mondiale.

**Tableau n° 17 : Contributions de base de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni à l'AID
de 2015 à 2020**

<i>En MUSD</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
France	834,98	382,51	389,94	1353,17	387,93	394,91
Allemagne	nd	592,69	604,19	632,56	599,99	610,8
Royaume-Uni	1 704,01	1 431,48	1 597,99	2 450,31	866,51	993,97

Source : Direction générale du Trésor

S'il n'est pas possible de pré-affecter des contributions à l'AID, en revanche la Banque mondiale héberge des fonds fiduciaires qui permettent aux contributeurs de spécifier l'usage des fonds qu'ils y apportent. La France n'a recours à ces fonds fiduciaires que de manière exceptionnelle, à la différence de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

**Tableau n° 18 : Contributions pré-affectées au groupe Banque Mondiale de la France, de
l'Allemagne et du Royaume-Uni, de 2015 à 2020**

<i>En MUSD</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
France	13,38	12,76	5,314	21,40	15,30	18,38
Allemagne	50,29	196,99	154,19	426,78	296,41	632,11
Royaume-Uni	697,24	651,94	385,02	613,65	646,62	470,39

Source : Direction générale du Trésor

Compte tenu de la modestie de sa contribution globale au groupe Banque mondiale, le choix de limiter le plus possible les pré-affectations permet à notre pays de maintenir une position de cinquième actionnaire de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), autre grande composante du groupe Banque mondiale, et de cinquième donateur de la Banque mondiale. Il dispose ainsi d'un siège au conseil d'administration, dont seuls les cinq principaux actionnaires peuvent bénéficier.

Selon la direction générale du Trésor, la France exerce un effet de levier sur les priorités générales de l'AID. « *À titre d'exemple, écrit-elle, « les ressources allouées par l'AID à l'Afrique subsaharienne sont passées de 48% des montants engagés sur le FAD-16 (2012-2014) à près de 70 % sur l'AID-19, celles allouées au Sahel de 11 % à 40 % et celles à l'Afrique francophone de 15 % à 28 % (alors que la part de l'Afrique anglophone restait stable), illustrant la bonne prise en compte des priorités géographiques portées par la France. En valeur absolue, l'AID a ainsi alloué près de 50 Md\$ à l'Afrique subsaharienne au cours du 19^{ème} cycle (2020-2022), à mettre en regard de notre contribution de l'ordre de 1,5 Md\$ et illustrant l'effet de levier exercé par la France via ce canal multilatéral.* »

« *La France contribue néanmoins, poursuit la direction générale du Trésor, à certains fonds fiduciaires bien ciblés, comme le fonds en faveur de la reconstruction du Liban (post*

explosion du 4 août 2020) (...) ou le fonds de soutien aux territoires palestiniens, qui n'ont pas accès aux ressources de la Banque mondiale. »

Si la France optimise ainsi son engagement, si elle est influente au sein de la Banque mondiale, grâce à sa participation à sa gouvernance aux côtés des autres grands bailleurs, elle ne fait appel qu'avec parcimonie le levier supplémentaire que représentent les fonds fiduciaires, dont ses voisins allemands et britanniques font un usage abondant.

4.3.5 Le cas des fonds verticaux

Les fonds verticaux, de leur côté, ont un mode de gouvernance différent de celui des organes appartenant au système des Nations Unies. Ainsi, le Fonds vert pour le climat poursuit exclusivement des objectifs fixés dans son plan stratégique 2020-2023, qui sont :

- thématiques : parité, en équivalent-don, entre adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets ;
- géographiques : atteindre une part au moins égale à celle de la période 2015-2019 pour l'Afrique, les pays les moins avancés (PMA) et les petits Etats insulaires en développement –PIED.

Le Fonds vert, comme les autres fonds environnementaux, et notamment le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds d'adaptation au changement climatique, se caractérisent par une absence de fléchage, l'affectation des ressources étant une prérogative du Conseil et non des donateurs (Cf. annexe 4). Ainsi, au sein du conseil d'administration du Fonds vert, la France dispose d'un siège et exerce la même influence que les 23 autres détenteurs de sièges sur la décision d'affectation des financements du Fonds vert. La coprésidence du Fonds vert, qui est assurée momentanément par la France aux côtés du Mexique, lui permet de superviser le fonctionnement du secrétariat du Fonds, mais elle est distincte de la représentation de la France au conseil, qui assurée par un autre fonctionnaire français.

A contrario, la Cour a pu vérifier, dans le cas du Fonds mondial de lutte contre le VIH-SIDA, la tuberculose et le paludisme (FMSTP), l'avantage que peut procurer l'introduction, quand elle est possible, d'un levier bilatéral au sein d'un financement multilatéral. Au sein du Fonds mondial, un dispositif *ad hoc* a été en effet mis en place en 2011, appelé « l'Initiative 5% » devenue depuis 2020, « l'Initiative ». Dans ses observations définitives d'avril 2022 sur la contribution de la France à l'aide publique au développement dans le domaine de la santé, la Cour écrit : « *L'Initiative prend la forme d'une délégation de gestion de la part du MEAE à l'opérateur Expertise France d'une partie de la contribution française au FMSTP (initialement 5%, puis 7% et aujourd'hui 9%), pour des missions d'expertise destinées à appuyer les pays éligibles dans l'élaboration des projets relatifs aux trois pandémies et dans leur mise en œuvre. Elle vise à répondre aux demandes des pays bénéficiaires, pour les aider à l'administration, la conception, la mise en œuvre, le suivi et évaluation, et à la mesure de l'impact des subventions allouées par le FM.* » En septembre 2022, l'annonce a été faite d'une augmentation de 23% de la contribution française au Fonds mondial et d'une hausse concomitante de la part consacrée à l'Initiative, qui sera portée à 20%.

Dans ce contexte, le Premier président de la Cour a adressé un référé à la Première ministre le 16 décembre 2022 sur l'aide publique au développement dans le domaine de la santé et la présence de la France dans les organisations internationales en santé, dans lequel il souligne la nécessité de questionner la prépondérance de l'aide multilatérale en faveur de l'APD santé. Le référé comporte cette recommandation : « *Engager une réflexion sur un rééquilibrage financier entre aides multilatérales et bilatérales de l'APD santé.* » La comparaison, dans ce domaine, de l'approche française avec les approches allemande et britannique confirme pleinement la pertinence de cette recommandation, qui peut être étendue au-delà du champ de la santé.

Le précédent du Fonds mondial montre en effet que, même dans le cadre des fonds verticaux, la France peut trouver bénéfice à instituer des mécanismes qui, parallèlement à sa contribution aux activités et au fonctionnement général d'un organisme multilatéral, servent plus directement ses intérêts propres. L'écart qui sépare la retenue française dans ce domaine et les pratiques allemandes et britanniques invite à plus d'audace.

Sans chercher à atteindre les niveaux d'intervention de l'Allemagne, un rehaussement du volume de l'aide technique offerte par la France présenterait l'avantage de mieux accompagner son aide financière, en la complétant de transferts de savoir-faire plus substantiels, tant au moment de la préparation des projets que pendant leur mise en œuvre. De même, la comparaison avec les pratiques allemande et britannique suggère d'assouplir la doctrine traditionnelle réservant aux services centraux des organisations multilatérales les contributions françaises, afin de mieux poursuivre, à travers une pré-affectation plus significative des fonds versés, les buts géographiques ou thématiques de notre coopération.

Recommandation n° 3. (DGM, DGT) : Revoir au bénéfice de l'aide technique la répartition de l'APD entre la coopération financière et la coopération technique, en amplifiant l'effort visant à orienter davantage de moyens publics vers Expertise France.

Recommandation n° 4. (DGM, DGP, DGT) : Au regard des pratiques constatées de l'Allemagne et du Royaume-Uni, et de l'efficacité reconnue de « l'Initiative », assouplir chaque fois que possible la doctrine traditionnelle française, opposée à la pré-affectation des contributions volontaires versées aux organisations multilatérales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen des instruments utilisés par les trois pays pour appliquer leurs politiques d'APD fait apparaître la préférence pour le don du Royaume-Uni, qui est partagée en partie par l'Allemagne, Mais l'Allemagne, comme la France, continue de faire transiter un volume important d'aide par des prêts,

Dans les pays partenaires, l'assistance technique déployée par la coopération allemande est massive, Entre la GiZ et Expertise France, le rapport des chiffres d'affaires est

de un à dix et le rapport des effectifs de un à vingt, A la lumière de ce constat, un rééquilibrage, en France, entre la coopération financière et la coopération technique, devrait être envisagé,

La comparaison franco-allemande est éclairante également quand on examine l'orientation de l'aide multilatérale, qui, dans le cas de l'Allemagne, bénéficie davantage aux organismes dépendant des Nations-Unies et de la Banque mondiale que dans le cas de la France, où l'on se tourne plus volontiers vers les « fonds verticaux »,

Allemands et Britanniques se rejoignent par ailleurs pour pratiquer une forme de bilatéralisation de leurs contributions volontaires aux organismes multilatéraux, en en préaffectant une proportion significative, au bénéfice des secteurs ou des pays qu'ils jugent prioritaires, Les Français se refusent par principe à ce « fléchage », considérant qu'il dénature le multilatéralisme, Le précédent de « l'Initiative », dans le cadre du Fonds mondial, montre néanmoins que cette position peut connaître des exceptions et suggère que d'autres assouplissements soient prévus.

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des sigles	76
Annexe n° 2. Les changements intervenus dans les financements européens de l'aide publique au développement.....	78
Annexe n° 3. Le Fonds vert pour le climat : contribution au suivi des recommandations de la Cour des comptes	84

Annexe n° 1. Liste des sigles

(1)

- AFD : Agence française de développement
- BID : Banque Interaméricaine de Développement
- CAD : comité d'aide au développement (OCDE)
- CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
- CIR : Cadre d'intervention régional (Groupe AFD)
- DEG : Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
- DGM : Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
- DGP : Direction générale des affaires politiques et de la sécurité, des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la Francophonie
- DR : Direction régionale
- FAPS : Facilité d'amorçage, de préparation et de suivi
- FASEP : Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
- FEXTE : Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
- FFEM : Fonds Français pour l'Environnement Mondial
- FMSTP : Fonds mondial de lutte contre le VIH-SIDA, la tuberculose et le paludisme
- GIZ : Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
- KfW : Kreditanstalt für Wiederaufbau
- NAO : National Audit Office
- NDICI : Nouvel instrument unique de voisinage, de développement et de coopération internationale
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- ODD : Objectifs de développement durable
- PMA : Pays les moins avancés
- PFR : Autres pays à faibles revenus
- PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
- PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement
- PROPARCO : Société de promotion et de participation pour la coopération économique (Groupe AFD)
- PPP : Partenariats public-privé

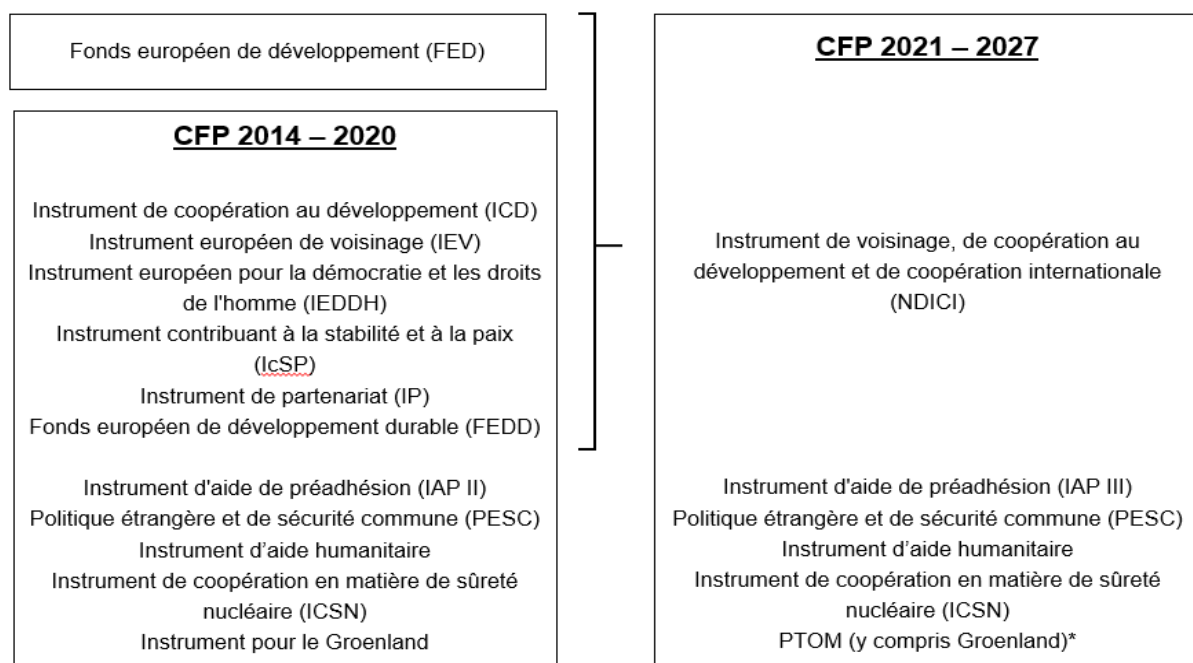
SER : Service économique régional

UE : Union européenne

Annexe n° 2. Les changements intervenus dans les financements européens de l'aide publique au développement

L'échéance du précédent cadre financier (2014-2020) de l'Union européenne, a donné lieu, à une redéfinition à la fois du cadre et des instruments d'aide publique au développement de l'Union européenne tels que présenté dans le schéma ci-dessous, L'adoption et la mise en œuvre de cette nouvelle politique européenne d'APD intervient après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, Ainsi, le principal instrument d'aide publique au développement de l'UE : le Fonds européen de développement (FED) a été remplacé par un nouvel instrument : le NDICI⁴⁹,

Photo n° 1 : Formalisé par un accord interinstitutionnel, les 17 et 18 mars 2021, le règlement établissant le NDICI, ce nouveau cadre de l'APD de l'UE est doté de 79,5 Mds€ sur sept ans, durée également du nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027. Evolution des instruments européens d'APD



* Les PTOM bénéficiaient principalement de financements du FED avant 2020, Avec la budgétisation du FED, les fonds à destination du PTOM ne sont pas intégrés au NDICI du fait de leur régime juridique spécifique, mais sont regroupés avec le Groenland au sein d'un instrument dédié, Source : MEAE,

⁴⁹ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument : instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale de l'UE.

Le FED et le cadre financier pluriannuel 2014-2020

Schéma n° 1 : Les priorités d'APD et les instruments de financement (2014-2020)

PRIORITES :	2014 - 2020		
- Climat et environnement - Genre - Développement humain - Démocratie et droits de l'homme - Migrations⁵⁰	FED (30,5 Md€) ⁵¹	ICD (19,6 Md€) ⁵²	IEV (15,4 Md€)

Source : MEAE,

Schéma n° 2 : Les clés de répartition entre les trois pays aux crédits du FED

Etat/FED (%)	11 ^{ème} FED (2014-2020)	Engagement en M€
France	17,81	5 433
France % Budget	16,03	
Allemagne	20,57	6 278
Allemagne % Budget	22	
Royaume-Uni	14,68	4 477
Royaume-Uni % Budget UE ⁵⁵	8	

⁵⁰ Dont le Fonds fiduciaire d'urgence financé entre autres par le FED, l'ICD et l'IEV.

⁵¹ Dans le cadre des 5 priorités d'APD de l'UE 90 % de ses financements au titre du FED devront être éligibles aux critères d'APD définis par le CAD de l'OCDE.

⁵² Dans le cadre des 5 priorités d'APD de l'UE au titre de l'ICD les financements devront être conformes aux programmes géographiques de l'UE et 95 % des financements des programmes thématiques et 90 % des financements du programme panafricain devront être éligibles aux critères d'APD du CAD de l'OCDE.

⁵³ Part relative de la contribution nette française dans le financement du budget de l'Union européenne, chaque Etat membre contribuant pour une part spécifique à chacune des ressources propres de l'Union.

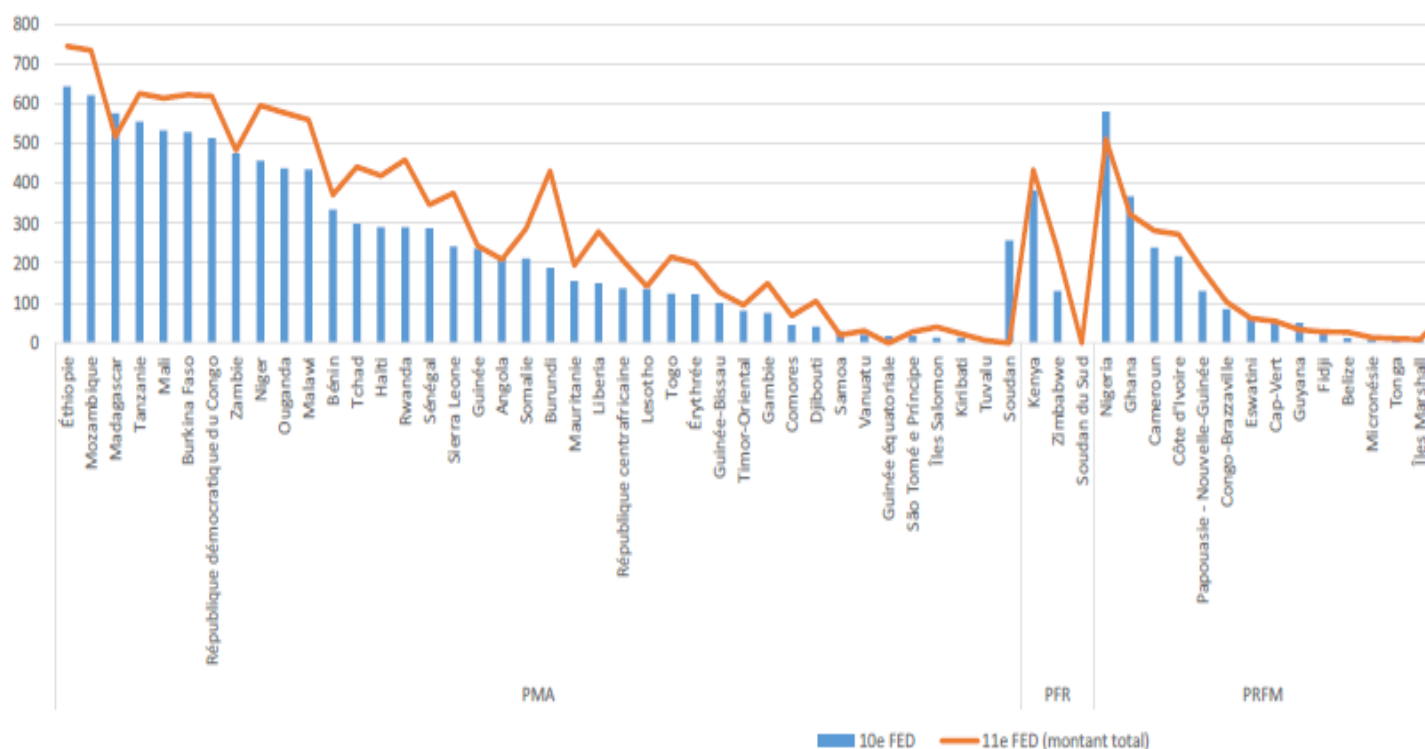
⁵⁴ Part relative de la contribution nette Allemande dans le financement du budget de l'Union européenne, chaque Etat membre contribuant pour une part spécifique à chacune des ressources propres de l'Union.

⁵⁵ Part relative de la contribution nette Britannique dans le financement du budget de l'Union européenne, chaque Etat membre contribuant pour une part spécifique à chacune des ressources propres de l'Union.

Source : Accords internes relatifs au financement de l'aide de l'UE au titre du cadre financier pluriannuel - Jaunes budgétaires d'après les rapports annuels de la Cour des comptes européenne,

Les engagements entre le 10^{ème} et 11^{ème} FED se sont traduits par une hausse des crédits pour l'ensemble des pays les moins avancés en prenant en compte les priorités géographiques des trois pays Cf, graphique ci-dessous,

Carte n° 1 : Comparaison entre le montant total de la dotation du 11e FED et celui de la dotation du 10e FED (après approbation par les États membres en M€)



Source : Cour des comptes européenne, sur la base de la feuille de calcul des dotations de la DG DEVCO dans le cadre du 11e FED, PMA : pays les moins avancés, PFR : pays à faible revenu, PRFM : pays à revenu faible ou moyen,

Le NDICI : un nouveau cadre financier pluriannuel pour 2021-2027

Le nouvel instrument unique de voisinage, de développement et de coopération internationale de l'UE est entré en vigueur rétroactivement au 1er janvier 2021, Il traduit le souhait de l'UE de faire évoluer sa politique de développement dans un sens plus partenarial, intégré et plus géopolitique,

A cet égard, il fusionne une dizaine d'instruments européens, dont l'instrument européen pour le voisinage (IEV) et le Fonds européen de développement (FED), jusqu'alors hors du budget de l'UE, Il est doté de près de 80 Mds € pour la période 2021-2027,

Conditions posées par la France pour l'intégration du FED au budget de l'UE et acceptation du nouvel instrument d'intervention le NDICI,

Résultat tous les instruments d'APD relèvent à partir de 2021 du budget de l'UE et les décisions prises dans le cadre des institutions de l'UE,

Schéma n° 3 : Les priorités d'APD de l'UE et le nouvel instrument de financement (2021-2027)

PRIORITES ⁵⁶	2021 - 2027
	NDICI (79,5 Md€)
Climat et environnement	• 30% climat • Contribution à la cible biodiversité du CFP (7,5% en 2024 et 10% à partir de 2026) • Principe du « do no harm »⁵⁷
Genre	• 85% objectif principal ou significatif • 5% objectif principal
Part éligible aux critères d'APD	• 93%
Développement humain	• 20% de l'APD dédiés à l'inclusion sociale et au développement humain
Démocratie et droits de l'homme	• Exclusion des financements pouvant entraîner des violations • Suspension en cas de dégradation • Ligne budgétaire (1,6 Md ≈ 2%)
Migrations	• 10% dédiés à la gestion et à la gouvernance des migrations • Mécanisme coordonné

Source : MEAE,

⁵⁶ Dans le cadre des 5 priorités d'APD de l'UE, 93 % de financements au titre du NDICI devront être éligibles aux critères d'APD définis par le CAD de l'OCDE.

⁵⁷ *Do no Harm* (ne pas nuire) est, de la part de l'aide humanitaire et de la coopération au développement, un essai de monitoring de leurs activités ayant pour but d'éviter d'aggraver le climat d'instabilité et de violence.

Ces priorités se sont traduites budgétairement par une ventilation des crédits dans laquelle les programmes géographiques (notamment dans les zones géographiques prioritaires de la France et de l'Allemagne) sont prépondérants par rapport aux programmes thématiques comme indiqué dans le tableau ci-dessous,

Schéma n° 4 : Ventilation des crédits du NDICI

Lignes budgétaires	Montants (en Mds€ courant)	Proportion
Programmes géographiques, dont :	60,4	75%
➤ Voisinage	19,3 ⁵⁸	24%
➤ Afrique subsaharienne	29,2 ⁵⁹	37%
➤ Asie et Pacifique	8,5 ⁶⁰	11%
➤ Amérique et Caraïbes	3,4 ⁶¹	4%
Programmes thématiques, dont :	7,4	9%
➤ Droits humains et démocratie	1,6 ⁶²	2%
➤ Organisations de la société civile	1,6	2%
➤ Paix, stabilité et prévention des conflits	0,9	1%
➤ Défis mondiaux	3,3	4%

⁵⁸ Dont 2/3 seront fléchés vers le voisinage sud et 1/3 vers le voisinage est, en application de la règle d'un « équilibre géographique adéquat ».

⁵⁹ En excluant la contribution britannique pour le CFP 2014-2020, en incluant le FED et en euros constants, ce montant est stable par rapport au CFP précédent.

⁶⁰ Dont au moins 500 millions € pour le Pacifique (montant indicatif)

⁶¹ Dont au moins 800 millions d'euros pour les Caraïbes (montant indicatif)

⁶² Les missions d'observation électorale pourront constituer jusqu'à 25% du programme thématique dédié aux droits humains et à la démocratie.

Opérations de réaction rapides	3,2	4%
Réserves pour les défis et priorités émergents	8,5	11%
Total	79,5	100%

Source : MEAE,

Annexe n° 3. Le Fonds vert pour le climat : contribution au suivi des recommandations de la Cour des comptes

Figurent ci-dessous les réponses conjointes de la DGT et de la DGM à la question posée des suites réservées aux OD n° S2019-1652 portant sur la contribution de la France au Fonds vert pour le climat et au référé au Premier ministre, sur le même sujet du 19 juillet 2019.

Sont joints ensuite un certain nombre de faits et chiffres-clés sur le Fonds vert.

Recommandations contenues dans les observations définitives n° 62019-1652 de juillet 2019 concluant le contrôle portant sur « la contribution de la France au Fonds Vert pour le climat », transmises le 26 juillet 2019 à la direction générale du trésor (DGT) et à la direction générale de la mondialisation (DGM).

Eléments pour le suivi fournis par la DGT et la DGM.

Recommandation n° 1 (DGT, DGM, MTES) : Saisir l'occasion du premier appel à reconstitution du Fonds vert courant 2019 pour demander une réforme de son processus décisionnel, permettant de dépasser la règle du consensus en cas de blocage persistant.

Fin 2019, un processus de décision en l'absence de consensus a été adopté afin de supprimer les droits de veto de certains membres et dépasser la règle du consensus en cas de blocage persistant. Avec cette réforme, l'épuisement de toutes les tentatives pour atteindre un consensus entraîne un vote passant les décisions à une majorité qualifiée de 80 %. Le périmètre d'application du vote couvre désormais à la fois les politiques et les projets, ce qui était une demande forte des pays développés, bien qu'elle ne puisse cependant pas concerner les critères d'éligibilité aux financements du Fonds.

Recommandation n° 2 (DGT, DGM, MTES) : S'assurer dès 2019 que les évaluations des financements de projets par le Fonds vert incluent une approche analytique, isolant les coûts d'instruction, de gestion, d'accompagnement des bénéficiaires, de fonctionnement du Fonds et d'évaluation, afin que soit calculée la part de la contribution des États parvenant effectivement à la réalisation de l'action.

Les « propositions de financement » (funding proposals) comprennent une composante de gestion de projet (« project management component ») qui permet d'estimer la part des financements qui reviendra à la gestion de projets.

Recommandation n° 3 (DGT, DGM, MTES) : Réitérer la demande faite par la France au Conseil d'octobre 2018 de mettre fin à la délocalisation annuelle des réunions du Conseil en dehors du siège du Fonds vert, pour des motifs d'efficacité financière et stratégique du fonds.

La France, en tant que co-présidence pour la seconde année en 2022, s'attache à privilégier la tenue des Conseils à Songdo, au siège du Fonds Vert. Néanmoins, depuis le début de la pandémie de covid en 2020, la plupart des Conseils s'est tenue en format virtuel et les

conditions sanitaires coréennes ont constitué un obstacle à la tenue de conseil en physique jusqu'à ce jour. Le 32^{ème} Conseil s'est tenu en présentiel à Antigua-et-Barbuda, sur proposition du gouvernement de ce pays, la réglementation en vigueur en Corée du Sud imposant au moment de la prise de décision (mars 2022) une période de quarantaine stricte en cas de test positif. Il est néanmoins prévu que les prochains conseils du Fonds Vert se tiennent à Songdo, au siège du Fonds Vert.

Recommandation n° 4 (DGT, DGM, MTES, DB) : Renforcer la complémentarité des contributions multilatérales françaises à la lutte contre le changement climatique. Veiller à ce que chaque fonds poursuive des objectifs distincts et bien identifiés. Rationaliser les contributions, en particulier lors de la reconstitution de chaque fonds.

Les contributions multilatérales font l'objet d'une stratégie d'ensemble pour l'ensemble des fonds suivis : fonds vert pour le climat, fonds pour l'environnement mondial, fonds multilatéral pour le protocole de Montréal, fonds d'adaptation, climate investment funds, fonds pour les PMA. Il est veillé à la complémentarité de ces contributions. A cet effet, lors de la dernière reconstitution du fonds pour l'environnement mondial, la France a appuyé pour une place plus importante au financement de la biodiversité, en raison de l'existence d'autres fonds dédiés au financement climat, et à premier titre le fonds vert. De plus, l'UEAD effectue actuellement une évaluation de la stratégie des contributions françaises aux fonds climat et environnement auprès de la Direction générale du Trésor.

Recommandation n° 5 (DGT, DGM, MTES, DB) : Intégrer les financements extrabudgétaires (FSD) dans le document de politique transversale (DPT) relatif à la lutte contre le changement climatique et y insérer un indicateur permettant de mesurer la contribution de la France à l'atténuation de ce changement dans les pays en développement et à leur adaptation à ses effets (2020).

Vous trouverez ci-dessous l'indicateur créé en 2019 au sein de la procédure budgétaire afin de mesurer la contribution multilatérale de la France à la lutte contre le changement climatique au sein du programme budgétaire 110 « Aide économique et financière au développement » (suivi par la DG Trésor).

FICHE DE DOCUMENTATION	
Indicateur	Indicateur 1.3 - Part des ressources subventionnées des fonds multilatéraux qui sont affectées aux priorités thématiques du CICID.
Programme	Programme 110 « Aide économique et financière au développement »
Action	Action 1 - Aide économique et financière multilatérale
Objectif	Objectif 1 : Contribuer à la mise en œuvre des ODD, en concentrant l'aide sur les pays prioritaires et les priorités stratégiques françaises
Catégorie	Efficacité socioéconomique / Qualité de service / Efficience de la gestion
Service responsable	DG Trésor – MUTLIFIN 3 « Financement multilatéral du développement et du climat » / MULTIFIN 5 « Aide publique au développement »
Description de l'indicateur	

Sous-indicateurs	Sous-indicateur 1.3.1 : Climat	
Unité de mesure	%	
Périodicité de la mesure	Une fois par an	
Dernier résultat connu	RAP 2021 (données de 2020)	Valeurs : 46 %
Élaboration de l'indicateur		
Mode de calcul	Montant des ressources subventionnées des fonds multilatéraux affectés au secteur du climat / Montant total des ressources subventionnées des fonds multilatéraux. Calcul de la part du secteur du climat dans l'activité des fonds multilatéraux (AID, FAD, FasD, FIDA, Fonds vert et FEM). Ce ratio est ensuite rapporté aux contributions.	
Source des données	Les données de base proviennent des rapports d'activité des BMD (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement) et de leur département Finances. Pour les fonds spécialisés sur l'environnement et le climat : DG Trésor – MULTIFIN 3 « Financement multilatéral du développement et du climat » en demandant les informations auprès des trésoriers ou des secrétariats des fonds.	
Contact	DG Trésor – MULTIFIN 3 « Financement multilatéral du développement et du climat »	
Modalités d'interprétation de l'indicateur		
Modalités d'interprétation	L'objectif recherché est de s'assurer qu'une part importante des ressources subventionnées soit effectivement affectée au sujet climat, pour tenir compte des orientations du CICID.	
Sens d'évolution souhaité	Le niveau à atteindre doit être suffisamment important pour illustrer une priorité réelle.	
Leviers d'action	Les principaux leviers sont : - le choix de la répartition des moyens entre les différents fonds, lors de leur reconstitution, en fonction du ciblage stratégique ; -	
Plan de documentation de l'indicateur		
Date de livraison de l'indicateur	indicateur créé en 2019	
Initiatives pour fiabiliser	Cet indicateur est considéré comme fiable, reposant sur des données produites et publiées par des institutions financières internationales soumises à des processus de contrôle et d'audit interne.	

Recommandation n° 6 (DGT, DGM) : Assurer un suivi de la capacité des dix-neuf pays pauvres prioritaires de l'aide publique française au développement à présenter des projets et à obtenir des financements du Fonds vert.

Les pays les moins avancés sont éligibles au programme de préparation (Readiness program) du FVC, qui vise à soutenir les pays en développement en renforçant leurs capacités institutionnelles, leurs mécanismes de gouvernance et leurs cadres de planification et de programmation climatique. Le FVC dédie au moins 50% des financements de ce programme aux pays particulièrement vulnérables, notamment les pays les moins avancés (PMA), les petits États insulaires en développement (PEID) et les États africains. Ci-dessous, le tableau résume les financements obtenus par les pays concernés ainsi que les financements dédiés à l'aide pour la présentation des projets devant le FVC.

Pays	Financements obtenus	Financements obtenus via le programme de préparation
Bénin	32,7 MUSD (5 projets)	2,4 MUSD
Burkina Faso	128,9 MUSD (10 projets)	3,1 MUSD
Burundi	15,6 MUSD (2 projets)	1,2 MUSD
Comores	66,7 MUSD (4 projets)	426 100 USD
Djibouti	14,0 MUSD (2 projets)	300 000 USD
Éthiopie	273,1 MUSD (7 projets)	3,3 MUSD
Gambie	32,4 MUSD (2 projets)	300 000 USD
Guinée	20,2 MUSD (4 projets)	2,5 MUSD
Haïti	13,9 MUSD (3 projets)	4,8 MUSD
Liberia	27,3 MUSD (2 projets)	3,5 MUSD
Madagascar	68,2 MUSD (6 projets)	1,8 MUSD
Mali	171,5 MUSD (10 projets)	1,3 MUSD
Mauritanie	46,3 MUSD (5 projets)	3 MUSD
Niger	101,7 MUSD (7 projets)	3,9 MUSD
République centrafricaine	40 MUSD (1 projet)	1,1 MUSD

Pays	Financements obtenus	Financements obtenus via le programme de préparation
République démocratique du Congo	65,8 MUSD (5 projets)	3 MUSD
Sénégal	156,3 MUSD (12 projets)	2 MUSD
Tchad	61,1 MUSD (4 projets)	2,2 MUSD
Togo	31,0 MUSD (4 projets)	4,2 MUSD

Recommandation n° 7 (DGT, DGM) : Améliorer la coordination des acteurs français vis-à-vis du Fonds vert :

- Tenir chaque année, en présence de l'ambassadrice pour le climat, une réunion interministérielle pour arrêter les lignes directrices de l'action de la France au Fonds vert, inscrites dans une stratégie nationale pour le climat ;

Une réunion interministérielle de préparation est tenue avant chaque Conseil. Une note d'enjeux est communiquée à l'ensemble des ministères et à l'AFD, et en premier lieu, à l'Ambassadeur pour le climat. De même, un compte rendu est envoyé sur la même boucle. Les enjeux du Fonds vert sont également abordés lors des réunions de l'équipe interministérielle climat et lors des séminaires animés par l'Ambassadeur.

- Constituer un unique réseau de conseillers régionaux de coopération environnementale et, dans cette attente, faire converger l'action et à terme unifier les réseaux des conseillers en charge des questions environnementales et climatiques, sous l'autorité de l'ambassadeur et dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger ;

S'il n'existe pas de réseau constitué de conseillers de coopération environnementaux en charge du suivi du Fonds vert pour le climat, l'ensemble des postes concernés sont mobilisés en amont des Conseils pour analyser les projets présentés dans les pays ou zone géographique concernée. Ces analyses sont partagées à l'ensemble de l'équipe interministérielle du Fonds Vert.

- Concevoir, avec le concours notamment des agences régionales de l'Agence française de développement (AFD), un programme de formation des postes diplomatiques, à l'ingénierie des financements multilatéraux, ainsi qu'un guide des procédures et des bonnes pratiques.

Un tel programme n'a pas été mis en place.

Recommandations contenues dans le référé adressé au Premier ministre le 19 juillet 2019, à la suite du contrôle portant sur « la contribution de la France au Fonds Vert pour le climat ».

Éléments pour le suivi fournis par la DGT et la DGM.

Recommandation n° 1 : renforcer la complémentarité des contributions multilatérales françaises à la lutte contre le changement climatique, en particulier à l'occasion de la reconstitution de chaque Fonds ;

Cf réponse recommandation 4 à la page précédente.

Recommandation n° 2 : appuyer, conformément aux décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018, les pays pauvres prioritaires dans leurs relations avec le Fonds vert, au moyen notamment d'une demande de révision de sa réglementation linguistique ;

La réglementation linguistique n'a pas été révisée à ce jour.

Recommandation n° 3 : tenir chaque année, en présence de l'ambassadrice pour le climat, une réunion interministérielle pour arrêter les lignes directrices de l'action de la France au Fonds vert, qui seraient inscrites dans une stratégie nationale pluriannuelle pour le climat.

Cf réponse recommandation 7 à la page précédente.

Éléments documentaires sur le Fonds vert

Tableau n° 1 : Montant des contributions au Fonds vert

En MUSD	2014-2019 (IRM)	2020-2023 (FVC-1)*
France	1035	1794**
Allemagne	1003	1690
Royaume Uni	1211	1851
Japon	1500	1521
Suède	581	852
États-Unis	1000***	0
TOTAL	8310	9998

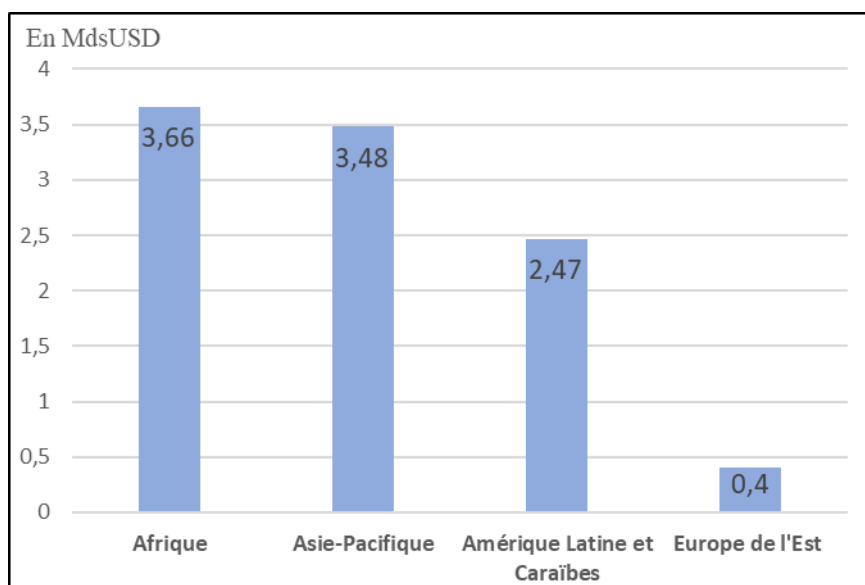
Source : DGT

*engagements confirmés au 31 octobre 2020, **1548 selon le PAP 2022 du P 110 (+ 300 pour le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), ***contre un engagement initial de 3 Md\$.

Les 3 pays représentent, pour la période 2014-2019, plus de 39 % du total des contributions du Fonds vert pour le climat : 14,6 % pour le Royaume-Uni, 12,5 % pour la France et 12 % pour l'Allemagne. Sur la période 2020-2023 cette part augmente pour passer à plus de 53 % du total des contributions avec respectivement 18,5 % pour le Royaume-Uni, 17,9 % pour la France et 16,9 % pour l'Allemagne. Cette évolution se traduit également pour chacun des pays par une hausse significative du montant de sa contribution : + 759 MUSD pour la France, + 687 MUSD pour l'Allemagne et + 640 MUSD pour les Britanniques par rapport à la période précédente.

Sur les 10,01 Md\$ de projets qui ont été engagés par le Fonds vert (site internet du Fonds vert), plus de 70 % des investissements sont principalement concentrés sur deux zones géographiques que sont l'Afrique et l'Asie-Pacifique comme indiqué dans le graphique ci-dessous. Les projets financés en Afrique concernent plus particulièrement 54 pays, en Afrique de l'Est 18 pays (33 %), suivie par l'Afrique de l'Ouest avec 16 pays (30 %), puis l'Afrique centrale avec 9 pays (17 %), l'Afrique du Nord avec 6 pays (11 %), et l'Afrique australe avec 5 pays (9 %)⁶³.

Graphique n° 1 : Montant du portefeuille de projets du Fonds vert par zone géographique au 31 décembre 2021

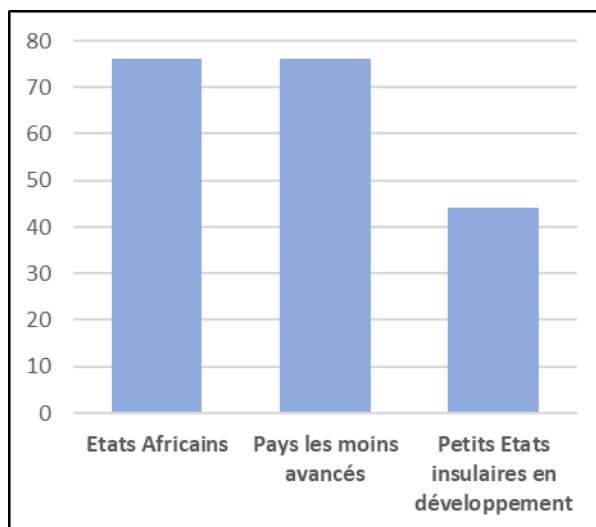


Source : www.greenclimate.fund

⁶³ Rapport indépendant d'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des investissements du Fonds vert pour le climat dans les États Africains (mai 2022).

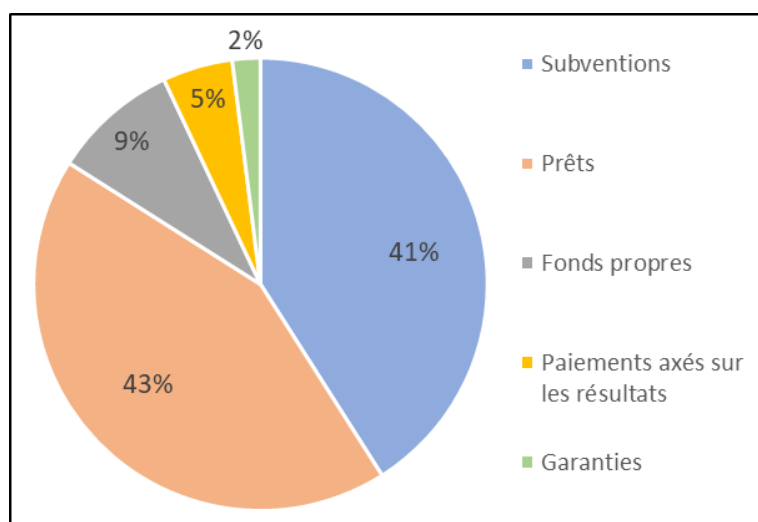
Par ailleurs, sur plus de 70 projets financés, en Afrique, par le Fonds vert pour un montant de plus de 3,6 Md\$, c'est l'Afrique de l'Est qui reçoit le plus de financements avec plus d'un tiers (38 %) des financements approuvés (1 375 MUSD), suivie de l'Afrique de l'Ouest avec plus d'un quart (27 %) des financements approuvés (981 MUSD), l'Afrique centrale représentant la part la plus faible avec 6 % (234 MUSD).

Carte n° 2 : Nombre de projets engagés dans les pays prioritaires du Fonds vert au



Source : www.greenclimate.fund

Carte n° 3 : Instruments de financement des projets par le Fonds verts



Source : www.greenclimate.fund