

FRANCE

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume

APD nette (millions de USD)	10 957
% du RNB	0,39%

Source : données préliminaires de 2008 du CAD de l'OCDE

De 2001 à 2006, l'APD française s'est accrue nettement en valeur absolue, passant de 4 198 millions de USD (soit 0,31 % du RNB) à 10 601 millions de USD (0,47 % du RNB). Toutefois, depuis 2006, l'APD a baissé légèrement - en raison d'un niveau plus faible d'allègement de la dette -, même si elle a augmenté de 2,9% en termes réels en 2008.

1.2. Volume prévu à l'avenir

En 2002, la France s'est engagée à accroître son aide pour atteindre 0,5 % du RNB d'ici à 2007 et 0,7 % du RNB d'ici à 2012. En juin 2008 toutefois, le Président Sarkozy a revu à la baisse l'engagement pris par le Président Chirac pour le fixer à 0,51 % du RNB d'ici à 2010 et à 0,7 % du RNB d'ici à 2015, en accord avec l'objectif général de l'UE. On pourrait interpréter cette révision comme un vacillement de l'engagement français à accroître son aide, mais cela pourrait aussi offrir au Gouvernement français la marge nécessaire pour planifier ses augmentations d'aide plus confortablement. Au titre de cet engagement revu à la baisse, l'APD française devrait se situer autour de 13 909 millions de USD d'ici à 2010 (CAD, 2009).

2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

2.1 Structures et organismes bilatéraux

Le Ministère des affaires étrangères (MAE) ainsi que le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) supervisent ensemble l'Agence française de développement (AFD). Le MAE et le MINEFI exercent des fonctions communes d'établissement des politiques, de gestion et de contrôle de la mise en œuvre de l'APD française (CAD 2004, p. 55). Le MAE et le MINEFI se chargent de décaisser respectivement 25 % et 28 % de l'APD bilatérale, tandis que l'AFD n'en décaisse directement que 4 % environ (bien qu'elle gère également les fonds destinés au MAE et au MINEFI – voir ci-après) et que 42 % des fonds sont décaissés par d'autres ministères, majoritairement sous forme d'assistance technique et d'allègement de la dette (statistiques 2002, document CAD 2004, p. 29). La Loi organique sur les lois de finances (LOLF) de 2006 prévoit de combiner les activités du MAE et du MINEFI en une seule mission.

Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (MAE, 2005)

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a été créé en 1998 dans le cadre du processus de réforme qui a rationalisé la coopération française aux affaires étrangères/développement. Le CICID « *répond à la détermination des pouvoirs publics de créer une tribune pour la coordination, la réflexion, le débat ainsi que l'orientation politique mondiale en matière de coopération internationale, en associant tous les ministères concernés* ». Ce comité détermine quels pays ont droit aux programmes français d'aide bilatérale (ceux de la Zone de solidarité prioritaire ou ZSP). En outre, « *il a pour tâche de suivre et d'évaluer en permanence la conformité des objectifs fixés, ainsi que les ressources octroyées aux politiques et aux instruments d'aide à la coopération internationale et au développement. Ce comité définit les secteurs d'intervention prioritaires* » (MAE 2005). Le CICID a également mis en place la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), en vue d'organiser les travaux interministériels de manière plus efficace (CICID 2005).

Ministère des affaires étrangères (MAE)

Le MAE joue à la fois un rôle politique et opérationnel. Il a pour mission d'aider à orienter toutes les activités de coopération internationale des pouvoirs publics. Le principal organe responsable du développement est la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Le ministère gère directement quatre programmes : (i) l'aide au développement ou à la transition, impliquant des transferts de savoir-faire (en éducation, santé, administration économique, justice, police, administration publique et environnement) ; (ii) coopération culturelle et promotion de la langue française ; (iii) échanges universitaires ; et (iv) échanges dans le secteur des télécommunications (presse, audiovisuel, technologies de l'information).

Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) est l'instrument de l'aide-projet du Ministère des affaires étrangères. Il a pour vocation de « *financer, par dons uniquement, l'appui apporté par le Ministère des affaires étrangères aux pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche* » (MAE 2004).

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI)

Chargé de l'aide macroéconomique et financière, le MINEFI s'occupe donc de la gestion de la dette, ainsi que de la coopération monétaire et financière avec les pays de la zone Franc CFA. Il se charge également de promouvoir l'investissement, le financement des exportations, ainsi que les relations économiques et financières avec les pays en développement et avec les institutions financières internationales (voir aussi www.minefi.gouv.fr).

Agence française de développement (AFD)

L'AFD a pour mission de promouvoir un développement économique et financier stable (CAD 2004, p. 10). Outre les activités qu'elle assume pour son propre compte, en vertu de l'article 5 de ses statuts, l'AFD exerce un certain nombre de missions qui sont dites « pour le compte de l'État ». L'agence gère ainsi les prêts et dons issus du Trésor (MINEFI). Elle sert également d'opérateur pour les projets situés hors de la ZSP (voir 3.2.2 ci-après). Pour les pays de la ZSP, l'agence met en œuvre les Contrats de désendettement et de développement (C2D) pour le MINEFI (MAE 2005). L'AFD concède des fonds aux gouvernements, au secteur privé et aux réseaux des pays, en

tendant d'aligner toutes ses activités sur les OMD, ainsi que de destiner des financements aux biens publics mondiaux et aux fonds anticatastrophes (voir www.afd.gouv.fr).

Depuis 1977, l'AFD possède une filiale à hauteur de 60 %, la Proparco (Société de Promotion, participation et coopération économique), qui est responsable des projets d'investissements du secteur privé (AFD 2007a). Elle privilégie quatre domaines thématiques : (i) infrastructures, (ii) modernisation et renforcement des systèmes financiers, (iii) financement des entreprises modernes qui donnent la priorité à l'exploitation des compétences locales, et (iv) appui aux entreprises de production impliquées dans la promotion du développement durable.

La décentralisation est limitée. La plupart de la programmation et des évaluations de projets se déroulent toujours au niveau des sièges, bien que les offres et les paiements soient gérés sur le terrain. Les réformes de 1998 ont réorganisé la coopération française sur le terrain. La coordination est désormais aux mains de chaque ambassadeur, assisté par le responsable du Service de coopération et d'action culturelle (SCAC). Au niveau local, l'aide au développement est représentée par les organes suivants (CAD 2004, p. 70) :

- le SCAC, qui est chargé de gérer la coopération technique financée par le FSP, ainsi que les bourses d'éducation et les programmes de formation ;
- l'AFD, qui bénéficie d'un certain degré d'autonomie de gestion, mais dont les projets doivent être approuvés par l'ambassadeur car ils figurent dans le Document de stratégie du pays (DSP) ;
- une mission de coopération militaire et de défense qui intègre un ou plus attaché(s) de défense et coopérant(s) ;
- un *Service de coopération technique internationale de police*, sous la direction d'un attaché de sécurité intérieure assisté par deux conseillers techniques ;
- les centres culturels français, les Alliances françaises et les lycées français.

2.2 Politiques et documents clés

(Voir www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications pour une vue d'ensemble des principales publications)

Coopération internationale française (MAE/DGCID, 2005)

Ce document définit la stratégie de la France en matière de coopération internationale. Les trois principales priorités qu'il établit pour orienter (principalement) la DGCID sont les suivantes :

1. renforcer la contribution de la France à la solidarité internationale (c'est-à-dire accroître l'aide française au développement) ;
2. favoriser le dialogue culturel international. Ce pilier met l'accent sur la nécessité de tenir davantage compte de la diversité culturelle et de se montrer « *encore plus déterminés en ce qui concerne le respect des droits universels* » lors de l'élaboration et de l'implantation d'une politique de développement ;
3. rendre la France plus attrayante pour les étudiants et chercheurs étrangers.

Plan stratégique 2007-2011 de l'AFD (AFD 2007b)

Décrivant la feuille de route que l'AFD suivra pour 2007-2011, ce plan met en œuvre les orientations stratégiques définies par le CICID et les ministères. Il s'articule autour de quatre grands axes : (i) accorder la priorité à l'Afrique, ainsi qu'aux départements et territoires français d'outremer et promouvoir les biens publics mondiaux dans 4

pays pilotes (Inde, Indonésie, Pakistan et Brésil), (ii) étendre le mandat de l'AFD à la protection des biens publics mondiaux, y compris la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité et la santé publique dans le monde, (iii) développer les activités de l'AFD auprès du secteur privé et des collectivités locales, (iv) poursuivre les efforts pour accroître la production de connaissances, afin d'accorder un rôle central au renforcement des capacités, ainsi qu'à la participation au dialogue international sur les flux d'APD.

Rapport annuel de l'AFD (dernière édition AFD, 2007c)

Les rapports annuels de l'AFD offrent une mine d'informations sur des questions spécifiques à l'agence.

3) PAYS BÉNÉFICIAIRES ET CRITÈRES D'ALLOCATION

3.1. Pays bénéficiaires

Dix premiers pays	% de décaissements bruts d'APD totale	% de décaissements bruts d'APD bilatérale	Millions de USD
Nigeria*	14,3%	19,5%	1 741
Irak	5,9%	8,0%	713
Congo, Rép.*	5,6%	7,6%	676
Maroc*	2,9%	3,9%	355
Cameroun*	2,4%	3,3%	291
Mayotte	2,2%	3,0%	273
Algérie*	2,1%	2,9%	251
Sénégal*	2,1%	2,9%	249
Tunisie*	1,8%	2,4%	222
Chine	1,5%	2,0%	186

Source: données OCDE/CAD 2005-2006.

*Pays de la ZSP (voir 3.2.2. ci-après)

N.B.: l'Irak et le Nigeria ont reçu des niveaux anormalement élevés d'APD en 2005-06 en raison de l'annulation de sa dette.

Les dix premiers pays bénéficiaires répertoriés ci-dessus ont perçu 65,5 % d'APD bilatérale en 2005-06. Selon l'AFD de l'OCDE, durant cette période, l'Afrique a reçu 54 % des décaissements, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord 21,1%. En outre, la France a élargi son aide à 5 nouveaux pays (Afghanistan, Égypte, Jordanie, Syrie et Turquie).

Ventilation au sein des différents groupes de pays bénéficiaires (% de décaissements d'APD brute octroyés par pays / région) :

Pays les moins développés	19,6 %
Autres pays à faible revenu	36,6 %
Afrique subsaharienne	58,6 %
Afrique du Nord	22,8 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006.

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

La France n'impose aucun critère de présélection pour octroyer son aide.

3.2.2. Critères d'allocation

La Zone de solidarité prioritaire (ZSP), dont la composition pourrait être modifiée par le CICID, définit un groupe de pays avec lesquels la France vise à établir d'importantes relations d'aide, mais il s'agit surtout d'un concept politique qui ne garantit pas que les pays reçoivent un montant prédéterminé d'aide française. La ZSP (59 pays en tout) englobe d'anciennes colonies françaises, ainsi que d'autres pays pauvres dont l'accès aux financements est limité, majoritairement en Afrique subsaharienne.

La France a affirmé son souhait d'éviter de trop disperser son aide. Toutefois, alors que 62 % de son APD bilatérale se concentre sur les 15 principaux pays bénéficiaires, les 38 % restants sont répartis sur plus de 120 pays. Bien que la part de l'APD bilatérale destinée à la ZSP soit passée de moins de 50 % en 1999 à 63 % en 2002, quelque 20 pays de la ZSP perçoivent des montants annuels inférieurs à 10 millions de USD. Cela est dû au fait que la ZSP n'implique que les activités de l'AFD et du FSP, qui représentent une proportion limitée de l'APD, alors que le désendettement, ainsi que la coopération technique, scientifique et culturelle vont au-delà de la ZSP (CAD 2004, p. 35).

Au moins 50 % de l'aide française devrait être destinée à l'Afrique à l'avenir. L'octroi d'aide au développement à chaque pays de la ZSP tient compte du niveau de revenus, de la qualité de la gouvernance, des priorités politiques françaises et de la vulnérabilité du pays, mais sans aucune formule d'attribution précise (CICID 2005).

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

Élément don des engagements d'APD bilatérale (hors réorganisation de la dette)	81,2 %
Élément don des engagements d'APD bilatérale aux PMD	99,2 %

Source : données OCDE/CAD 2005-2006.

Conditions des engagements de prêts APD :

Élément don	53,1 %
Échéance moyenne	21,5 ans
Délai de grâce moyen	7,1 ans
Taux d'intérêt moyen	2,4 %

Source : données OCDE/CAD 2006.

Une partie de l'aide française (13,1 % de l'APD brute totale) est concédée sous forme de prêts. Dans les pays qui sont à la fois PPTE et PMD, l'AFD concède des dons ou des prêts non souverains qui sont destinés aux secteurs productifs et qui n'exigent pas d'aval de l'État. La France peut aussi accorder des prêts dans des conditions très concessionnelles aux PPTE qui ne sont pas PMD. Le MINEFI octroie des prêts au titre de la Réserve Pays Émergents (RPE), sous les principaux critères suivants : i) les projets concernés doivent avoir un important effet de levier sur le développement du pays ; et ii) la mise en œuvre doit faire appel à la technologie et au savoir-faire français (CAD 2004, p. 32).

Dans les pays les moins développés de la ZSP, les financements de l'AFD destinés aux projets sont sous forme de dons. Seuls les projets d'entreprises publiques rentables sont financés par prêts (même si cela est en cours d'extension aux grandes municipalités). Depuis 2004, l'AFD a mis en place une nouvelle gamme de produits de crédit, qui offrent trois niveaux de concessionnalité possibles, un taux d'intérêt variable ou fixe et une différenciation entre secteur public et secteur privé. Les critères sont les suivants, au choix :

1. 30 ans d'échéance, 10 ans de délai de grâce, taux d'intérêt à 1,5 % pendant le délai de grâce, passant à 2 % par la suite ;
2. échéance de 10 à 25 ans avec délai de grâce variable et taux d'intérêt du marché ;
3. pour les entreprises privées : échéance de 3 à 15 ans au taux d'intérêt du marché.

En outre, il existe un « deuxième guichet » qui consiste à déterminer la concessionnalité selon le type de projet, son niveau de rentabilité et s'il est avalisé par l'État bénéficiaire. Ce guichet peut également concéder des prêts très concessionnels aux pouvoirs publics. La Proparco concède des prêts assortis d'une échéance maximale de 12 ans, avec délai de grâce de 5 ans et taux d'intérêt du marché (AFD 2007a).

Par ailleurs, l'AFD possède un fonds de garantie appelé ARIZ (assurance du risque des investissements dans la ZSP), qui couvre une partie du risque économique lié aux prêts ou à la prise de participations dans les entreprises nationales (AFD 2003).

4.2. Types d'aide

Répartition des différents types d'APD (engagements, sauf indication contraire) :

	Millions de USD	% de décaissements de l'APD bilatérale brute
Coopération technique indépendante (décaissements)	2 805	35,4 %
Appui budgétaire général	360	4,5 %
Projets et programmes sectoriels (dont coopération technique)	951	12,0 %
Activités liées à la dette	3 683	46,5 %
Aide alimentaire pour le développement	34	0,4 %
Autre aide sous forme de produit de base	1	0%
Situations d'urgence et de crise (décaissements)	48	0,6%

Source : données OCDE/CAD 2005.

N. B. : les différents types d'aide détaillés dans ce tableau proviennent de plusieurs sources de données du CAD de l'OCDE. À ce titre, la somme de la dernière colonne n'équivaut pas à 100 %.

Les C2D (contrats de désendettement et de développement) sont des contrats triennaux entre le Gouvernement français et le gouvernement bénéficiaire. Signés au point d'achèvement PPTE, ces contrats supposent que la France verse des fonds au pays bénéficiaire qui rembourse des prêts en cours. Selon les dates de remboursement des prêts, le processus C2D peut être prolongé sur quarante ans. Les ressources des C2D servent à soutenir les programmes sectoriels suivants : éducation élémentaire et

formation professionnelle ; soins de santé primaires et mesures de lutte contre les grandes maladies endémiques ; infrastructures et installations des collectivités locales et aménagement du territoire ; gestion des ressources naturelles. Ce mécanisme permet à l'aide française de s'adapter à une approche plus programmatique (CAD 2004, p. 33).

La France met fortement l'accent sur les approches-programmes, notamment sur l'appui budgétaire et l'aide au titre de programmes sectoriels, destinée aux secteurs dotés de solides stratégies et structures de suivi. Cela se traduit également par le plan d'action français pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (COSP 2006), qui témoigne de la volonté d'accroître les accords-programmes (AP). Les programmes d'appui budgétaire sont adoptés par le MINEFI, tandis que l'aide sectorielle est gérée par le MAE (CICID 2005). La France a conservé un rôle important en matière d'aide aux projets, laquelle est fournie par le MAE via le FSP, par le MINEFI via la Réserve Pays Émergents, ainsi que par l'AFD (CAD 2004, p. 65).

Dans quelle mesure la France a-t-elle accru la part de son aide destinée aux AP ? Selon l'indicateur de Paris 9, on trouve les meilleures pratiques en RDC (78 % d'APD française canalisée par des AP, même si cela peut correspondre à un allègement de dette), au Vietnam (63 %) et au Nicaragua (54 %). L'analyse des PPTTE signale toutefois des niveaux d'aide aux programmes généralement importants, particulièrement dans les pays africains de la ZSP.

L'assistance technique représente une grande proportion de l'aide française, tandis que ce pays a fait du renforcement des capacités l'un des trois piliers nécessaires à la mise œuvre de la Déclaration de Paris (DGCID 2007a). Les pouvoirs publics ont modifié l'assistance publique en profondeur depuis 1997. Même si celle-ci consiste toujours majoritairement à détacher des techniciens de haut niveau venus des ministères français auprès des services gouvernementaux des pays partenaires (CAD 2004, p. 67), le nombre d'assistants techniques a été réduit d'environ 90 % depuis les années 80, tandis que leurs objectifs ont évolué vers des missions de courte à moyenne durée, qui s'inscrivent dans des projets ou programmes et qui sont davantage axées sur la formation (CAD 2004, p. 68). Depuis 2004, la Coopération technique française est financée soit directement par le MAE (dans les domaines suivants : gouvernance, coopération culturelle, francophonie, recherche, éducation supérieure, coopération non gouvernementale) ou par l'AFD sur des fonds délégués du MINEFI – pour l'agriculture et le développement rural, la santé, l'éducation primaire et secondaire, la formation professionnelle, l'environnement, le secteur privé, les infrastructures et le développement urbain (CICID 2005).

Selon l'indicateur de Paris 4, on trouve les meilleures pratiques en termes d'alignement de la CT française sur les plans des gouvernements bénéficiaires en RDC (100 %), en Afrique du Sud (42 %), au Mali (41 %) et au Vietnam (40 %). Toutefois, en général les PPTTE signalent qu'une proportion relativement faible de l'AT française est dirigée par les pays et propice au renforcement des capacités, les meilleures pratiques se trouvant au Guyana et au Mali.

4.3. Canaux d'assistance

En 2006, la France a octroyé environ 25 % de son APD par le biais d'organisations multilatérales, dont 72 % ont été destinés à la CE, 17 % à la Banque mondiale et 8 %

à des organismes des Nations Unies (CAD 2007a, tableau 15). Seulement 0,4 % de l'APD française totale est passée par les ONG en 2004 (CAD 2007a, tableau 14).

Les ressources dégagées via le programme C2D sont destinées à certaines activités prioritaires sous forme d'appui budgétaire. Le recours aux C2D a permis à la France de soutenir les stratégies sectorielles nationales de plusieurs pays, en collaboration avec d'autres donateurs, mais cette approche s'appuie sur un système de gestion complexe et implique des coûts de transaction élevés – par ex. des comptes en banque spéciaux (CAD 2004, p. 15).

En tant que membre de l'UE, la France a souscrit des engagements à Paris en 2005, afin de canaliser 50 % de l'aide État-à-État par les systèmes des pays. La volonté de progresser sur cet aspect est réaffirmée dans le plan d'action français pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (COSP 2006).

Selon les PPTTE, la proportion d'aide française inscrite au budget varie considérablement, l'Éthiopie, le Ghana et le Mali signalant que pratiquement la totalité de l'aide qu'ils perçoivent est de ce type.

4.4. Secteurs et projets

Secteur	% d'APD bilatérale (engagements)
Infrastructures sociales et administratives	29,5%
Dont : Éducation	18,0%
Santé	2,7%
Population	0,0%
Eau et assainissement	2,4%
Pouvoirs publics et société civile	1,4%
Infrastructures économiques	6,5%
Dont : Transport et communication	4,3%
Énergie	1,0%
Production	1,9%
Dont : Agriculture	1,7%
Industries, mines, travaux publics	-0,5%
Commerce et tourisme	0,7%
Activités multisectorielles	9,5%
Assistance aux programmes	4,0%
Activités liées à la dette	39,3%
Aide d'urgence	0,6%
Frais administratifs	3,4%
Autres	5,3%

Source : données OCDE/CAD 2006.

L'éducation représente invariablement une vaste proportion de l'aide française. Toutefois, bien que la France joue un rôle phare dans l'Initiative Fast Track d'éducation pour tous, l'aide qu'elle destine aux systèmes éducatifs des pays en développement représente moins d'un quart. Le gros de l'aide française est destiné aux coûts imputés des étudiants et à l'inscription d'étudiants nationaux dans les lycées français (CAD 2004, p. 35). L'eau est un autre secteur clé dans lequel la coopération française s'est spécialisée.

Les principaux domaines d'intervention de l'AFD sont les infrastructures, le développement urbain, le développement rural et l'environnement, la santé, l'éducation, la modernisation des secteurs financiers et l'appui au secteur privé.

Parmi les sept secteurs des OMD que le CICID a déclaré prioritaires (éducation ; eau et assainissement ; santé et lutte contre le sida ; agriculture et sécurité alimentaire ; infrastructures en Afrique subsaharienne ; protection de l'environnement et biodiversité ; secteur productif), l'aide est concentrée sur deux ou trois secteurs d'intervention sélectionnés dans chaque pays. Cela se traduit également par le nombre de secteurs prioritaires dont un DCP doit être constitué (voir section 5.1 et DGCID 2006).

Selon les PPTE, l'aide française s'aligne généralement plutôt bien sur les priorités sectorielles des DSRP, particulièrement le Mali, qui juge l'ensemble de l'aide française bien alignée.

4.5. Flexibilité

L'AFD a assumé un rôle de premier plan en matière d'innovations pour renforcer la flexibilité contre les chocs extérieurs, en créant un mécanisme de lutte contre les chocs extérieurs en 2007.

En général, bien que certains pays perçoivent de fortes proportions d'aide sous forme d'appui budgétaire, l'aide est majoritairement programmée d'avance, ce qui laisse relativement peu de marge pour que des décaissements supplémentaires combler les déficits budgétaires ou combattent les chocs extérieurs. Les prévisions pour imprévus offrent toutefois une marge de flexibilité, notamment pour les pays de la ZSP.

Selon les PPTE, l'aide française présente généralement un niveau de flexibilité faible à moyen. Ces évaluations devraient toutefois s'améliorer avec l'introduction du mécanisme antichoc.

4.6. Prévisibilité

Jusqu'à récemment, la France ne possédait aucun cadre de programmation pluriannuel pour son aide (CAD 2004, p. 29). Cependant, son plan de mise en œuvre de la Déclaration de Paris contient plusieurs propositions ambitieuses qui visent à rendre l'aide française plus prévisible. Il propose notamment de convertir l'APD figurant dans les documents quinquennaux de stratégie des pays de la ZSP en engagements officiels sur la période complète. Il propose aussi d'informer les partenaires dans les 6 premiers mois de l'année N des décaissements prévus dans l'année N+1, de manière à pouvoir inscrire l'aide française dans les projections budgétaires (COSP 2006).

Les PPTE constatent que la programmation pluriannuelle française varie, l'Éthiopie et le Mali suggérant qu'environ 75 % des financements français sont projetés de manière indicative pour plus de 3 ans. Ils signalent également des variations considérables en termes de fiabilité des décaissements au cours de l'année budgétaire prévue. Cela est confirmé par l'enquête de Paris (indicateur 7), qui révèle que les décaissements effectifs dans les pays par rapport à l'aide programmée sont les plus élevés au Cap-Vert (95%), en Éthiopie (87 %) et au Niger (74 %).

4.7. Conditionnalité

L'appui budgétaire et sectoriel français présente une conditionnalité relativement limitée, mais lorsqu'il est fourni dans le cadre d'un appui budgétaire multidonateurs ou d'une « SWAp », la France applique les conditions du groupe plus global. Elle évite d'y ajouter des conditions supplémentaires et préconise la rationalisation de la conditionnalité au sein de ces groupes.

D'après les PPTE, la conditionnalité française est très variable : certains pays qui ne reçoivent pas d'appui budgétaire (comme l'Éthiopie, le Ghana, le Guyana et la Sierra Leone) la jugent relativement faible et signalent que les retards de décaissement sont inférieurs à trois mois, tandis que d'autres estiment que la France est globalement comparable aux autres donateurs fournissant un appui budgétaire.

4.8. Dialogue politique

La France est très active dans le dialogue politique avec les pays de la ZSP, sa position variant entre aider le bénéficiaire et aider les IBW, selon les questions en jeu. Au cours des récentes années toutefois, l'appui budgétaire français a généralement été tributaire des performances liées aux programmes des IBW dans la plupart des pays.

En conséquence, les PPTE estiment que la participation française au dialogue politique varie beaucoup, le Ghana et le Mali la jugeant très positive, suivis de près de la Bolivie, du Burundi, du Guyana, de la Mauritanie et de São Tomé et Príncipe. Ils rapportent également des liens variables entre la France et les politiques des IBW, le Burundi et São Tomé et Príncipe signalant le plus d'indépendance.

5) PROCÉDURES D'AIDE (pour l'AFD, voir aussi AFD 2006).

5.1 Conditions préalables

En 2004, le CICID a décidé de remplacer les « Documents de stratégie pays » (DSP), qui ne relevaient pas du domaine public, par les « Documents cadres de partenariat » (DCP), qui sont disponibles au public. Les DCP établissent l'orientation et les priorités générales de la coopération française (y compris les acteurs publics français impliqués), en consultation avec les autorités du pays partenaire (CICID 2005). La DGCID (2006 et 2007a) signale que les DCP seront conformes à l'esprit de la Déclaration de Paris.

Pour les pays de la ZSP, la condition préalable la plus importante réside dans le DCP. Pour l'aide aux projets, il est normalement nécessaire de mettre en place une unité de gestion de projet, d'ouvrir un compte en banque spécial et de recevoir un spécimen de signature de l'ordonnateur du Ministère des finances. Le gouvernement bénéficiaire est parfois prié de présenter un engagement de paiement pour les dépassements de coûts.

En règle générale, les accords de financement de la coopération française prennent effet à leur signature, sans qu'aucune formalité supplémentaire ne soit nécessaire. Certaines conditions administratives ou de fond sont toutefois à remplir avant le décaissement. Elles concernent la phase de démarrage, la provision de garanties, la disponibilité de fonds de contrepartie, ainsi que les autorisations administratives nécessaires aux projets.

Pour obtenir des financements du FSP, les conditions suivantes sont à remplir : une lettre de demande de fonds, le document de projet, un cadre de référence pour le projet (précisant la situation initiale, le problème principal et l'identification des bénéficiaires, ainsi que l'intervention d'éventuelles parties prenantes).

Selon l'indicateur de l'enquête de Paris 6, la France employait encore un nombre considérable d'UEP en 2005, à l'exception des pays suivants : Afghanistan, Afrique du Sud, Kenya, Mauritanie, Nicaragua, RDC, République dominicaine, Tanzanie et Yémen, où elle ne disposait d'aucune UEP. Il est intéressant de signaler que le plan français de mise en œuvre de la Déclaration de Paris ne mentionne pas les UEP (COSP 2006).

D'après les PPTE, les conditions préalables imposées par la France varient radicalement d'un pays à l'autre, ainsi que selon l'organisme et le programme français dont il dépend. Le nombre de conditions préalables est le plus faible au Guyana, au Mali et au Burundi. Les demandes de fonds de contrepartie varient aussi considérablement, 10 % étant demandé sur les programmes du FSP, tandis qu'aucune contrepartie n'est exigée sur les dons au Burundi, à São Tomé et Príncipe et au Mali.

5.2 Méthodes de décaissement

Les méthodes de décaissement de l'AFD suivent une procédure standard. L'autorisation de décaissement est émise par le MINEFI sur la proposition du Directeur de projet. La soumission de paiement est vérifiée par le MINEFI, avant d'être transmise à l'AFD. Les modalités de décaissement sont de trois types : (i) paiement direct aux entreprises, (ii) avances reconstituées une fois que les dépenses ont été justifiées et (iii) financement des frais encourus.

Les fonds peuvent être décaissés par versements semestriels sur des comptes spéciaux. Dans le cas des programmes multidonateurs, l'AFD accepte les procédures communes, comme pour le « programme d'investissement sectoriel en éducation élémentaire » au Burkina Faso.

La France emploie deux méthodes de décaissement pour les programmes du FSP : paiement direct aux entreprises et aux sous-traitants locaux, financement des frais déjà payés.

Là encore, les PPTE estiment que les méthodes de décaissement françaises varient. Seul le Burundi affirme avoir reçu 100 % de l'aide sous forme de décaissements par avances, tandis que le Burundi, le Guyana et le Ghana déclarent que les retards liés aux méthodes de décaissement sont maintenus au minimum.

5.3 Procédures de décaissement

Les performances de la France sont plutôt satisfaisantes en ce qui concerne l'utilisation des systèmes locaux de gestion des finances publiques (indicateur de Paris 5a), les meilleures pratiques étant au Kenya (92 %), au Nicaragua (89 %) et au Yémen (67 %). Les PPTE signalent par ailleurs un nombre relativement réduit de procédures de décaissement supplémentaires (à celles du gouvernement bénéficiaire), particulièrement au Burundi, au Guyana et au Honduras.

5.4 Procédures de passation de marchés

Le CAD rapporte que pour 2006, l'APD bilatérale française (hors CT) restait liée à hauteur de 4,4 %. Depuis février 2002, la France a délié toute l'aide aux projets gérée par l'AFD, y compris la coopération technique relative aux projets d'investissement (mais pas d'autre CT). Ces mesures ont permis aux entreprises des pays industrialisés, ainsi qu'à celles des pays en développement, de faire des offres pour les contrats concernés. En matière de marchés publics, les principes fondamentaux de l'AFD sont la concurrence, ainsi que le respect des lois nationales du pays et des normes reconnues au niveau international, telles que la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Les PPTE signalent d'importantes variations dans l'utilisation par la France des systèmes locaux de marchés publics, cette dernière étant plus élevée dans les pays où il y a moins de CT ou de prêts liés : dans l'enquête de Paris, la France a déclaré que toute l'aide qu'elle destinait au Mozambique, à la Tanzanie, à l'Ouganda et au Yémen utilisait les systèmes de passation de marchés de ces pays (indicateur 5a). Les PPTE affirment que les retards liés aux projets et aux programmes d'aide français sont les plus limités au Guyana, au Mali, au Burundi et en Éthiopie.

5.5 Coordination

La France a souscrit à la Déclaration de Paris en 2005, de même qu'au Plan d'action de l'UE sur l'harmonisation en novembre 2004. En tant que membre de l'UE, la France s'est engagée à réduire de 50 % le nombre de missions non coordonnées. Ce pays est très attaché aux initiatives d'harmonisation via la CE, tandis qu'il aligne ses stratégies de pays (DCP) sur le cycle de programmation EDF de la CE (DGCID 2006).

Selon l'enquête de Paris (indicateur 10a), la France ne parvient à mener plus de la moitié de ses missions en commun que dans 2 pays (Burundi et Moldavie). En revanche, tous ses travaux analytiques (indicateur de Paris 10b) sont menés en commun au Cap-Vert, en RDC et au Niger.

Principales sources *(toutes les sources Internet ont été consultées en octobre 2008)*

AFD (2003) « Assurance pour le risque des Investissements », consulté sur www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/plaquettes/plaquette-Ariz.pdf

AFD (2006) « AFD Document de Référence », consulté sur www.afd.fr

AFD (2007a) « Proparco », sur www.proparco.fr/jahia/Jahia/lang/en/Accueil_PROPARCO

AFD (2007b) « 2007-2011 Strategic Plan », consulté sur www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/pdf-gb/POS2-en.pdf

AFD (2007c) « Rapport Annuel 2006 », consulté sur www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/pdf/AFD-Rapport2006.pdf

CICID (2005) « CICID Meeting minutes May 2005 », consulté sur www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development_2108/meetings-and-conferences_2713/cicid-may-2005_2716/index.html

COSP (2006) « Plan d'action pour le renforcement de l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris », consulté sur www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Plan_d_action_efficacite_valide_cosp_2006.pdf

CAD (2004) « France – Development Assistance Committee Peer Review », consulté sur www.oecd.org/dataoecd/31/40/32556778.pdf

DAC (2007a) “Development Cooperation report 2007”, OECD Development Assistance Committee, consulté sur: <http://titania.sourceoecd.org/vl=17101592/cl=12/nw=1/rpsv/dac/index.htm>

DAC (2007b) “Simulation of DAC Members’ Net ODA Volumes in 2007 to 2010”, OECD Development Assistance Committee, consulté sur: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf>

DAC (2008) “Press release: initial 2007 ODA figures”, OECD Development Assistance Committee, consulté sur: http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_33721_40381960_1_1_1_1,00.htm

DGCID (2006) « Les documents cadres de partenariat (DCP) : un instrument de rénovation de l'aide française », Notes du jeudi, Numéro 72 - 23 février 2006, consulté sur www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_51_1_.pdf

DGCID (2007a) « L'efficacité de l'aide », les Notes du jeudi, Numéro 72 - 3 mai 2007 consulté sur www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_72.pdf

DGCID (2007b) « Chiffres définitifs de l'APD française en 2005 - Prévisions pour 2006 et 2007 », les Notes du jeudi, Numéro 68 - 18 janvier 2007, consulté sur www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_68.pdf

MAE (2004) « Priority Solidarity Fund », consulté sur www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development_2108/french-policy_2589/aid-instruments_2674/priority-solidarity-fund_3289/index.html

MAE (2005) « Institutional Mechanism », consulté sur www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development_2108/french-policy_2589/institutional-mechanism_2682/index.html

MAE/DGCID (2005) « French International Cooperation », consulté sur www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/DGCID2005-Strategie-Ang-BD.pdf