

**Examens de l'OCDE sur la coopération
pour le développement**

FRANCE

2024



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2024), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2024*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/50209a27-fr>.

ISBN 978-92-64-97760-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-78672-1 (PDF)

ISBN 978-92-64-94886-0 (HTML)

ISBN 978-92-64-68960-2 (epub)

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2309-7140 (imprimé)

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Éléments de la couverture adaptés de Sylverarts/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : <https://www.oecd.org/fr/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2024



Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Cette œuvre est mise à disposition sous la licence Creative Commons Attribution 4.0 International. En utilisant cette œuvre, vous acceptez d'être lié par les termes de cette licence (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Attribution – Vous devez citer l'œuvre.

Traductions – Vous devez citer l'œuvre originale, identifier les modifications apportées à l'original et ajouter le texte suivant : *En cas de divergence entre l'œuvre originale et la traduction, seul le texte de l'œuvre originale sera considéré comme valide.*

Adaptations – Vous devez citer l'œuvre originale et ajouter le texte suivant : *Il s'agit d'une adaptation d'une œuvre originale de l'OCDE. Les opinions exprimées et les arguments utilisés dans cette adaptation ne doivent pas être rapportés comme représentant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays Membres.*

Contenu provenant de tiers – La licence ne s'applique pas au contenu provenant de tiers qui pourrait être incorporé dans l'œuvre. Si vous utilisez un tel contenu, il relève de votre responsabilité d'obtenir l'autorisation auprès du tiers et vous serez tenu responsable en cas d'allégation de violation.

Vous ne devez pas utiliser le logo de l'OCDE, l'identité visuelle ou l'image de couverture sans autorisation expresse ni suggérer que l'OCDE approuve votre utilisation de l'œuvre.

Tout litige découlant de cette licence sera réglé par arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la Cour permanente d'arbitrage (CPA) de 2012. Le siège de l'arbitrage sera Paris (France). Le nombre d'arbitres sera d'un.

Avant-propos

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE procède tous les cinq à six ans à un examen des efforts individuels de coopération pour le développement de ses membres. Les examens par les pairs réalisés par le CAD ont pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité des politiques et des systèmes de coopération pour le développement et de promouvoir la conclusion de partenariats de qualité au service du développement pour accroître leur impact sur la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement.

Depuis 2021, les examens par les pairs réalisés par le CAD ne couvrent plus l'ensemble des composantes du cadre d'analyse des examens par les pairs ([https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2022\)57/FINAL/fr/pdf/#page=17](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)57/FINAL/fr/pdf/#page=17)). Ils mettent désormais l'accent sur les bonnes pratiques et les pratiques innovantes, et proposent des solutions face aux principaux défis auxquels sont confrontés les membres autour de plusieurs thématiques sélectionnées, en recommandant des améliorations. Ces thématiques sont retenues après consultation des représentants du membre examiné et de ses partenaires.

En début de processus, le membre examiné soumet une autoévaluation. Sur la base de cette autoévaluation, des membres du Secrétariat et deux membres du CAD désignés comme examinateurs se rendent dans la capitale du membre afin de s'entretenir avec des responsables publics et des parlementaires, ainsi que des représentants de la société civile, d'organisations non gouvernementales et du secteur privé. L'équipe d'examineurs se rend ensuite dans un à deux pays ou territoires partenaires afin d'y rencontrer les représentants sur place du membre examiné, des responsables et des représentants à haut niveau de l'administration du partenaire, ainsi que des parlementaires, des représentants de la société civile, du secteur privé et d'autres partenaires de développement. Les conclusions de ces consultations et un ensemble de recommandations sont examinés lors d'une réunion formelle du CAD, avant la finalisation du rapport. Tout au long du processus, la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE apporte un soutien analytique et est chargée d'élaborer et d'affiner, en étroite concertation avec le CAD, la méthodologie et le cadre d'analyse sur lesquels reposent ces examens.

Afin de favoriser l'apprentissage entre membres du CAD, le rapport met en lumière plusieurs bonnes pratiques du membre examiné, dont pourraient s'inspirer d'autres membres du CAD et acteurs du développement. Ces bonnes pratiques sont présentées plus en détails sur le site « Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement » (TIPs) (www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage), une plateforme en ligne d'apprentissage entre pairs qui propose des pistes pour renforcer l'efficacité des politiques, des systèmes et des partenariats. Ce rapport d'examen par les pairs est complété par le profil de la coopération pour le développement de la France (<https://doi.org/10.1787/a1226247-fr>), qui présente des informations factuelles sur ses politiques, ses apports financiers à l'appui du développement, ses dispositifs institutionnels et ses systèmes de gestion.

L'analyse présentée dans ce rapport s'appuie sur 1) une étude analytique, comprenant notamment l'autoévaluation réalisée par la France et des évaluations émanant de plus de 24 partenaires (partenaires multilatéraux, non gouvernementaux et universitaires, et gouvernements partenaires), et 2) un vaste

processus de consultations virtuelles avec des acteurs et parties prenantes en France, Mauritanie et Viet Nam (énumérés à l'Annexe C). Le travail a été examiné lors de la réunion du CAD du 15 mai 2024 et révisé pour intégrer les commentaires. Il reproduit dans la section intitulée "Recommandations du CAD issues de l'examen par les pairs de la France" les recommandations approuvées par le Comité par procédure écrite le 21 mai 2024.

Remerciements

Les examens par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) remplissent une double fonction d'apprentissage et de redevabilité. Le présent rapport est le fruit d'un vaste processus de consultation et d'analyse. Il a été élaboré par une équipe d'examen composée de pairs examinateurs représentants de la Belgique (Isabelle Wittoek, Déléguée de la Belgique auprès de l'OCDE et Stefan Meersschaert, Premier Conseiller Diplomatique, Chef de mission adjoint) et du Japon (Kozo Kawata, Premier Secrétaire, Représentation Permanente du Japon auprès de l'OCDE, Kyosuke Inada, Représentant Résident du bureau France de l'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA), and Takashi Yukizawa, Conseiller politique au bureau de Paris, JICA). Au sein de la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE, Joëlline Bénéfice, était l'analyste principale pour l'examen, aux côtés de Santosh Persaud, Juan Casado Asensio and Cyprien Fabre. Renwick Irvine, chef de l'équipe Examens par les pairs, a supervisé l'examen. Samantha Proteau and Agustina Vierheller ont apporté une aide logistique et se sont chargées de la mise en forme et de la production du rapport. Héctor Moreno a apporté son soutien statistique et Yasmin Ahmad et Elena Bernaldo de Quiros ont vérifié les données. Le rapport a été élaboré sous la supervision de Rahul Malhotra, Chef de la division Réformes et partenariats pour l'impact sur le développement. Sylvaine Herold en a assuré l'édition dans sa version originale en français.

L'équipe tient à exprimer sa reconnaissance pour leurs précieuses contributions des diverses divisions et unités de la Direction de la coopération pour le développement, notamment la division du Financement du développement durable et l'équipe du Partenariat mondial pour la coopération efficace au service du développement et l'OCDE, en particulier la Direction des affaires financières et des entreprises, la Direction des affaires juridiques, la Direction de la Gouvernance publique, la Direction de l'Environnement, la Direction des Relations Mondiales et Coopération, le Groupe d'Action Financière, et le réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales. Les contributions écrites de 24 partenaires de la France (organisations non gouvernementales, représentants de la société civile, secteur privé, groupes de réflexion et organisations multilatérales) ont contribué à cibler et à enrichir l'examen.

L'Examen par les pairs consacré à la France a bénéficié tout au long du processus du concours dévoué des représentants du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et du Groupe AFD. L'équipe d'évaluation souhaite également remercier les ambassades de France et agences AFD en Mauritanie et au Viet Nam pour avoir accueilli l'équipe d'évaluation, partagé leurs réflexions et assuré un contact fluide avec les homologues locaux.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Sigles et abréviations	8
Résumé	11
Les recommandations du CAD à l'intention de la France	13
Conclusions	17
Contexte de l'examen par les pairs consacré à la France	18
Un cadre stratégique, institutionnel et opérationnel à la mesure des objectifs	20
Articuler agenda vert et agenda social	34
Mobiliser les contributions du secteur privé	42
Faire face à un monde instable	55
Références	59
Notes	67
Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2018	76
Annexe B. Progrès accomplis au regard des instruments juridiques de l'OCDE sous la responsabilité du CAD	79
Références	85
Notes	87
Annexe C. Organismes consultées lors de l'examen par les pairs	88
GRAPHIQUES	
Graphique 1. Le groupe AFD est le principal canal d'acheminement de l'APD française	19
Graphique 2. L'APD française est en constante augmentation sur la période examinée	22
Graphique 3. L'architecture institutionnelle accorde une place importante à l'impulsion politique	24
Graphique 4. Les priorités sectorielles énoncées par le CICID de 2018 ne représentent qu'un cinquième des versements de l'APD	28
Graphique 5. Le volume des financements en cobénéfice vert/genre a augmenté et leur part diminuée sur la période d'examen	37

Graphique 6. Part des flux consacrés aux instruments du secteur privé dans les pays les moins avancés	45
Graphique 7. Ressources concessionnelles au profit des opérations de Proparco	47

INFOGRAPHIES

Infographie 1. Points clés de l'examen par les pairs de la coopération pour le développement de la France 2024	15
Infographie 2. La coopération au développement de la France en un coup d'œil	16

TABLEAUX

Tableau 1 Les prêts octroyés par la coopération française sont en moyenne moins concessionnels que ceux des autres membres du CAD	30
---	----

Tableau A B.1. Conformité de la France à la recommandation de 1978 sur les conditions financières de l'aide, en 2020 et 2021	79
--	----

ENCADRÉS

Encadré 1. Le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale : une instance de consultation multi-acteurs	20
Encadré 2. L'avis de développement durable	38
Encadré 3. Mobiliser la force des banques publiques de développement	43
Encadré 4. Les obligations durables de l'AFD	46
Encadré 5. Les leçons apprises d'un instrument dédié à une plus grande prise de risque, le Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique	49
Encadré 6. Le fonds Paix et Résilience « Minka »	57

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink** sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
APD	Aide publique au développement
BAfD	Banque africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CDCS	Centre de crise et de soutien
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CNDSI	Conseil national pour le développement et la solidarité internationale
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
CRE	Conduite responsable des entreprises
DG ECHO	Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne
ESG	Environnement, social et gouvernance
ESS	Économie sociale et solidaire
ETI	Expert technique international
FAPS	Facilité d'amorçage, de préparation et de suivi de projets
FASEP	Fonds d'études et d'aide au secteur privé
FEDD+	Fonds européen pour le développement durable Plus
FEF	Fonds Équipe France
FEXTE	Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences
FICOL	Facilité de financement des collectivités territoriales françaises
FiCS	Réseau Finance en commun (Finance in Common)
FIDA	Fonds international de développement agricole
FISEA	Facilité d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les organisations non gouvernementales
FSOF	Fonds de soutien aux organisations féministes
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FSPI	Fonds de solidarité pour les projets innovants
FVC	Fonds vert pour le climat

GAFI	Groupe d'action financière
GAVI	L'Alliance du vaccin
GEMMES	General Monetary and Multisectoral Macrodynamics for the Ecological Shift
HDP	Humanitaire, Développement et recherche de la Paix
IDFC	International Development Finance Club
IFFIm	International Finance Facility for Immunisation
JETP	Just Energy Transition Programme
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MEFSIN	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PIED	Petit État insulaire en développement
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petite et moyenne entreprise
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RAP	Rapports annuel de performances
RNB	Revenu national brut
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SNPC	Système de notification des pays créanciers
TPE	Toute petite entreprise
TSBA	Taxe de solidarité sur les billets d'avion
TTF	Taxe sur les transactions financières
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Signes utilisés :

EUR euro

USD dollar des États-Unis

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours exactement à la somme de leurs composantes.

Taux de change annuel moyen : 1 USD = EUR

2018	2019	2020	2021	2022	2023
0.847	0.893	0.878	0.846	0.951	0.925

Résumé

Cet examen par les pairs analyse la performance et la cohérence du système de coopération au développement de la France par rapport à ses objectifs. Il souligne les résultats positifs et les difficultés rencontrées et formule des recommandations. Le rapport a été préparé par des représentants de la Belgique et du Japon, avec le soutien du Secrétariat de l'OCDE.

La France a renouvelé son ambition pour la coopération au développement. L'adoption à l'unanimité de la loi relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales en 2021 marque une étape importante. Les orientations adoptées en 2023 ont recentré cette ambition autour de dix objectifs politiques prioritaires. Bien qu'ayant fait l'objet de concertations, ces orientations ont soulevé des questions quant à la hiérarchie des priorités et leur degré d'appropriation par les partenaires externes. Si elles confirment l'évolution de la coopération au développement française vers un partenariat aux bénéfices mutuels, il sera nécessaire de maintenir les équilibres entre les intérêts des différentes parties prenantes afin que la politique de coopération demeure un pilier de la politique étrangère de la France.

Cette ambition se reflète également dans l'augmentation constante de l'aide publique au développement (APD) française, qui a crû de 37 % depuis 2018. Cependant, la France a revu le calendrier relatif à la hausse de son APD et annulé des crédits budgétaires à hauteur de 742 millions EUR en 2024. Élaborer une feuille de route pour atteindre la cible internationale visant à consacrer 0.7 % du revenu national brut (RNB) à l'APD d'ici à 2030 renforcerait sa crédibilité.

La France défend l'articulation entre agenda vert et agenda social dans sa vision du développement comme dans son plaidoyer international, en adéquation avec l'Agenda 2030. Alignée sur l'Accord de Paris, elle est l'un des principaux bailleurs en faveur du climat et de la biodiversité et s'efforce de mener de front ses actions en matière de lutte contre le changement climatique, d'adaptation et de préservation de la biodiversité et celles concourant à la réduction de la pauvreté et des inégalités. La France est particulièrement active sur les questions climatiques, de biodiversité et de prise en compte des vulnérabilités au sein des instances multilatérales. Son dynamisme et son ambition fédératrice pourraient être renforcés dans le cadre du suivi des engagements post-sommet, comme cela est par exemple prévu au sein du Secrétariat du Pacte de Paris pour les peuples et la planète.

Ces deux priorités structurent la stratégie de coopération française mais leur intégration demeure un défi. La France dispose d'outils opérationnels ambitieux pour articuler ces agendas. Toutefois, dans certains contextes, les portefeuilles-pays semblent suivre des pistes parallèles plutôt qu'intégrées, tout en respectant l'ambition de ne nuire à aucun des trois piliers du développement durable (économique, social, environnemental). Les réflexions en cours visant à mieux valoriser les synergies positives dans la programmation pourraient permettre d'accélérer l'obtention d'impacts croisés. L'investissement dans les partenariats diversifiés et la recherche sont des atouts que la France peut mobiliser davantage.

La France est un fer de lance de la mobilisation de la finance durable pour réorienter les flux financiers et encourage le débat international à ce sujet. La France cherche à mobiliser davantage le secteur privé dans sa coopération bilatérale, y compris dans des contextes et marchés à plus grand risque. Elle peut s'appuyer pour cela sur une gamme complète d'instruments, notamment en faveur de l'appui aux

intermédiaires financiers. Une prise de risque en phase avec ses objectifs nécessitera des ressources concessionnelles adéquates, y compris pour l'accompagnement des partenaires. Dans les marchés à risque plus faible, il sera important d'accorder une attention particulière à la valeur ajoutée de la contribution française.

Le financement des infrastructures et du secteur financier est au centre de l'appui au développement du secteur privé. En complément, la France envisage de s'engager davantage dans certaines filières et pourrait renforcer la promotion de la conduite responsable des entreprises. Même si l'aide formellement liée reste limitée, il conviendra de veiller à maintenir l'efficacité de l'APD face à son extension et au focus sur les retombées économiques en France.

La France a renforcé ses instruments de réponse aux crises, devenant un important donateur humanitaire. Elle a fortement accru sa contribution financière (+ 257 % en cinq ans) et renforcé ses mécanismes d'urgence grâce à une meilleure coordination de ses canaux d'acheminement sur la base d'une programmation globale contextualisée, la multiplication par dix de la dotation de la réserve « provision pour crises majeures » et une importante coopération interministérielle. Son approche des crises, centrée sur la fragilité, permet une réponse flexible et adaptée au contexte. Le fonds Minka, piloté par l'Agence Française de Développement (AFD), a ainsi démontré sa pertinence en tant qu'instrument complémentaire des actions humanitaires et de stabilisation.

L'apport de la coopération au développement française à la prévention des conflits n'est pas suffisamment clair. Si la France confère à l'aide au développement un rôle important pour l'identification des causes, de prévention et de réponse aux crises, elle est moins claire sur les instruments à mobiliser pour atteindre ces objectifs. L'architecture de l'aide qui distingue entre humanitaire/urgence et développement/long terme peut s'avérer peu pertinente dans de nombreux contextes de crise. En ce sens, les efforts d'articulation entre l'AFD et le Centre de crise et de soutien sont intéressants. Par ailleurs, l'accroissement de l'aide française dans les zones les plus fragiles ne s'est pas toujours traduit par sa plus grande acceptation, comme par exemple au Sahel, ce qui doit être vu dans le contexte de nouvelles approches partenariale avec les pays partenaires.

L'équilibre entre impulsion politique, pilotage par objectifs et flexibilité est encore à trouver. L'ambition renouvelée de la France a également conduit à une réforme du pilotage stratégique et de nouvelles structures de coordination ont renforcé l'impulsion politique. L'efficacité de la nouvelle architecture de pilotage dépendra de sa lisibilité et de la finalisation des chantiers relatifs à la transparence de l'aide et à la mesure de ses résultats pour assurer un pilotage stratégique d'ensemble. Alors que la création des conseils locaux de développement et la réintroduction de stratégies pays ont contribué à la cohérence des portefeuilles-pays, une plus grande ouverture de ces conseils aux parties prenantes locales permettrait un pilotage davantage contextualisé.

La France mobilise une vaste gamme d'instruments pour répondre aux besoins de ses partenaires. Elle a notamment diversifié ses instruments pour accroître les partenariats avec les organisations de la société civile locale via les Fonds Équipe France et accorde une attention accrue à l'assistance technique. Néanmoins, la part des prêts dans son portefeuille ainsi que leur degré de concessionnalité ont un impact sur les secteurs et les zones géographiques qui sont financés. Une meilleure intégration des outils disponibles, en particulier grâce à la consolidation du groupe AFD, permettrait une plus grande prévisibilité et une plus grande souplesse pour financer les priorités françaises.

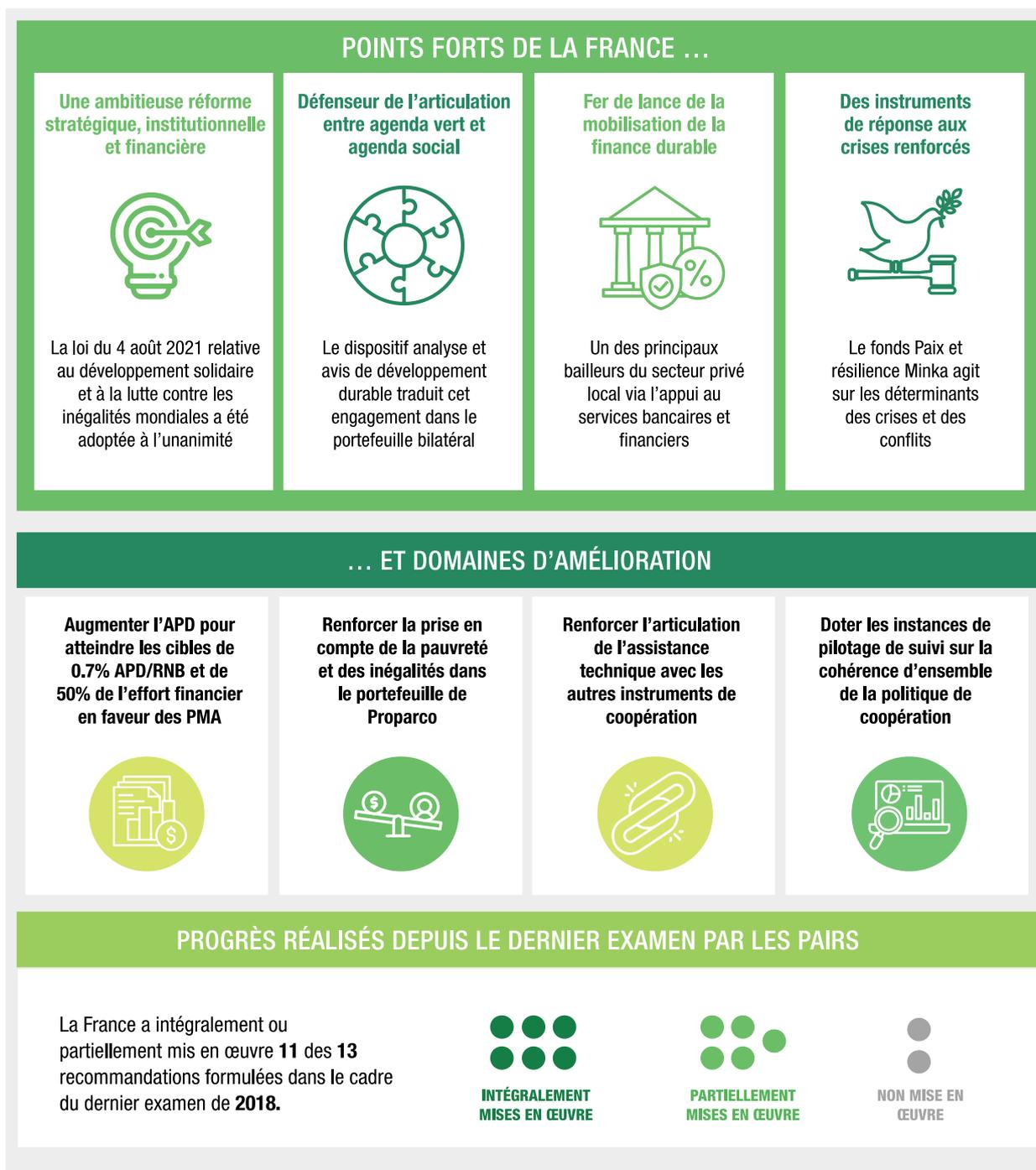
Les recommandations du CAD à l'intention de la France

1. La France devra veiller à maintenir la croissance du ratio APD/RNB pour atteindre la cible visant à consacrer 0.7 % du RNB à l'APD d'ici à 2030 et faire correspondre les allocations budgétaires aux priorités stratégiques, notamment en :
 - a. assurant que chaque instrument dispose du niveau de ressources concessionnelles adapté pour être mobilisé dans les contextes pertinents – y compris dans les pays vulnérables budgétairement
 - b. veillant à ce que la concentration géographique sur les pays vulnérables prévue ne se fasse pas au détriment des priorités françaises en faveur des pays les moins avancés.
2. Afin de renforcer l'efficacité et la crédibilité de son plaidoyer, la France devra continuer à mobiliser les moyens adéquats pour contribuer à la mise en œuvre des décisions prises lors des sommets internationaux qu'elle a facilité en y associant une diversité de partenaires et en assurant la cohérence entre plaidoyer international et performance domestique.
3. Pour optimiser l'intégration des agenda social et vert, le groupe AFD devra renforcer la prise en compte des dimensions croisées du développement durable identifiées par l'outil d'analyse et d'avis dans le pilotage stratégique et opérationnel, notamment en :
 - a. renforçant dès à présent la prise en compte des objectifs positifs ou structurants en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les projets climat et biodiversité
 - b. mesurant la performance ex-post de la coopération française par rapport aux dimensions identifiées dans l'outil d'analyse de développement durable pour informer ce pilotage.
4. Pour maximiser la valeur ajoutée des efforts de mobilisation du secteur privé et réorienter les flux financiers vers le financement des objectifs de développement durable, la France devra :
 - a. mettre en œuvre un test rigoureux et un suivi efficace de l'additionalité dans toutes ses dimensions, notamment dans les opérations à moindre risqué
 - b. définir clairement la façon dont Proparco entend mettre en œuvre ses objectifs de réduction des inégalités
 - c. optimiser la disponibilité de ressources concessionnelles pour permettre à Proparco une prise de risque et l'accompagnement des acteurs privés locaux en phase avec ses objectifs stratégiques.
5. La France devra poursuivre le déliement de son APD de droit et de fait en phase avec la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement, en veillant notamment à ce que l'optimisation de l'impact sur le développement demeure le principal critère de la prise de décision et de l'instruction des projets.
6. Le recours aux conseils locaux de développement devra être renforcé afin de coordonner l'Équipe France autour des objectifs politiques et de résultats communs définis au niveau des pays et leur

mandat devra être élargi afin d'accroître leur dimension partenariale et de dialogue avec les partenaires locaux, comme souhaité par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2023.

7. Dans des contextes politiquement contraints ou particulièrement fragiles, la France devra articuler tous ses instruments et mécanismes en faveur de la paix et de stabilité et renforcer la co-construction de processus de développement conçus par les pays et les communautés soutenus, avec des rôles et des responsabilités qui sont clairs pour les populations.
8. La France devra veiller à ce que les instances de pilotage soient dotées des outils de suivi de mise en œuvre de l'APD allant au-delà des flux financiers pour garantir la cohérence d'ensemble des efforts politiques et des programmes d'APD en vue d'atteindre des objectifs communs et de renforcer l'approche orientée résultats.
9. Sur la base d'une analyse des avantages respectifs des différentes modalités de coopération technique mises en œuvre par Expertise France (opérateur ensemblier de projets, facilité d'expertise ponctuelle, experts techniques internationaux), et dans le cadre de la consolidation du groupe AFD, la France devra clarifier le positionnement de l'assistance technique dans la boîte à outil française et renforcer la complémentarité de cet instrument avec les autres modalités de coopération afin d'en mobiliser le plein potentiel.
10. Le MEAE devra s'assurer que la stratégie et la gestion des Fonds Équipe France permettent un équilibre entre impact sur le développement, réactivité et objectif de visibilité.

Infographie 1. Points clés de l'examen par les pairs de la coopération pour le développement de la France 2024

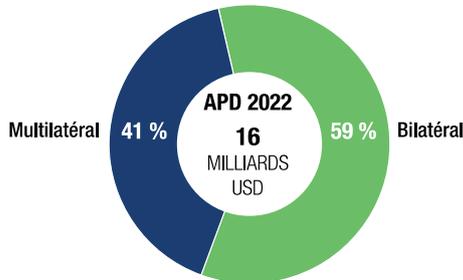


Infographie 2. La coopération au développement de la France en un coup d'œil

Versements bruts en millions USD et à prix constants de 2021, sauf mention contraire

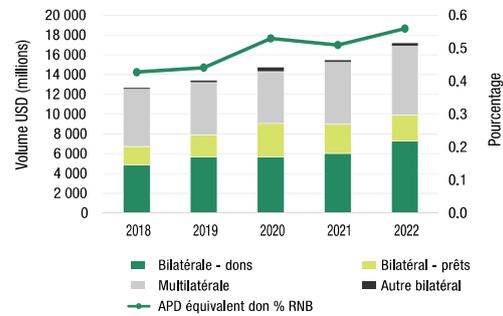
LA FRANCE EST LE 4^E BAILLEUR BILATÉRAL DU CAD

2022, prix courants, millions USD



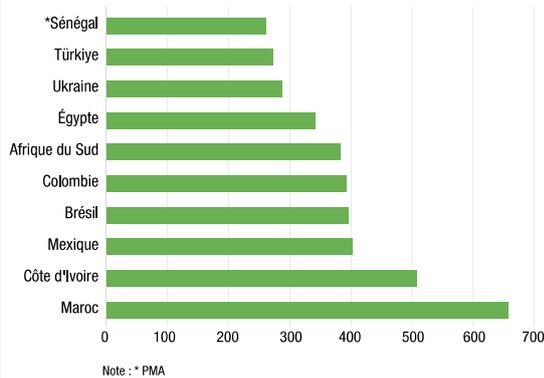
L'APD FRANÇAISE EST EN AUGMENTATION CONSTANTE

Prix constants, millions USD et % du RNB



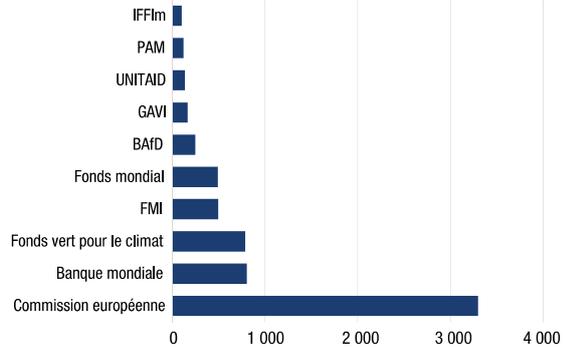
LES PRINCIPAUX PAYS PARTENAIRES DE LA FRANCE SONT DES PRI

Moyenne 2021-22, prix constants, millions USD, déboursements



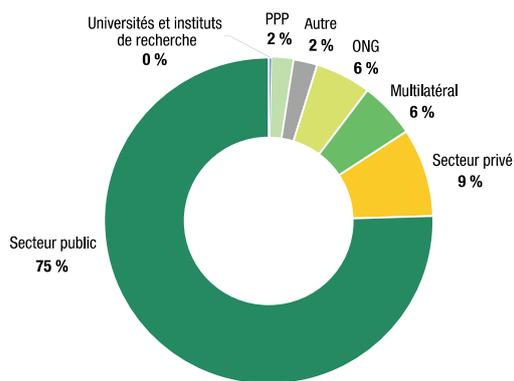
L'UE ET LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES SONT LES PRINCIPAUX PARTENAIRES MULTILATÉRAUX DE LA FRANCE

Moyenne 2021-22, prix constants, millions USD, déboursements



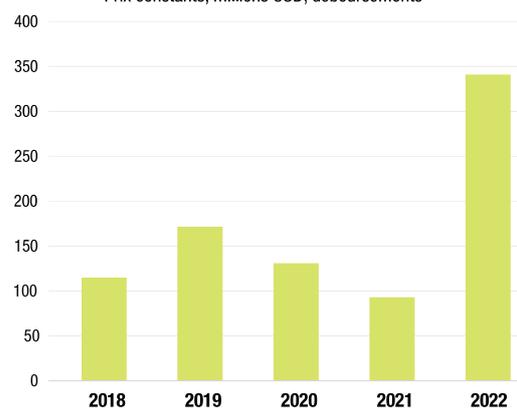
LES GOUVERNEMENTS NATIONAUX SONT LES PARTENAIRES PRIVILÉGIÉS DE LA FRANCE

Moyenne 2021-22, prix constants, millions USD, déboursements



L'AIDE HUMANITAIRE A FORTEMENT AUGMENTÉ DEPUIS 2018

Prix constants, millions USD, déboursements



Conclusions

Ce rapport présente les conclusions et recommandations de l'examen par les pairs 2024 de la coopération au développement mise en œuvre par la France. Conformément à la méthodologie de 2023, il ne couvre pas l'ensemble des composantes du cadre d'analyse applicable à ces examens, mais se concentre sur quatre domaines de la coopération au développement française, sélectionnés en concertation avec les partenaires de la France et des représentants de l'administration. Il examine ainsi : dans quelle mesure l'ensemble du système de coopération français – dans ses dimensions stratégiques, institutionnelles et opérationnelles – est à la hauteur de ses objectifs ; de quelle façon la France articule les agendas vert et social ; ses efforts de mobilisation du secteur privé ; et sa capacité à faire face à un monde instable. Pour chacun de ces domaines, le rapport dresse un bilan des points forts de la France et des défis qu'il lui faut relever, ainsi que les risques et perspectives à venir.

Contexte de l'examen par les pairs consacré à la France

Un contexte politique de réforme

Entre 2018 et 2023, la conjoncture politique a été relativement stable avec la succession de deux mandats présidentiels du Président Emmanuel Macron à la tête d'une coalition centriste. Doté d'une majorité confortable à l'Assemblée nationale lors de son premier mandat, le gouvernement a été en mesure de faire progresser l'ambitieux programme de réforme affiché. Les élections parlementaires de 2022 ont toutefois marqué un tournant avec la perte de la majorité absolue de la coalition gouvernementale et la percée du Rassemblement national à l'extrême droite de l'échiquier politique. Dans un contexte de compromis politique difficile, les dernières réformes ont été approuvées avec le soutien d'autres partis ou après engagement de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale – suscitant des controverses au sein du Parlement et dans la société.

L'économie française a montré une résilience relative face aux chocs externes successifs survenus au cours de la période de l'examen. Si la croissance économique française a rapidement rebondi en 2021 (+7.9 % de taux de croissance annuel du PIB) (OCDE, 2024^[1]) après les contractions sans précédent résultant de la pandémie de Covid-19, elle a depuis connu de nouveaux ralentissements dans un contexte mondial marqué par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et une forte hausse de l'inflation, en grande partie liée à l'augmentation des prix de l'énergie. Ainsi, la croissance du PIB devrait passer de 0.9 % en 2023 à 0.8 % en 2024, avant de remonter à 1.2 % en 2025 (OCDE, 2024^[1]). La dégradation des conditions de financement due au resserrement de la politique monétaire devrait également continuer de peser sur l'investissement et la consommation.

Les reconfigurations géopolitiques récentes impactent le positionnement de la France sur la scène internationale. La France a pris acte de l'évolution de la répartition des pouvoirs dans le monde, en particulier l'affaiblissement de la position de l'Union européenne (UE) sur la scène multilatérale, de l'ordre international existant et de l'acceptation de l'engagement de la France dans certaines de ses anciennes colonies. Dans ce contexte, elle se positionne comme un défenseur du multilatéralisme fondé sur le droit, tout en défendant les principes républicains afin de positionner la France comme « [...] la première destination des investissements étrangers en Europe, un pays d'innovation, de transition rapide vers la neutralité carbone, un acteur majeur de la sécurité en Europe et dans le monde, un partenaire essentiel du développement et de la solidarité internationale » (Élysée, 2023^[2]).

Aperçu général des acteurs de la coopération française

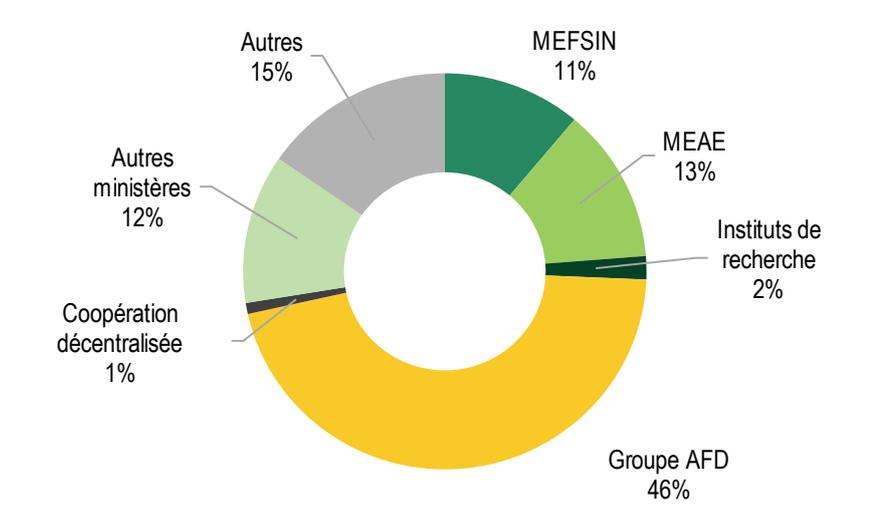
Trois acteurs sont au cœur du système multipartite de coopération français. L'aide publique au développement (APD) de la France est composée de 24 programmes budgétaires, répartis en 13 missions et gérés par 14 ministères, auxquels s'ajoutent des crédits extra-budgétaires¹. Les deux programmes budgétaires principaux de l'APD française (les programmes 209 et 110²) sont gérés par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN). La majeure partie de ces programmes est mise en œuvre par le groupe Agence française de développement (AFD). Le groupe AFD englobe : l'AFD, qui finance le secteur public et les organisations non gouvernementales, ainsi que la recherche et l'éducation en matière de développement durable ; sa filiale Proparco, qui se consacre au financement du secteur privé ; et Expertise France, l'agence de coopération technique. En outre, en dehors des ministères et du groupe AFD, d'autres acteurs publics interviennent directement dans la coopération, comme les centres de recherche publics³, Campus France, les Alliances françaises, France Volontaires et les collectivités locales et territoriales⁴.

Le rôle du groupe AFD, principal opérateur de l'APD bilatérale, a progressé au cours de la période de l'examen, en termes de mandat et de moyens. Le groupe AFD met en œuvre 46 % de l'APD

française (Graphique 1). Au sein du groupe, l'État a élargi les mandats thématiques et géographiques de l'Agence en 2018⁵. La Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales du 4 août 2021 (L. n° 2021-1031^[3]) entérine le double objectif du groupe de financer l'accès aux services essentiels dans les pays les moins avancés (PMA) ainsi que les biens publics mondiaux, la convergence économique et la lutte contre le changement climatique dans les pays en développement⁶. Par ailleurs, l'État a recapitalisé l'AFD à hauteur de 953 millions EUR en 2021 afin de couvrir les besoins accrus en fonds propres induits par l'évolution des règles prudentielles, les effets de la crise économique sur ses résultats et la croissance importante de son activité. L'Agence peut également proposer des offres de services à l'ensemble des autorités publiques, répondre aux demandes d'instruction formulées par la présidence de la République ou par les services du Premier ministre et mettre en œuvre des programmes délégués par l'UE⁷.

Graphique 1. Le groupe AFD est le principal canal d'acheminement de l'APD française

APD totale versée par l'intermédiaire d'organismes publics, 2022, déboursements, pourcentage



Note : la catégorie « autres » correspond pour majeure partie à la part de la contribution de la France au budget régulier de l'UE affectée au développement (84 %). Elle comprend également les dons de vaccin Covid-19 (9 %), les fonds mis en œuvre par le fonds à impact STOA (4 %), les institutions publiques françaises appuyant Wallis et Futuna (3 %) et l'assistance technique fournie par les opérateurs publics non répertoriés par l'OCDE (>1 %). L'APD versée par Proparco est incluse dans le groupe AFD.

Calculée sur base de l'équivalent don, la part de l'APD acheminée par le groupe AFD est de 34 %, celles du MEAE, des autres ministères et du MEFSIN passent à 16, 16 et 12 % respectivement et la part des canaux « autres » passe à 19 %.

Source : OCDE (2024^[4]), Explorateur des données de l'OCDE, *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, [https://data-explorer.oecd.org/vis/?lc=fr&df\[ds\]=DcdDisseminateFinal&df\[id\]=DSD_CRS%40DF_CRS&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[vs\]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100..T..T.D.Q..T..&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis/?lc=fr&df[ds]=DcdDisseminateFinal&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100..T..T.D.Q..T..&to[TIME_PERIOD]=false).

StatLink  <https://stat.link/dlb7q8>

Un cadre stratégique, institutionnel et opérationnel à la mesure des objectifs

Un cadre stratégique en évolution

L'évolution de l'ambitieux cadre légal et stratégique mérite d'être précisée et stabilisée

La France s'est engagée dans une réforme stratégique, institutionnelle et financière de sa coopération au développement, portée par une forte impulsion politique et un vaste processus de consultation. L'un des points marquants du renouvellement de l'ambition française a été l'adoption à l'unanimité de la loi du 4 août 2021 relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. L'ensemble des parties prenantes de la coopération au développement française – parlementaires, organisations non gouvernementales, syndicats – a mis en avant la qualité du processus de consultation lors de la préparation du texte de loi, notamment dans le cadre du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) (Encadré 1). La loi consacre la politique de développement comme un pilier de la politique étrangère du pays et affiche une ambition renouvelée pour la coopération au développement française en termes d'objectifs et de moyens. Outre l'accroissement (voir ci-après) et la concentration des ressources sur 10 priorités stratégiques, transversales et sectorielles⁸, et 19 pays prioritaires, la loi affiche la volonté de la France de faire évoluer les relations partenariales pour renforcer son action en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités, et de protection des biens publics mondiaux.

Encadré 1. Le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale : une instance de consultation multi-acteurs

Une organisation structurée intégrant des représentants des pays partenaires

Institué en 2014 par la loi d'orientation et de programmation sur le développement et la solidarité internationale, le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) est l'instance consultative entre l'État et les acteurs non étatiques s'agissant des orientations, objectifs et moyens de la politique de développement française. Il est constitué de neuf collèges représentant la société civile française (ONG, syndicats, acteurs économiques engagés dans le développement durable, parlementaires, collectivités territoriales, entreprises de l'économie sociale et inclusive, fondations, universités et centres de recherche, plateformes multi-acteurs) et d'un dixième collège composé de personnalités étrangères qualifiées.

Le CNDSI se réunit trois fois par an en plénière, sous la présidence du MEAE, mais également dans le cadre de groupes de travail portant sur des thèmes décidés par le bureau en fonction de l'agenda international. Sept groupes ont achevé leurs travaux : migration et développement, financement du développement, implication du secteur privé, présidence française du G7, stratégie française auprès des banques et des fonds multilatéraux, renforcement de l'espace dévolu à la société civile, mise en œuvre de l'Agenda 2030. Quatre groupes de travail, portant sur le rôle des fondations, le renforcement de l'espace dévolu à la jeunesse, le rôle des territoires et les contrats de désendettement pour le développement (C2D) sont encore en activité.

Passer de la réflexion à l'influence

Le CNDSI a notamment permis d'organiser des consultations et de produire des rapports sur la bonne mise en œuvre de la politique de développement, s'agissant notamment sur d'environnement favorable à la société civile et de la stratégie française auprès des banques et des fonds multilatéraux. Il a activement contribué à la rédaction de la loi de 2021. Ses membres soulignent toutefois la difficulté de passer d'un espace d'échanges et de consultations à un espace d'influence de la décision politique,

notamment du fait de sa composition extrêmement diverse. Bien qu'appuyé par un secrétariat logé au MEAE, le CND SI dispose de moyens limités pour structurer ses réflexions, rendre plus visibles ses débats et s'inscrire dans les forums existants.

L'évaluation lancée en 2024 à l'occasion des dix ans du Conseil permettra de mieux mesurer les résultats produits par le CND SI en termes de concertation d'acteurs et d'effets sur la politique de développement, et d'identifier des pistes d'amélioration s'agissant de son organisation et de son fonctionnement. Les leçons tirées pourront également être utiles aux membres du CAD disposant d'instances similaires.

Source : MEFSIN, MEAE, (2023^[5]) *Revue par les pairs de la France 2023-2024 du CAD, Auto-évaluation des autorités françaises.*

Néanmoins, les réorientations stratégiques ultérieures, portées par le plus haut niveau politique, interrogent sur le statut et la hiérarchie des priorités successives. Les orientations stratégiques ont en effet été partiellement ajustées en 2023 suite à la tenue d'un Conseil présidentiel du développement (voir section ci-après pour plus d'explication sur le rôle du conseil présidentiel) et d'un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Ces changements sont intervenus à l'issue d'un processus de consultation similaire à celui mis en place pour la loi de 2021, mais moins intensif et aux conclusions duquel les partenaires associés s'identifient moins. Les nouvelles orientations politiques (CICID, 2023^[6]) s'articulent autour de quatre objectifs majeurs⁹, auxquels s'ajoutent dix objectifs politiques prioritaires¹⁰. Ces dix objectifs maintiennent dans une large mesure les priorités définies par la loi de 2021, à savoir : le climat et l'environnement, avec un accent accru sur la décarbonation et la protection de la biodiversité ; l'égalité des genres ; la gouvernance et les droits humains ; la santé ; l'éducation ; la souveraineté alimentaire ; la croissance inclusive via l'innovation et l'entrepreneuriat africains et les infrastructures. Les objectifs en matière d'eau et d'assainissement et de fragilité ne sont en revanche pas explicitement repris par le CICID de 2023, et de nouveaux objectifs liés à la lutte contre l'immigration irrégulière et les filières clandestines ont été introduits, interrogeant sur le statut des anciennes priorités, notamment sur le cumul ou la suppression d'objectifs et la hiérarchie entre nouvelles et anciennes priorités.

Les dernières orientations politiques entérinent l'évolution de la coopération au développement vers un partenariat aux bénéfices mutuels. La loi de 2021 et le discours présidentiel de Ouagadougou (Macron, 2017^[7]) avançaient déjà un objectif de réforme du partenariat, principalement avec les pays du continent africain. Les orientations de 2023 sont particulièrement explicites s'agissant des retours attendus de cette politique par la France, que ce soit en termes de valeurs ou de politique intérieure. Sont notamment mis en avant les cobénéfices de la lutte contre le réchauffement climatique et contre l'immigration clandestine et les retombées pour les entreprises françaises¹¹ (voir Mobiliser les contributions du secteur privé). Les exercices d'examen par les pairs ont permis d'observer que les membres du CAD semblent être de plus en plus nombreux à donner une dimension transactionnelle à la coopération au développement, avec une attente claire de retours au-delà des intérêts partagés. Toutefois, la France devra veiller à ce que ces objectifs ne viennent pas altérer sa politique d'appui aux pays partenaires, qui doit avant tout continuer de répondre à leurs besoins de développement. Clarifier les équilibres entre les intérêts des différentes parties prenantes sera nécessaire pour que la politique de coopération demeure un pilier à part entière de la politique étrangère de la France, et non un instrument subsidiaire, et continue de s'inscrire dans une approche d'investissement solidaire et durable.

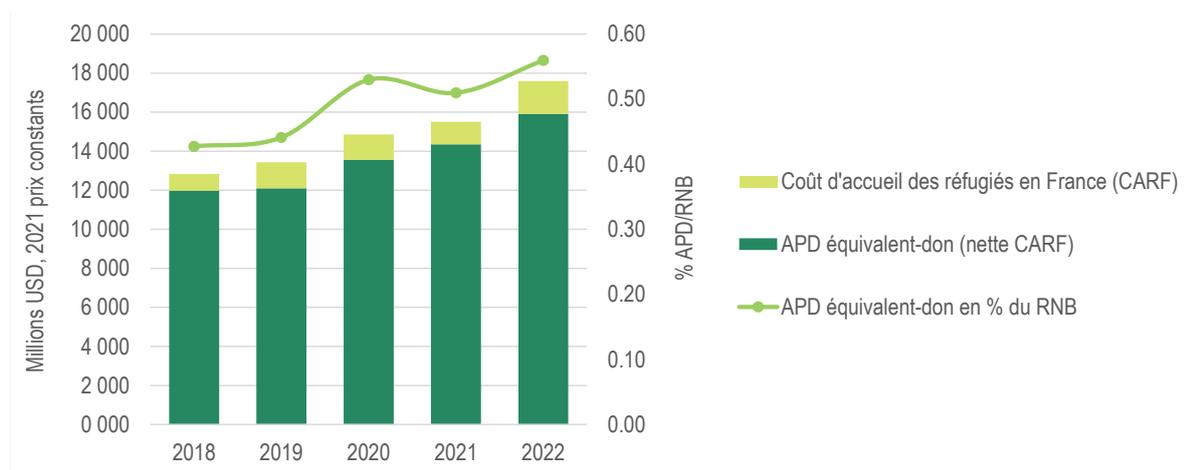
L'APD française a fortement augmenté, conformément aux ambitions affichées

La loi de 2021 est porteuse d'une ambition renouvelée pour la coopération française, comme l'illustre la croissance de 37 % de l'APD française de 2018 à 2022 en termes réels, qui fait du pays le 4^e bailleur bilatéral en volume d'APD et le 10^e en pourcentage du RNB (Graphique 2). La hausse du volume de l'APD s'explique principalement par l'augmentation du budget de l'État consacré à la

« mission APD hors prêts », en volume et en pourcentage ; ce crédit budgétaire est ainsi passé de 24 à 36 % du budget total de l'État et de ses agences entre 2018 et 2023 (Gouvernement de la République française, 2023^[8])¹². L'augmentation des coûts d'accueil et de santé des demandeurs d'asile et de la contribution à l'APD financée par le budget de l'UE expliquent également partiellement cette augmentation (voir infographie 1 pour l'évolution de la part des prêts et des dons dans le budget de l'APD).

Graphique 2. L'APD française est en constante augmentation sur la période examinée

Équivalent-don, en millions USD et en pourcentage du RNB, aux prix constants de 2021



Source : OCDE (2024^[4]), Explorateur des données de l'OCDE, *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, [https://data-explorer.oecd.org/vis/?lc=fr&df\[ds\]=DcdDisseminateFinal&df\[id\]=DSD_CRS%40DF_CRS&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[vs\]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100. T. T.D.Q. T.&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis/?lc=fr&df[ds]=DcdDisseminateFinal&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100. T. T.D.Q. T.&to[TIME_PERIOD]=false).

StatLink  <https://stat.link/e54co0>

Alors que la France a dépassé sa cible intermédiaire (0,55 % du RNB consacré à l'APD en 2022), élaborer une feuille de route pour atteindre la cible internationale de 0,7 % d'ici à 2030 renforcerait sa crédibilité au niveau national et son influence sur la scène internationale. Dans le cadre du CICID de 2023, la France a revu le calendrier relatif à sa trajectoire d'APD. Alors que la loi de programmation de 2021 disposait que la France devait s'efforcer d'atteindre la cible internationale de 0,7 % d'ici 2025, les nouvelles orientations décalent l'atteinte de cet objectif à 2030. Une diminution sensible des autorisations d'engagements pour la mission budgétaire APD est également prévue, de 12,3 milliards EUR en 2023 à 6,3 milliards EUR en 2024¹³. D'après les données préliminaires d'APD pour 2023, l'APD a diminué en volume réel et en pourcentage du RNB pour atteindre un ratio de 0,5 % cette même année. De même, le gouvernement a annoncé en février 2024 des coupes budgétaires à hauteur de 742 millions EUR pour la mission APD, soit 12 % des crédits initialement approuvés pour 2024. La poursuite de cette tendance rendrait l'augmentation du ratio APD/RNB plus difficile dans les années à venir.

Passer de l'impulsion politique à un pilotage contextualisé par les résultats

L'équilibre entre impulsion politique, pilotage stratégique et flexibilité est encore à trouver

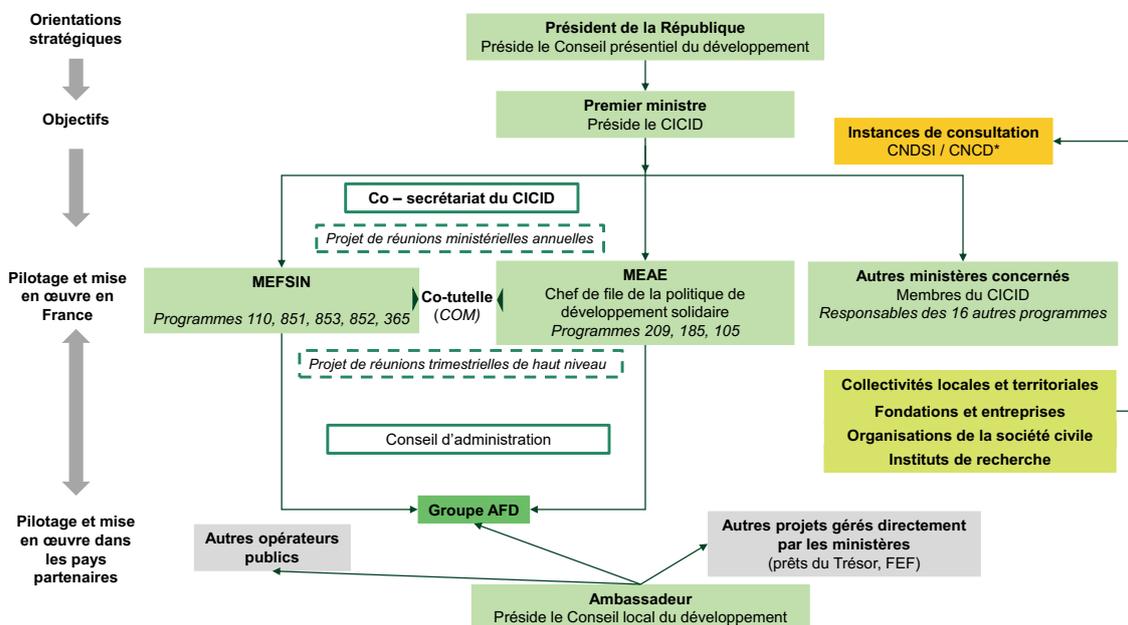
La loi du 4 août 2021 est venue étoffer l'architecture de la politique de développement française, en créant de nouvelles structures d'impulsion politique. Le Conseil présidentiel du développement, créé par la loi de 2021 et présidé par le président de la République, est responsable de la prise de décisions stratégiques relatives à la politique de développement. Ce conseil, à l'origine des dernières orientations

stratégiques publiées à mi 2023, s'ajoute au mécanisme de décision et de coordination préexistant, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Le CICID, présidé par le Premier ministre et dont le co-secrétariat est assuré par le MEAE et le MEFSIN, précise le cadre général des activités de coopération pour le développement menées par la France et détermine l'articulation entre les acteurs et les modes d'intervention, sur la base des orientations fixées par le Conseil présidentiel (Graphique 3). Un poste de secrétaire d'État chargé du développement, de la francophonie et des partenariats internationaux a également été créé en 2022 pour renforcer l'impulsion et le pilotage politiques.

Ce nouveau dispositif ne résout que partiellement les problématiques liées au pilotage de l'ensemble de la politique transversale. Or, le pilotage est une faiblesse identifiée de façon récurrente par les observateurs et parties prenantes de la coopération française. Au niveau du CICID, cette faiblesse s'explique par le manque de régularité des réunions, le niveau de participation et les outils à disposition pour assurer ce pilotage. Ces derniers ne permettent pas toujours de mesurer les progrès au-delà de la mobilisation financière ni d'analyser la cohérence d'ensemble des actions de l'Équipe France¹⁴, notamment en termes d'utilisation stratégique de l'ensemble des institutions actives dans la mission APD bien qu'une série d'indicateurs ait été mise en place à la suite du CICID de 2023 (voir également Les efforts en cours visant à renforcer la redevabilité par les résultats doivent être accélérés). La France a également prévu d'introduire de nouveaux rendez-vous interministériels (annuels entre le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ainsi qu'une réunion trimestrielle pilotée par la secrétaire d'État au développement, conjointement avec le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, associant les principaux acteurs de mise en œuvre). Ces décisions ayant été prises avant le remaniement ministériel de janvier 2024 et le changement de certains responsables politiques, elles sont en cours de concrétisation, une première réunion trimestrielle s'étant tenue en novembre 2023. La valeur ajoutée de ces rendez-vous et l'efficacité des structures de pilotage et de coordination existantes dépendront étroitement de leur lisibilité, de leurs rôles, de leurs besoins d'information et de la pertinence des outils à leur disposition pour assurer un pilotage efficace et efficient au niveau des objectifs politiques prioritaires, des stratégies pays et des opérateurs.

Graphique 3. L'architecture institutionnelle accorde une place importante à l'impulsion politique

Instances de coordination et de pilotage de la mission APD



Note : * Commission nationale de la coopération décentralisée.

Trouver le bon équilibre entre formulation d'orientations stratégiques, objectifs mesurables et pilotage flexible du groupe AFD est complexe. En pratique, le pilotage porte avant tout sur les deux programmes de la mission APD qui sont principalement mis en œuvre par le groupe AFD (Graphique 3). En tant que ministères de tutelle, le MEFSIN et le MEAE sont membres et du conseil d'administration du groupe AFD, et signent avec lui un contrat d'objectifs et de moyens (COM)¹⁵. La complexité du pilotage s'illustre dans la définition de ces COM, pour lesquels il est difficile de trouver un équilibre entre orientations stratégiques mesurables et flexibilité de gestion. Le dernier COM, couvrant la période 2020-22, contenait 47 indicateurs portant aussi bien sur des objectifs relatifs aux pilotages sectoriel, géographique et instrumental que sur des mesures d'impact. De l'avis des parties prenantes, le nombre d'indicateurs et leur niveau de détail rendaient difficile d'équilibrer prise en compte des priorités politiques françaises et évolution des besoins des pays. Pour ces raisons, il est prévu que le nombre d'indicateurs soit drastiquement réduit dans le prochain COM. De même, une fois les COM validés, l'approbation individuelle par le MEAE de chaque subvention mise en œuvre pour son compte par l'AFD, plutôt que par grandes masses comme cela est le cas pour les prêts, pose une question d'efficacité.

Parvenir à équilibrer le pilotage stratégique du groupe AFD entre ses ministères de tutelle permettrait à la France de mobiliser pleinement la valeur ajoutée du groupe. Les deux ministères de tutelle de l'AFD cumulent trois fonctions dans l'architecture de coopération : pilotage stratégique transversal, mise en œuvre de leur ligne budgétaire (y compris via le canal multilatéral), et pilotage du groupe AFD et d'autres opérateurs publics, requérant trois types d'expertise différents. Comme observé par la Cour des comptes (Cour des comptes, 2020^[9]), le pilotage est rendu difficile par les différentes sphères de compétence du groupe AFD, qui lui confèrent un rôle majeur de conception, à la fois comme financeur et comme pilote stratégique, mais également du fait de son statut (société de financement et agence de mise en œuvre) et de sa capacité à mobiliser des fonds propres sur les marchés¹⁶. Alors que le rôle de pilotage du MEAE est essentiel, du fait de sa fonction de chef de file de la politique transversale

d'investissement solidaire et durable, la diversité des profils requis au sein de son personnel est plus grande que pour l'autre ministère de tutelle, le MEFSIN. En effet, la mise en œuvre du programme 209 passe également par la gestion de petits projets (voir ci-après), alors que le MEFSIN est avant tout en charge du pilotage d'institutions financières. Or, bien que l'effectif du MEAE soit en augmentation, le personnel de la direction générale de la Mondialisation (DGM) est majoritairement composé de contractuels, ce qui crée des défis en termes de mémoire institutionnelle et de positionnement face au personnel du groupe AFD, composé d'experts du développement. Les enjeux de pilotage de l'aide multilatérale sont discutés dans la section « Articuler agenda vert et agenda social ».

Le renforcement de la coordination au sein des pays d'intervention pourrait venir informer un pilotage davantage contextualisé

Si le renforcement de la coordination sous l'autorité de l'ambassadeur est une évolution positive, l'implication des différents services des ambassades peut être renforcée afin d'accroître ainsi la cohérence de l'Équipe France, en termes de positionnement et d'action. Le précédent examen par les pairs (OCDE, 2018^[10]) avait noté la complexité de la coordination entre les acteurs français dans les pays partenaires. Les dernières réformes institutionnelles s'attaquent à cette difficulté en renforçant la coordination-pays sous l'autorité de l'ambassadeur¹⁷. Comme observé en Mauritanie, les échanges réguliers entre le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade (SCAC) et l'AFD, sous l'autorité de l'ambassadeur, peuvent permettre de renforcer la cohérence interne de la stratégie de coopération française. Bien que de façon *ad hoc*, ces échanges ont facilité la co-instruction de projets (culture, jeunesse et sport) et leur mise à l'échelle (société civile), tout en préservant le rôle spécifique de la coopération au développement. Comme recommandé en 2018, la loi de 2021 a réinstauré les stratégies et programmations par pays, couvrant l'ensemble des acteurs français (stratégie Équipe France), également définies sous l'autorité de l'ambassadeur. Toutefois elles ne sont pas encore utilisées au maximum de leur potentiel, notamment pour fixer des objectifs communs et identifier des synergies dans les différents domaines. Pour ce faire, il sera essentiel de mettre en œuvre, au niveau des ambassades, une coordination régulière dans les domaines prioritaires et un suivi des progrès vers des résultats communs.

La création des conseils locaux de développement est une avancée prometteuse mais leur fonction et leur régularité pourraient être précisées afin d'exploiter pleinement leur potentiel et de renforcer la cocréation. Prévus par la loi de 2021 et initiés en 2022, les conseils locaux de développement illustrent l'effort consenti par la France pour renforcer l'ancrage local de sa coopération, à la fois par l'ouverture à une diversité de partenaires et un effort de redevabilité mutuelle. Si la loi prévoit que les conseils sont ouverts aux autorités et parties prenantes locales pour établir un cadre de dialogue partenarial renforcé, certains conseils sont davantage utilisés comme des instances de transparence que de cocréation, notamment faute de moyens financiers et humains adaptés. Mobilisés plus régulièrement, ces conseils pourraient être utilisés de façon plus stratégique pour enrichir la compréhension des attentes et des enjeux locaux, au-delà des autorités gouvernementales, s'accorder sur les priorités futures, enrichir la réponse apportée par la coopération française aux niveaux local et régional, et informer les priorités stratégiques françaises, comme prévu par le CICID de 2023. Par ailleurs, comme observé au Viet Nam et en Mauritanie, si les homologues et partenaires de la France sont bien au fait des projets qui les concernent directement, ils connaissent mal l'étendue de la coopération française. Des consultations régulières à haut niveau permettraient de renforcer à la fois la visibilité et la transparence de la coopération française, tout comme la consultation autour de la stratégie de l'Équipe France et son partage.

Les efforts en cours visant à renforcer la redevabilité par les résultats doivent être accélérés

La France dispose de nombreux instruments de redevabilité, plus axés sur la mobilisation financière que sur les résultats. On peut notamment citer : les indicateurs de suivi dans les COM des opérateurs, y compris celui du groupe AFD, qui portent à la fois sur les efforts financiers et les résultats en matière de développement ; les documents de politique transversale relatifs à la politique française en faveur du développement ; et les rapports annuels de performances (RAP) qui rendent compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris au moment de l'examen du projet de loi de finances sur la base des priorités stratégiques. Les orientations de la politique de coopération s'accompagnent d'indicateurs mesurables, allant parfois au-delà de l'investissement financier, mais l'absence de cibles non financières interpelle quant à la possibilité de les utiliser dans un objectif de redevabilité, et non simplement pour la communication. La coopération française bénéficie également d'un dispositif interinstitutionnel d'évaluation composé de trois unités d'évaluation qui élaborent conjointement leur planification stratégique et conduisent des évaluations suivant diverses modalités¹⁸. Les chantiers en cours au sein du groupe AFD visant à renforcer l'approche fondée sur les résultats de développement sont un pas dans la bonne direction pour améliorer la redevabilité du groupe. Ces chantiers incluent la révision des mécanismes de suivi existants et des indicateurs agrégables au-delà des flux financiers, des travaux de mise en place de mécanismes similaires au sein de Proparco (voir Mobiliser les contributions du secteur privé) et Expertise France, et la création d'une cellule dédiée à la mesure *ex post* des résultats et impacts en termes de développement.

Une accélération des efforts de redevabilité et de transparence sera nécessaire pour renforcer l'adhésion du public, y compris dans les pays partenaires. La loi de 2021 a fait des efforts en matière de redevabilité un élément central du projet de rénovation de la politique de coopération, listant une série de réformes à mettre en œuvre. Alors que toutes les initiatives n'ont pas encore abouti, il sera important de garder la dimension résultat au cœur des réflexions. Notamment :

- Le projet de création d'une commission indépendante d'évaluation de la politique de développement n'a pas encore vu le jour et est en attente de rattachement administratif¹⁹. Une fois établie, cette commission devrait être en mesure de répondre à la demande croissante d'informations et de redevabilité en matière de cohérence entre interventions bilatérales et orientations politiques (Bonis Charancle, Vielajus and Simon, 2021^[11]). Comme prévu dans le décret d'application relatif au fonctionnement de cette commission, il sera important que cette structure additionnelle vienne compléter plutôt que dupliquer le dispositif d'évaluation existant en se concentrant sur les questions de cohérence d'ensemble. La France devra également veiller à ce qu'elle ne constitue pas la seule réponse apportée à la faible mobilisation des instruments de redevabilité dans le débat opérationnel et stratégique. En ce sens, les efforts visant à renforcer la culture de l'évaluation au sein du MEAE et à repositionner l'évaluation dans le continuum de projets au sein de l'AFD sont encourageants.
- Dans les pays partenaires, capitaliser sur les connaissances et leçons de l'expérience de la coopération française avec l'ensemble des parties prenantes permettrait de mieux valoriser la dimension solidaire de ce partenariat, y compris auprès d'un public plus large. En ce sens, la volonté de l'AFD d'investir dans les évaluations partenariales est prometteuse.
- Malgré les engagements pris en 2021, le rapport annuel sur la mise en œuvre de la politique de développement n'a été remis au Parlement qu'en 2022 et n'est pas accessible au public.
- La France a mis en place une base de données ouverte²⁰ regroupant des informations sur l'ensemble des activités bilatérales et sur l'actualité en matière d'investissement solidaire et durable. En parallèle, le groupe AFD publie sur différentes plateformes d'open data, et conformément aux normes internationales en la matière, des données sur les projets, ainsi que les documents relatifs à ses stratégies et à sa gouvernance. Ces efforts de transparence sont visibles dans la forte progression du groupe AFD au sein du classement de la

transparence de l'aide élaboré par Publish What You Fund (Publish What You Fund, 2022_[12])²¹. Néanmoins, les différentes plateformes ne contiennent pas encore d'informations sur les résultats de la coopération française, une faiblesse également identifiée par Publish What You Fund. À ce titre, la volonté du groupe AFD de publier les résultats de ses projets sur sa propre plateforme en 2024 est à saluer.

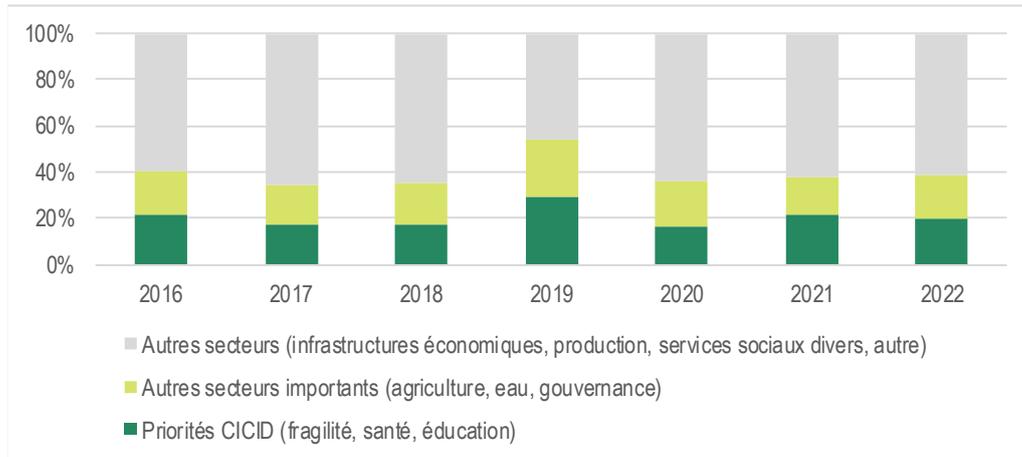
Malgré le pilotage renforcé, les orientations stratégiques ne sont que partiellement visibles dans les allocations financières

Les priorités thématiques environnement/climat et genre portées par la France se reflètent dans les allocations financières ; le volume de financements qui leur est consacré a augmenté suite aux annonces politiques. Depuis le dernier examen par les pairs (OCDE, 2018_[10]), la France a fortement augmenté la part de ses engagements en faveur de l'égalité des genres. Elle se situe désormais dans la moyenne du CAD, avec 46.8 % de ses engagements visant un objectif d'égalité des genres, mais encore loin de l'objectif de 75 % des engagements d'aide publique bilatérale programmable à l'horizon 2025 inscrit dans la loi de programmation de la France²². La France se distingue également par son engagement en faveur des enjeux environnementaux et climatiques : en 2021-22, 86 % (7.3 milliards EUR) de son aide bilatérale ventilable totale ont bénéficié à l'environnement et 56 % (6.8 milliards EUR) au changement climatique. Voir également la section « Articulé agenda vert et agenda social » pour une analyse détaillée des financements verts et genre.

Les priorités sectorielles ne se retrouvent en revanche que partiellement dans les allocations financières, l'APD française étant en pratique principalement axée sur le financement des infrastructures. Bien que les volumes alloués aux priorités sectorielles et secteurs clés énoncés dans la loi de programmation soient en augmentation, leur part dans le total de l'APD est restée stable, autour de 40 % (Graphique 4). Par ailleurs, il est à noter que plus de la moitié de l'aide allouée au secteur de l'éducation, une priorité de la coopération française, est constituée des frais de scolarité des étudiants étrangers en France (65 % en 2022). Dans les faits, le principal secteur bénéficiaire de l'APD française est le secteur des infrastructures économiques et des services, en particulier les transports et les services bancaires, des secteurs plus capitalistiques et donc plus propices au financement par prêts. Notons tout de même que les volumes des prêts dans les secteurs sociaux sont en augmentation, ce qui pourrait contribuer à améliorer l'alignement entre priorités affichées et financements alloués sans avoir à rééquilibrer les instruments financiers.

Graphique 4. Les priorités sectorielles énoncées par le CICID de 2018 ne représentent qu'un cinquième des versements de l'APD

Pourcentage de l'APD bilatérale française par secteurs, versements bruts



Note : secteurs CICID / codes CAD : Crises et fragilités [152 : paix et sécurité, 720 : intervention d'urgence, 730 : reconstruction post-urgence, 740 : prévention des catastrophes] ; Éducation [110 : éducation] ; Santé [120 : santé, 130 : politique en matière de population, santé et fertilité] ; Agriculture et sécurité alimentaire [310 : agriculture, sylviculture, pêche et 520 : sécurité alimentaire] ; Eau et assainissement [140 : distribution d'eau et assainissement] ; Gouvernance [151 : gouvernement et société civile – général].

Calculée sur la base de l'équivalent-don, la part des priorités CICID hors secteurs clés passe à 26 % en 2021 et 27 % en 2022.

Source : Gouvernement de la République française (2023^[8]), Document de politique transversale, <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/documents-de-politique-transversale-2024>.

StatLink  <https://stat.link/anu3f4>

De même, la priorité accordée à l'Afrique ne se retrouve que partiellement dans les allocations financières, bien que la part de l'aide engagée sur le continent augmente. Dans la loi de 2021, la France s'engageait à consacrer 75 % de l'effort financier total de l'État en subventions et en prêts (hors annulation de dette) et au moins 85 % de celui mis en œuvre via l'AFD à la zone Afrique et Méditerranée²³. En 2022, la part de cet effort consacré à ces zones géographiques s'élevait à 46 % sur base de l'équivalent-don, soit en deçà de la cible prévue par la loi ; le groupe AFD avait consacré 84 % de son effort financier à l'Afrique ainsi qu'au Proche et Moyen Orient. L'Afrique subsaharienne est toutefois la zone géographique ayant connu la plus forte augmentation de l'APD française (+ 61 % des versements entre 2018 et 2022). L'Afrique a également été la principale région bénéficiaire des contributions pré-affectées de la France destinées aux organisations multilatérales.

Le concept de pays prioritaires, rendu caduque par le CICID de 2023, ne s'est jamais reflété dans les allocations financières. Un seul des 19 pays prioritaires listés par la France pré 2023, le Sénégal, figure parmi les 10 premiers bénéficiaires de l'APD française. Même en imputant géographiquement les contributions françaises aux organisations multilatérales, les pays prioritaires ne représentent que 33 % des crédits d'APD et financements extra-budgétaires (Gouvernement de la République française, 2023^[8]). La part des pays prioritaires dans l'aide bilatérale française ventilable est restée stable, autour de 14 % de l'APD bilatérale en équivalent-don en subventions sur la période de l'examen²⁴, loin de la cible visant à leur consacrer 50 % de l'effort en subventions de l'État. Il était en outre attendu qu'en 2025 25 % de l'aide pays programmable (APP) bénéficie à ces pays prioritaires ; en 2022, 14,2 % de l'APP leur était alloué. La décision de supprimer la liste des pays prioritaires est donc en phase avec les allocations financières, dans un contexte où l'engagement de la France dans certains pays subsahariens est complexe (voir Faire

face à un monde instable) et où la France entend élargir son champ d'action pour financer les biens publics mondiaux.

Alors que la France entend désormais prioriser les PMA, il sera nécessaire de poursuivre les efforts visant à accroître les ressources en don et bonification de prêts pour que les pays les plus pauvres conservent un accès privilégié à l'APD. En effet, les PMA ne bénéficient encore que d'une faible part de l'aide bilatérale française. En 2022, ils représentaient 16.2 % de l'APD bilatérale brute de la France (soit 2.3 milliards USD) et 19 % de l'APD en équivalent-don, une proportion relativement constante sur 2018-22. La France est également en deçà des cibles fixées à Istanbul, avec 0.12 % de son RNB octroyé aux PMA, mais au-dessus de la moyenne du CAD (0.08 %). À l'inverse, les premiers bénéficiaires de la coopération française sont des pays à revenu intermédiaire (PRI), qui reçoivent essentiellement des prêts. Un effort continu est donc nécessaire pour atteindre les cibles fixées et accroître l'accès des PMA à la ressource APD, d'autant que le coût des prêts ne cesse d'augmenter (voir infra). La mobilisation de l'instrument prêt explique en partie le fait que certaines priorités affichées (services de santé et d'éducation et PMA) se retrouvent moins dans les allocations financières que la priorité relative au financement des infrastructures capitalistiques pour lutter contre le changement climatique. En effet, ce type de projet dans les PRI est plus adaptés au financement par prêts. La question est donc de savoir comment la France pourra accroître les ressources pour financer ses priorités de façon plus équilibrée.

Dans le cadre des nouvelles orientations de sa politique de coopération internationale et d'APD, la France envisage de redéfinir ses objectifs en matière de concentration géographique et de prioriser les PMA et les pays vulnérables et fragiles budgétairement (CICID, 2023^[6]), selon une typologie en cours de finalisation. La France réfléchit à la façon de mieux intégrer la dimension de la vulnérabilité dans son APD en prenant en compte des facteurs tels que la vulnérabilité climatique, politique, économique ou sociale ainsi que les problématiques rencontrées par certains petits États insulaires en développement (PEID). On ne peut pas encore dire de quelle façon cette définition de la vulnérabilité influencera les cibles en matière de concentration géographique. Le CICID de 2023 fixe en effet une cible de 50 % de l'effort financier de l'État en faveur des PMA, cible qui doit être élargie dès 2025 aux pays dits vulnérables et fragiles budgétairement. Bien qu'il soit attendu que la cible élargie soit supérieure à 50 %, la part des PMA dans l'APD française pourrait être impactée en fonction du niveau de concordance entre pays vulnérables et PMA. Il conviendra de préciser comment les trajectoires et dimensions de la vulnérabilité et de la pauvreté s'articulent afin de clarifier la spécificité de l'APD et d'orienter au mieux cette ressource rare vers les contextes faisant face aux plus grandes difficultés en matière de financement et de concentration de la pauvreté.

La France cherche par ailleurs à porter une réflexion internationale sur la solidarité internationale, y compris au-delà de l'APD. Les concepts d'investissement solidaire et de vulnérabilité sont au cœur de cette réflexion et viendraient compléter la métrique utilisée pour l'APD. Les nouvelles orientations politiques intègrent en effet l'objectif de définir une nouvelle métrique en vue de mieux mesurer les efforts en matière de prise en compte des enjeux transfrontaliers des objectifs de développement durable et les dépenses en faveur des biens publics mondiaux.

La gamme des instruments mobilisés par la France se diversifie, sans être encore parfaitement alignée aux ambitions

La part des prêts dans la boîte à outils française ainsi que leurs conditions d'octroi permettent une forte mobilisation financière mais pas la tenue de tous les engagements

Les conditions des prêts s'efforcent de maximiser l'éventuelle ressource en don qui leur est associée. La France n'a pas établi de doctrine formalisée concernant la mobilisation des différents instruments, à l'exception de la doctrine d'encadrement des prêts souverains de l'AFD, mise à jour suite à la suppression de la liste des pays prioritaires. L'outil mobilisé doit dépendre de la capacité financière des

pays, de la maturité sectorielle et de la nature du projet ainsi que du volume des financements disponibles, en pratique moins contraints sur les prêts que sur les subventions, et du cadre prudentiel établi par les tutelles²⁵. Cette approche donne une grande flexibilité et autonomie d'arbitrage à l'AFD, à la fois pour décider de l'instrument, du niveau de concessionnalité et de la contrepartie locale, permettant en théorie d'instruire les projets en fonction des besoins exprimés et non des instruments. Comme observé au Viet Nam, la mobilisation de prêts innovants en faveur du climat et de l'environnement dans les PRI témoigne de l'utilisation efficace des ressources rares de l'APD par l'AFD.

Néanmoins, la France ne respecte pas la Recommandation du CAD sur les conditions financières et modalités de l'aide depuis plus de dix ans et ses prêts sont moins concessionnels que ceux de ses pairs. Les prêts octroyés par la coopération française sont en moyenne moins concessionnels que ceux des autres membres du CAD, quelle que soit la catégorie de pays et le secteur d'affectation (Tableau 1) (les prêts octroyés par Proparco ne sont pas traités dans cette section mais dans la section « Mobiliser les contributions du secteur privé »). La France se situe à l'avant-dernière place des prêteurs bilatéraux du CAD pour l'élément-don moyen de ses prêts (Annexe B. Progrès accomplis au regard des instruments juridiques de l'OCDE sous la responsabilité du CAD). Cette faible concessionnalité a un impact sur le type de partenaire, y compris non souverain, pouvant accéder à des financements peu concessionnels. La concessionnalité des prêts français a toutefois augmenté ces dernières années, passant de 55 % en 2015 à 60 % en 2021. Les conditions de prêt sont également plus favorables pour les PMA. Les taux d'élément-don moyens devraient également progressivement s'accroître si la France met pleinement en œuvre les mesures entérinées à l'occasion du CICID de juillet 2023 (au moins 50 % de l'effort financier de l'État en faveur des PMA, renforcement des aides budgétaires globales, cible humanitaire de 1 milliard EUR, autorisation de prêts très concessionnels).

Tableau 1 Les prêts octroyés par la coopération française sont en moyenne moins concessionnels que ceux des autres membres du CAD

Caractéristiques des prêts d'APD 2022 par organisme de prêt, moyennes pondérées

		Allemagne	Belgique	Corée	Espagne	France	Italie	Japon	Pologne	Total CAD
Termes des prêts bilatéraux	Maturité moyenne (années)	14.4	39.2	36.5	25.0	17.8	16.0	31.4	24.6	28.3
	Période de grâce moyenne (années)	4.5	10.9	11.8	6.1	5.2	8.5	8.8	12.0	8.3
	Taux d'intérêt moyen (%)	1.7	0.0 %	0.5 %	2.1 %	1.8 %	1.1 %	0.6 %	0.6 %	1.3 %
	Élément-don (%)	30.5	70.0	73.4	42.1	37.0	44.8	65.9	63.7	60.0

Note : ce tableau présente les données pour tous les pays ayant octroyé au moins un prêt en 2022. Ne sont inclus dans ce tableau que les prêts souverains ; les instruments de secteur privé ne sont pas inclus.

Source : OCDE, (2024^[4]), Explorateur des données de l'OCDE, *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, [https://data-explorer.oecd.org/vis/?lc=fr&df\[ds\]=DcdDisseminateFinal&df\[id\]=DSD_CRS%40DF_CRS&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[vs\]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100. T. T.D.Q. T..&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis/?lc=fr&df[ds]=DcdDisseminateFinal&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100. T. T.D.Q. T..&to[TIME_PERIOD]=false).

La hausse des taux d'intérêts augmente le coût de la bonification des prêts pour l'État²⁶ (différence entre le taux d'intérêt pratiqué par l'AFD et le taux du marché) et réduit le niveau de concessionnalité des prêts octroyés. Dans ce contexte, et face aux enjeux de soutenabilité de la dette, la France expérimente des prêts souverains liés très concessionnels dans les pays vulnérables ainsi que des aides budgétaires en dons (voir Mobiliser les contributions du secteur privé). L'AFD priorise également les prêts non souverains dans son plan d'orientation stratégique, permettant une diversification des contreparties dans un même pays. Alors que les prêts accordés aux entreprises appartenant à l'État à

hauteur de 50 % ou plus pourraient être intégrés dans les exercices de restructuration de la dette, la France devra évaluer la viabilité de la dette du pays partenaire et le risque de cette option pour l'AFD.

L'augmentation de la part des dons dans l'ensemble du portefeuille français est une évolution positive. Le budget de l'État alloué à la mission APD, hors prêts, a fortement augmenté, en volume et en pourcentage, depuis 2018, passant de 24 à 36 % du budget total de l'État et des agences entre 2018 et 2023 – sans que cette augmentation ne soit due à l'augmentation du coût d'accueil des réfugiés ou des frais de scolarité des étudiants étrangers en France. Par ailleurs, la part des dons dans l'APD totale est en augmentation quasi constante depuis 2018 (76 % en 2018, 83 % en 2023 calculé sur base de l'équivalent-don, 62 et 75 % calculé sur base des versements) alors que la part des prêts recule (18 % en 2018, 14 % en 2023). Notons toutefois que cette évolution est plus contrastée s'agissant de l'APD bilatérale, les dons étant passés de 67 à 71 % de l'APD bilatérale sur la même période, et les prêts de 22 à 23 %. Outre un meilleur ciblage sur les priorités affichées, l'accroissement de la ressource en don dans le portefeuille bilatéral pourrait également permettre de renforcer les synergies entre instruments (voir infra).

La vaste gamme d'instruments pourrait être davantage intégrée et équilibrée

Afin de renforcer l'ancrage local de la coopération française et en réponse aux engagements politiques pris sur la scène internationale²⁷, le MEAE a remobilisé ses instruments d'aide-projets, via les Fonds Équipe France (FEF) et les Fonds Équipe France Rapide (FEF-R). La France a ainsi créé une série de nouveaux fonds et augmenté les moyens alloués aux anciens fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) sous le label Fonds Équipe France (FEF)²⁸, augmentant ainsi le volume de subventions directement géré par le MEAE et mis en œuvre par les ambassades. Comme observé au Viet Nam et en Mauritanie, ces instruments, d'une moindre ampleur financière que les financements de l'AFD²⁹, permettent de financer d'autres types d'acteurs et d'interventions, de renforcer le dialogue avec les sociétés civiles locales et de redonner de l'influence aux ambassades (voir également Faire face à un monde instable). Ces initiatives sont appréciées des organisations locales, et ce d'autant que les procédures d'engagements de l'AFD freinent l'engagement des organisations plus petites.

Toutefois, en l'état actuel, le pilotage stratégique et le suivi opérationnel des Fonds Équipe France, ainsi que leur efficacité en termes de développement suscitent des interrogations, notamment en raison du caractère récent de cet instrument. Lors des missions, le MEAE et les SCAC des ambassades sont apparus trop peu outillés pour gérer de manière prévisionnelle et stratégique une multitude de projets³⁰ et ainsi renforcer leurs impacts en termes de développement, tout en répondant aux demandes de redevabilité de la part du siège. Par ailleurs, bien que des évaluations de projets et d'instruments soient prévues, la stratégie de financement de projets FEF pourrait être plus lisible pour renforcer l'impact de développement, étant donné la courte durée des projets et la couverture géographique large de ces derniers³¹.

La France œuvre par ailleurs à faciliter l'accès aux financements pour les ONG. En 2022, les financements français transitant par les ONG ont représenté 745 millions EUR, soit 6 % de l'APD bilatérale de la France (contre 355 millions en 2018), ce qui représente une progression constante sur la période de l'examen mais demeure en deçà de la cible que s'est fixée la France (15 %, revue à 11 % dans le cadre des dernières orientations stratégiques) et de la moyenne du CAD. Au-delà de l'objectif d'augmenter la part de l'APD mise en œuvre par le canal des ONG, la France cherche à diversifier ses partenaires de la société civile (ONG, fondations, etc.), à faciliter le financement des ONG de droit local et à simplifier ses procédures, y compris pour nourrir la réflexion stratégique. Toutefois, le fait que l'AFD et les ministères proposent des instruments de financement similaires mais assortis de conditions financières et administratives différentes aux organisations de la société civile rend l'établissement de partenariats compliqué (Annexe B. Progrès accomplis au regard des instruments juridiques de l'OCDE sous la responsabilité du CAD).

Dans ce même esprit de diversification des partenariats et de mobilisation des acteurs, la France s'efforce d'accroître l'implication et le rôle de la philanthropie privée. Si les fondations n'ont été reconnues que récemment comme partenaires de développement, elles sont désormais clairement identifiées pour la coconstruction d'activités, notamment en Afrique et dans les domaines prioritaires de la France comme indiqué dans la stratégie Philanthropie et développement (MEAE, 2021^[13]). L'AFD a exploré des pistes de collaboration opérationnelle et formalisé des accords de partenariat avec la Fondation Bill et Melinda Gates, notamment afin d'explorer de nouvelles approches de financement mixte et de rechercher des effets de levier (AFD, 2023^[14]). Pour impliquer davantage ces acteurs, notamment les fondations françaises, le cadre stratégique pourrait évoluer pour faciliter le dialogue et à la souplesse administrative (allègement des règles de cofinancement, simplification des appels d'offres). L'implication de la philanthropie privée est également une occasion de renforcer le plaidoyer sur la redevabilité du financement du développement.

En accordant une attention accrue à l'assistance technique, la France poursuit la diversification de sa boîte à outils pour répondre aux attentes dans les pays partenaires ainsi qu'à celles des responsables politiques français. Dans un double objectif d'efficacité de l'aide et d'influence, et après une forte décrue de l'assistance technique au profit du financement direct des acteurs³², la France a redynamisé son dispositif d'assistance technique autour d'Expertise France. Créée en 2015 par le regroupement de six opérateurs rejoints par un septième en 2021, cette agence mobilise plusieurs modalités d'assistance technique (sur projet, résidente, et ponctuelle) pour répondre aux demandes et besoins de renforcement des capacités des administrations partenaires. Dans les faits, les ressources du budget de l'État allouées à l'assistance technique ont fluctué entre 19 et 14 % de l'APD bilatérale. L'amplification actuelle du dispositif d'assistance technique passe avant tout par la consolidation d'Expertise France au sein du groupe AFD depuis son intégration en 2022 (voir infra), la mise en œuvre de projets délégués par d'autres bailleurs (principalement l'UE)³³ et l'augmentation significative du nombre d'experts techniques internationaux déployés³⁴, illustrant l'importance accordée aux objectifs d'influence de l'assistance technique. Alors que l'activité d'Expertise France est en hausse, ses efforts actuels pour renforcer la mesure des résultats, le suivi et la capitalisation seront critiqués pour une meilleure compréhension des avantages respectifs des différentes modalités d'assistance technique et pour développer une stratégie globale, propre à l'agence, mais également pour faire de l'assistance technique un instrument à part entière de la coopération bilatérale, à même d'en renforcer l'impact en termes de développement.

La France est ainsi en mesure de mobiliser une vaste gamme d'instruments pour répondre aux besoins de développement de ses partenaires. En dépit du contexte économique et de l'augmentation du coût des prêts, la France est capable de mobiliser des financements d'investissements via des subventions et des prêts aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, d'appuyer les politiques publiques et la recherche, de fournir de l'assistance technique et de mobiliser des instruments spécifiques au secteur privé, y compris dans le cadre d'une institution unique – le groupe AFD. De nombreuses interactions bénéfiques existent entre ces instruments et les acteurs qui y ont accès. Cette vaste gamme d'instruments lui permet d'articuler des objectifs de court, moyen et long terme, y compris l'appui à la structuration d'institutions et de politiques publiques sectorielles. Le potentiel de synergie entre ces instruments est visible dans les pays partenaires. Au Viet Nam, par exemple, les homologues vietnamiens apprécient grandement la coopération avec les diverses institutions et instruments de l'Équipe France. La France est également en mesure de mobiliser des ressources locales et de mettre à profit les synergies avec le Global Gateway de l'UE et d'autres partenaires de développement pour préparer et accompagner ses projets financés par des prêts.

Une intégration et une mobilisation accrue des outils disponibles ainsi qu'une plus grande visibilité de l'offre de l'Équipe France pourraient être obtenues grâce à une réflexion continue sur les ressources disponibles pour chaque instrument et l'effort financier de l'État qui lui est associé. Le fait qu'Expertise France soit intégrée au AFD est une opportunité pour renforcer la cohérence entre les

instruments financiers et non financiers du groupe – une demande clairement exprimée par les partenaires –, comme cela a été en partie le cas pour sa filiale Proparco. Proparco bénéficie en effet à plusieurs égards de son lien avec l'AFD. En premier lieu, l'AFD mobilise les ressources en dette, dont elle transfère une part à Proparco, évitant à cette agence d'avoir à développer l'expertise nécessaire tout en mobilisant des ressources à plus grande échelle et donc à moindre coût. Enfin, elles partagent l'expertise dans des communautés de métier et grâce à une mobilité du personnel. Proparco peut également faire appel à l'expertise de l'AFD dans ses projets, par exemple dans les secteurs sociaux. S'agissant d'Expertise France, l'intégration institutionnelle a déjà permis une meilleure efficacité administrative avec le partage de certains coûts administratifs et l'échange de personnel et d'expertise. Au niveau opérationnel, elle a également permis un meilleur alignement stratégique, notamment via la mutualisation d'outils méthodologiques et la croissance du nombre de projets mis en œuvre en commun. Toutefois, au vu des ressources limitées consacrées à l'assistance technique, on peut se demander si la France est suffisamment équipée pour conduire le changement au niveau politique. En outre, les expertises techniques ne sont pas systématiquement associées à des instruments financiers, ce qui réduit les synergies possibles. Par ailleurs, le faible niveau de financement des ONG, bien que croissant, empêche la France de profiter pleinement de leur potentiel en complément de la coopération de gouvernement à gouvernement. Ainsi, une meilleure coordination entre les différents instruments permettrait d'accroître la prévisibilité et la souplesse en matière d'accès aux ressources et pour leur mobilisation. Les sections suivantes de ce rapport illustrent ce potentiel dans les cas spécifiques de l'articulation des agendas vert et social et de l'appui au secteur privé.

Recommandations

- La France devra veiller à maintenir la croissance du ratio APD/RNB pour atteindre la cible visant à consacrer 0.7 % du RNB à l'APD d'ici à 2030 et faire correspondre les allocations budgétaires aux priorités stratégiques, notamment en :
 - assurant que chaque instrument dispose du niveau de ressources concessionnelles adapté pour être mobilisé dans les contextes pertinents – y compris dans les pays vulnérables budgétairement
 - veillant à ce que la concentration géographique sur les pays vulnérables prévue ne se fasse pas au détriment des priorités françaises en faveur des pays les moins avancés.
- La France devra veiller à ce que les instances de pilotage soient dotées des outils de suivi de mise en œuvre de l'APD allant au-delà des flux financiers pour garantir la cohérence d'ensemble des efforts politiques et des programmes d'APD en vue d'atteindre des objectifs communs et de renforcer l'approche orientée résultats.
- Le recours aux conseils locaux de développement devra être renforcé afin de coordonner l'Équipe France autour des objectifs politiques et de résultats communs définis au niveau des pays et leur mandat devra être élargi afin d'accroître leur dimension partenariale et de dialogue avec les partenaires locaux, comme souhaité par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2023.
- Sur la base d'une analyse des avantages respectifs des différentes modalités de coopération technique mises en œuvre par Expertise France (opérateur ensemble de projets, facilité d'expertise ponctuelle, experts techniques internationaux), et dans le cadre de la consolidation du groupe AFD, la France devra clarifier le positionnement de l'assistance technique dans la boîte à outil française et renforcer la complémentarité de cet instrument avec les autres modalités de coopération afin d'en mobiliser le plein potentiel.

- Le MEAE devra s'assurer que la stratégie et la gestion des Fonds Équipe France permettent un équilibre entre impact sur le développement, réactivité et objectif de visibilité.

Articuler agenda vert et agenda social

La France s'est fait le champion de l'articulation des agendas vert et social

Le cadre stratégique de la France a pour ambition d'articuler agenda vert et agenda social. Ces agendas structurent l'action française en faveur de l'environnement (notamment la lutte contre le changement climatique, l'adaptation climatique et la perte de biodiversité) et dans le domaine social et sociétal (visant la réduction de la pauvreté, la réduction des inégalités multidimensionnelles, dont les inégalités entre les femmes et les hommes, et l'amélioration du bien-être et de l'accès aux biens et services essentiels). Cette double vision se traduit dans la loi de 2021 (L. n° 2021-1031, 2021^[3]) et dans les orientations stratégiques de 2023 (CICID, 2023^[6]). Ce cadre vaut pour l'ensemble des acteurs publics de la coopération et oriente les autres stratégies sectorielles, thématiques et géographiques). Par exemple, la Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-22) cherche à articuler genre et climat (MEAE, 2018^[15]).

Au niveau du groupe AFD, cette ambition se traduit par les objectifs « 100 % climat » et « 100 % lien social ». La troisième Stratégie Climat et Développement du groupe AFD (2017-22) (AFD, 2017^[16]), qui inclut également la biodiversité, cherche un plein alignement avec l'Accord de Paris à travers : l'augmentation de la finance climat, la promotion systématique d'un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique³⁵ et la réorientation des flux financiers vers des objectifs alignés sur la protection du climat³⁶. Ainsi, le think tank E3G considère l'AFD comme exemplaire car elle est l'agence de développement la plus alignée sur l'Accord de Paris, avec un alignement sur 9 des 15 dimensions et des progrès attendus sur la biodiversité (E3G, n.d.^[17]). Suite à l'adoption du Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal, l'AFD a formulé l'ambition de s'aligner sur ce cadre et de devenir une banque de développement respectueuse de la nature (AFD, 2024^[18])³⁷. Parallèlement, dans sa Stratégie 100 % Lien social 2021-25 (AFD, 2021^[19]), l'Agence s'engage à analyser et à combattre la pauvreté et les inégalités multidimensionnelles, notamment en favorisant les formes participatives de gouvernance et en promouvant une transition juste – un concept qui devrait favoriser les interactions entre les objectifs de développement durable (ODD) environnementaux et sociaux. L'AFD a en outre progressivement intégré et renforcé ces deux agendas au sein de ses stratégies sectorielles et thématiques³⁸ et prépare trois feuilles de route transversales ambitieuses, qui viendront irriguer l'ensemble de ses activités (Climat et Nature ; Lien social ; Citoyens, institutions et démocratie).

La France continue de mener un plaidoyer actif sur la scène internationale pour mener de front les deux agendas

La France met à profit ses atouts diplomatiques pour renforcer une action intégrée dans les domaines vert et social. Par exemple, dans le cadre de sa diplomatie féministe, la France promeut une approche intégrée lors des réunions de la Commission de la condition de la femme (CSW) ou des Conventions de Rio³⁹, et facilite la participation de négociatrices africaines dans ces réunions depuis 2018. Au sein de l'UE, la France a mis à profit sa présidence, début 2022, pour promouvoir en même temps la biodiversité et le développement humain (Gouvernement de la République française, 2023^[20]). Ainsi, la France a proposé, conjointement avec la DG ECHO, une Déclaration des bailleurs de l'aide humanitaire sur le climat et l'environnement (Commission européenne, 2022^[21])⁴⁰.

Au-delà du plaidoyer, la France cherche à mobiliser ses partenaires dans le cadre d'initiatives multilatérales. La France copilote les sommets One Planet depuis 2017, des coalitions multi-acteurs en

faveur de la transition écologique dans toutes ses dimensions. Le One Ocean Summit de 2022 ou le One Forest Summit de 2023 ont également permis de faire le lien entre transition écologique et enjeux sociaux, par exemple entre déforestation, agriculture et sécurité alimentaire (Gouvernement de la République française, 2023^[20]; République gabonaise et Présidence de la France, 2023^[22]). La France a également organisé le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, en juin 2023, en vue d'accélérer la réflexion en faveur d'un système financier international rénové, afin qu'aucun pays n'ait à choisir « entre la lutte contre la pauvreté et la préservation de la planète » (Élysée, 2023^[23]). Enfin, au sein du réseau Finance in Common, l'AFD mobilise les banques publiques de développement pour qu'elles s'alignent sur l'Accord de Paris et l'Agenda 2030 (Encadré 3) et misent sur une transition verte et juste (AFD, 2023^[14]).

Le dynamisme et l'ambition fédératrice dont la France fait preuve à travers ces sommets pourraient être renforcés en se concentrant sur la mobilisation de coalitions d'acteurs à l'issue des sommets.

La France pourrait notamment faire le bilan des initiatives prises et concrétisées à la suite de ces événements, un point également soulevé par la société civile française (s'agissant par exemple de la portée et de l'impact des initiatives lancées lors des sommets). La France prévoit de continuer à co-organiser des sommets de ce type à l'avenir⁴¹, ce qui pourrait faire avancer collectivement la manière d'aborder les questions vertes et sociales de manière intégrée. Le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial a également mis en lumière la capacité de la France à impliquer une grande diversité des acteurs nécessaires pour mener à bien des réformes aussi ambitieuses en dépit des difficultés (Caulcutt and Weise, 2023^[24]). Pour accroître les chances de succès, et traduire les engagements politiques en actions menant à des résultats concrets, il sera important que la France s'investisse dans la durée, bâtisse des coalitions puissantes et mise sur un suivi efficace. Son appui à un comité de mise en œuvre du Pacte de Paris pour les peuples et la planète, hébergé par l'OCDE, en suivi du sommet de 2023 permettra de mettre en œuvre cet exercice de redevabilité (Élysée, 2023^[25]).

La France s'implique dans la gouvernance des organisations multilatérales pour accélérer la mise en œuvre de ce double agenda⁴². La qualité des financements qu'elle apporte, qui bénéficient majoritairement aux budgets centraux et pluriannuels, et son engagement dans les instances de gouvernance participent à la cohérence et à l'efficacité du système multilatéral. Le MEFSIN, par exemple, produit régulièrement des benchmarks des banques de développement et des organisations internationales afin d'encourager l'adoption de bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne l'intégration de ces deux priorités⁴³. De plus, une évaluation récente a montré que la France peut jouer un rôle de catalyseur au sein des institutions multilatérales. Ainsi, lors de sa présidence du Fonds vert pour le climat (FVC) en 2021-22, la France a contribué à assurer la parité entre financements atténuation et adaptation, la mobilisation de financements positifs pour la nature et la concentration sur les pays les plus vulnérables (MINESFIN, 2023^[26]). Alors que la France entend mieux articuler aide bilatérale et multilatérale, et faire prévaloir sa double priorité, il conviendra de préserver la qualité de ses modes d'engagement actuels pour continuer à servir d'exemple.

Un suivi plus approfondi du travail multilatéral sur le terrain pourrait contribuer à une meilleure articulation des deux agendas.

La France travaille avec un grand nombre d'institutions multilatérales mais ne mobilise pas systématiquement ses équipes postées localement pour suivre les actions des institutions qu'elle soutient au niveau du siège. Des exemples positifs d'une telle approche existent cependant. En Mauritanie par exemple, le personnel en poste entretient des relations régulières avec les organisations internationales, notamment la Banque mondiale et l'UE, pour discuter du suivi des actions, et une conseillère régionale assure le suivi du Fonds mondial. Au Viet Nam, le fait que le point focal dédié du Fonds mondial se trouve au sein de l'ambassade permet un engagement continu avec cette institution dans le pays. La France renforce également son dispositif d'experts techniques internationaux (ETI) au sein des banques et des fonds multilatéraux de développement afin d'intensifier les relations avec ces organisations et de contribuer à un meilleur partage des expériences⁴⁴. Dans le respect des mandats respectifs des institutions multilatérales soutenues par la France, et en ligne avec l'approche française de contribution aux budgets centraux des organisations, la poursuite de ces efforts pourrait contribuer à faire

remonter des informations utiles pour les discussions avec les instances de gouvernance et la prise de décision stratégique.

Si le financement des questions environnementales et sociales augmente, l'intégration des agendas reste un enjeu

La France se fait le champion de la finance climat et biodiversité, et l'agenda vert a contribué à remobiliser la politique de coopération française. La France a pris des engagements financiers ambitieux pour le climat comme pour la biodiversité, engagements qu'elle a systématiquement dépassés, y compris avant les échéances fixées (OECD, 2021^[27]; OCDE, 2023^[28]). La France a ainsi alloué 6.8 milliards EUR de son APD aux objectifs climat en 2022, pour un total de 7.6 milliards EUR de financement climat, au-dessus de la cible de 6 milliards qu'elle s'était fixée⁴⁵. La finance climat française se situe donc à un niveau plus élevé que celui d'autres membres du CAD (ODI, 2023^[29]) et représente 50 % de son APD (CICID, 2023^[6]).

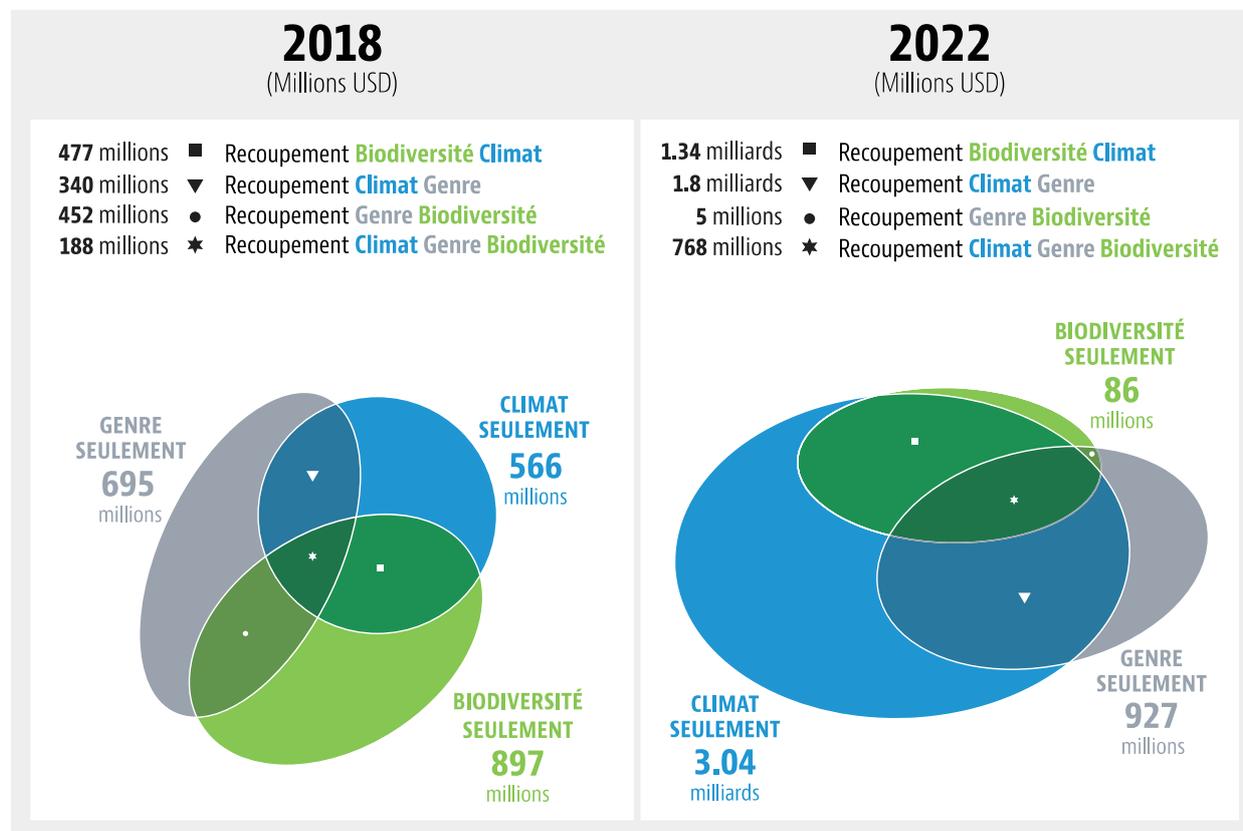
Les activités françaises continuent de favoriser l'atténuation, bien qu'un nombre croissant d'entre elles visent progressivement l'adaptation. La finance climat de la France est en effet principalement axée sur l'atténuation dans les PRI, les énergies renouvelables et les infrastructures de transport moins émettrices, ces zones géographiques et ces secteurs étant plus adaptés au financement par prêts que les actions d'adaptation (Voir Un cadre stratégique, institutionnel et opérationnel à la mesure des objectifs). Bien qu'elle ait atteint ses objectifs en matière d'adaptation, la France pourrait néanmoins continuer d'augmenter ses investissements dans ce domaine. Ceci nécessitera davantage d'investissements sous forme de subventions, une modalité de financement étant plus pertinente pour financer des infrastructures sociales, notamment dans les PMA (Coordination Sud, 2023^[30]) où la plupart des défis liés à la pauvreté et aux effets du changement climatique convergent. Enfin, s'agissant de biodiversité, les plans actuels de la France visant à intensifier son action dans ce domaine tout en cherchant à en lier une part substantielle aux activités climat sont encourageants.

Les financements commencent à s'aligner sur les ambitions de l'agenda social, mais les objectifs ne sont pas encore atteints. Les financements en faveur des infrastructures sociales ont augmenté sur la période 2018-22 ; ils ont quadruplé dans le secteur de la santé suite à la crise de la Covid-19 et plus que doublé dans le secteur gouvernance et société civile⁴⁶. Quant à l'égalité femmes-hommes, la tendance est également à la hausse sur 2018-22, mais reste en deçà des objectifs fixés par la loi de 2021 (L. n° 2021-1031, 2021^[31])⁴⁷. La mise en place du Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF) en 2020 est en ce sens positive. Pour atteindre ses objectifs en matière de genre, la France et l'AFD, en particulier, devront donc continuer d'approfondir le dialogue avec les partenaires pour augmenter le nombre de projets favorisant l'égalité femmes-hommes, tout en recherchant davantage de cobénéfices (AFD, 2021^[31]).

La recherche de cobénéfices croisés demeure un défi pour la France. L'AFD a fixé un objectif de 50 % de cobénéfices climatiques – l'objectif le plus ambitieux parmi les bailleurs de fonds –, qui pourrait être étendu à tous les acteurs publics de la coopération française, comme Proparco, et un objectif de 30 % des financements climat ayant un cobénéfice biodiversité d'ici 2025. Bien que les cobénéfices entre le changement climatique et les objectifs de biodiversité et de genre ont augmenté en volume (Graphique 5), les financements climat et biodiversité sans autres cobénéfices transversaux sur cette période ont également augmenté⁴⁸. En effet, la partie totale du financement climatique sans cobénéfices genre a été multipliée par cinq sur cette période. Ceci confirme les résultats de l'analyse des notations de développement durable émises (2022-23) (voir Encadré 2), qui montre la difficile recherche d'impact positif sur le lien social et le genre pour les projets ayant un objectif climat d'atténuation. En somme, l'objectif de cobénéfices climat ambitieux pourrait servir de base pour établir une feuille de route dédiée de manière à ce que les financements climat bénéficient également aux autres dimensions du développement durable.

Graphique 5. Le volume des financements en cobénéfice vert/genre a augmenté et leur part diminuée sur la période d'examen

Volume de financements par marqueur du CAD, engagements, USD, en millions, prix constants de 2022



Source : OCDE (2024^[4]), Explorateur des données de l'OCDE, Système de notification des pays créanciers (base de données), [https://data-explorer.oecd.org/vis/?lc=fr&df\[ds\]=DcdDisseminateFinal&df\[id\]=DSD_CRS%40DF_CRS&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[vs\]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100..T..T.D.Q..T..&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis/?lc=fr&df[ds]=DcdDisseminateFinal&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100..T..T.D.Q..T..&to[TIME_PERIOD]=false).

Pour pallier ces tensions, la France a traduit ses ambitions stratégiques en outils opérationnels

Un ensemble d'outils programmatiques et analytiques permet à l'AFD de ne pas nuire au développement durable et de renforcer les cobénéfices positifs à travers ses activités. Au cœur de son approche, le dispositif « analyse et avis développement durable » est un dispositif ambitieux qui a permis de renforcer l'expertise des équipes, une plus grande collaboration intersectorielle et a facilité les changements culturels au sein de l'Agence (Encadré 2). Ce dispositif permet de noter les projets sur plusieurs dimensions (environnement, social, économie et gouvernance) afin d'évaluer les impacts attendus ex ante, dès le stade de l'instruction, et de les modifier ou abandonner au besoin (AFD, 2022^[32]). Ce cadre analytique, adopté par l'ensemble du groupe AFD, s'ajoute à une liste d'exclusion d'activités a priori (AFD, 2022^[33]) et à un outil d'évaluation approfondi ex ante et ex post de l'impact distributif des projets qui évalue la portée potentielle des opérations pour les 40 % les plus pauvres de la population d'un pays partenaire en termes de répartition des revenus (voir également Mobiliser les contributions du secteur privé).

Encadré 2. L'avis de développement durable

En 2014, l'AFD a mis en place le dispositif « analyse et avis développement durable » (AADD) pour renforcer la prise en compte du développement durable dans l'ensemble de ses projets. Il s'agit d'un outil à la fois de dialogue (la première analyse est réalisée par les équipes opérationnelles) et d'analyse des impacts ex-ante. Depuis sa création, la grille d'analyse a été révisée deux fois pour s'aligner sur les nouvelles ambitions et orientations stratégiques du groupe. Les dernières mises à jour portaient notamment sur les questions d'inégalités multidimensionnelles, l'inclusion et la biodiversité. Depuis 2023, les analyses d'impact doivent non seulement être conduites lors de l'identification des projets, mais également lors de leur clôture.

L'outil conduit à une analyse des effets attendus du projet, qui peut avoir des impacts négatifs significatifs (-2), résiduels (-1), neutres (0), modérés (+1), positifs significatifs (+2) ou structurants (+3) sur chacune des dimensions du développement durable (biodiversité, climat, liens sociaux, genre, économie et gouvernance). Une double notation (par exemple, -1 et +2) sur une même dimension est possible afin de refléter les effets ambivalents, à la fois positifs et négatifs, des projets. Si un projet risque de porter préjudice à l'une de ces dimensions (notations négatives) et que les mesures prises pour atténuer ce risque sont jugées insatisfaisantes, le projet reçoit un avis réservé ou négatif et fait l'objet d'un débat lors du passage en instance de décision. En vertu de l'engagement de l'AFD de s'aligner à 100 % sur l'Accord de Paris, les projets recevant une notation négative (-2 ou -1) sur la dimension climat (à la fois sur le volet trajectoire bas carbone et sur le volet adaptation) sont considérés « désalignés » et reçoivent un avis négatif. La montée en compétences des équipes opérationnelles sur les enjeux de développement durable et l'optimisation de ces derniers dans l'instruction des projets ont permis le lancement, en 2020, des « visas développement durable », octroyés à 25-30 % des projets pour lesquels un avis formel n'est pas nécessaire à l'octroi.

En 2022, 216 avis de développement durable ont été émis, représentant un volume de 8.2 milliards EUR. Parmi ceux-ci, 67 % étaient favorables (contre 60 % en 2021), tandis que, comme en 2021, seuls 4 % des projets ont reçu un avis réservé et aucun avis négatif n'a été émis. Par ailleurs, 76 % des projets ont un impact significatif ou structurant sur deux piliers c'est-à-dire qu'ils ont un impact +2 ou +3 sur une des dimensions de deux piliers parmi trois : « planète » (biodiversité et climat), « humain » (lien social et genre), et « économie et gouvernance » et 33 % ont un impact significatif ou structurant sur trois piliers. L'analyse des avis émis entre 2018 et 2022 montre une forte progression sur les enjeux de biodiversité, de climat et de réduction des inégalités femmes-hommes.

La cellule qui émet les avis a également la charge de l'animation du dispositif. Elle accompagne le changement d'approche au niveau du personnel par la formation, la capitalisation et le dialogue au cours de l'instruction. Elle amène le personnel à interroger les enjeux de développement durable de chaque projet, afin d'ajuster les activités et de concevoir des indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis. Ces retours permettent une « réflexion générale sur le développement durable », désormais appropriée par les équipes. L'évaluation de la prise en compte du genre dans les projets de l'AFD confirme que cet outil est utile pour l'intégration des orientations stratégiques dans la culture de l'organisation. Alors que l'AFD s'apprête à faire le bilan des dix ans d'utilisation de cet instrument, il sera intéressant de voir comment celui-ci pourra être mobilisé comme outil de pilotage par l'impact et pour la recherche de synergie entre piliers.

Note : cette pratique est décrite plus en détails sur la plateforme des **Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement** : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/>.

Source : AFD (2023), Grille d'analyse du développement durable, Paris : AFD ; <https://www.afd.fr/fr/ressources/grilles-analyse-developpement-durable>; Quadrant Conseil, Perfégat (2022^[34])_Évaluation de la prise en compte du genre dans les projets de l'AFD

La France a également mis en place des facilités dédiées pour accélérer les progrès sur les deux agendas. La facilité Adapt'Action fournit un soutien centré sur l'adaptation au changement climatique qui intègre désormais une composante transversale dédiée au genre et à l'inclusion sociale des pays vulnérables (AFD, 2023^[35]). La Facilité 2050 soutient l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies à long terme pour un développement sobre en carbone et résilient, prenant en compte les besoins institutionnels, économiques, financiers, technologiques et sociaux des pays vulnérables (AFD, 2023^[14]). Un autre exemple est le Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF), qui vise à soutenir les organisations féministes de la société civile des pays partenaires en prenant notamment en compte la thématique genre et climat (MEAE and AFD, 2021^[36]). Ces facilités font preuve d'innovation et ont un effet de démonstration pour le reste du groupe, puisqu'elles proposent des solutions intégrées et viennent combler des besoins concrets en termes de capacité, moins ciblés par les autres programmes de l'AFD ou les autres bailleurs de fonds. Cependant, leurs budgets restent limités. La première phase d'Adapt'Action comptait ainsi avec un budget de 30 millions EUR sur 2018-22, auxquels se sont ajoutés 15 millions EUR pour la deuxième phase sur 2022-25 et 580 millions EUR via des projets avec le Fonds vert pour le climat ou l'UE (AFD, 2023^[37]).

L'intégration du concept de « transition juste » dans les opérations se renforce. L'adoption de ce concept, issu des partenariats pour une transition énergétique juste (Just Energy Transition Partnerships – JETP), en Afrique du Sud notamment, vise à doter le groupe AFD d'une vision unifiée et déclinée par secteurs et zones géographiques de la transition juste et à permettre le dialogue avec ses partenaires. Son appropriation est croissante au sein du groupe, bien que le Groupe AFD ne soit pas le seul partenaire qui appuie les projets JETP. Ainsi, le dernier rapport d'activités du groupe AFD note que la transition juste doit structurer le travail de l'Agence à l'avenir (AFD, 2023^[14]) et Expertise France indique apporter son soutien aux dimensions « justes » de la transition, à travers la formation professionnelle aux emplois verts et le soutien à l'entrepreneuriat vert et inclusif (Expertise France, 2023^[38])⁴⁹. Le travail de la facilité de recherche conjointe UE-AFD sur les inégalités permet de tester plusieurs outils pour approfondir la compréhension des inégalités socioéconomiques dans les pays en développement et d'analyser les leviers pour les réduire. L'AFD a également développé un outil de modélisation macroéconomique pour la transition écologique, baptisé GEMMES (AFD, 2023^[39]), pour une meilleure compréhension de l'impact macroéconomique du changement climatique (voir également infra). Ce travail de recherche doit être poursuivi afin d'influencer le cadre stratégique de la France et ses opérations.

Des tensions demeurent entre les agendas vert et social dans le portefeuille d'interventions et au niveau national malgré les progrès accomplis pour mieux les intégrer

Malgré la volonté d'intégration affichée, les portefeuilles-pays semblent suivre des pistes parallèles plutôt qu'intégrées. Les missions en Mauritanie et au Viet Nam ont permis d'observer de quelle façon la France mobilise différents outils et acteurs pour atteindre ses priorités, avec des résultats très différents. Ainsi, les questions de pauvreté et d'inégalités sont bien ancrées dans le portefeuille de la France en Mauritanie, à travers des activités principalement mises en œuvre dans les régions les plus vulnérables et qui reflètent les priorités issues du dialogue avec le pays. Mais ces activités adoptent le plus souvent une approche consistant à « ne pas nuire à l'environnement » et/ou manquent de visibilité à plus long terme au détriment de leur potentiel de sensibilisation, reflétant le besoin de renforcer l'intégration transversale par une approche de type *mainstreaming*. Au Viet Nam, en revanche, les activités de la France concernent surtout les secteurs des infrastructures économiques et de la finance verte, et moins les questions sociales – avec les mêmes enjeux d'intégration, mais à l'inverse de la Mauritanie.

La France doit persévérer dans sa recherche de synergies entre les questions écologiques et sociales. Comme l'ont montré les sections précédentes, des tensions sont visibles dans le portefeuille bilatéral de l'AFD – une préoccupation également exprimée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE, 2023^[40]) et les parlementaires (Assemblée nationale, 2023^[41]), qui insistent sur

le fait que les investissements dédiés à la transition verte ne doivent pas se faire au détriment de l'aide à la sécurité alimentaire, à l'éducation ou à l'accès aux soins essentiels, en particulier pour les femmes. L'examen des notations négatives et des doubles notations dans le cadre de l'avis de développement durable montre que les arbitrages entre les enjeux de développement durable sont fréquents et en hausse (en nombre de projets) en 2022 par rapport à 2021. De même, le nombre de projets présentant des incidences sociales résiduelles négatives potentielles a augmenté par rapport à 2021, bien que cela puisse également être le reflet du renforcement de la grille d'analyse, intervenu en 2022. Enfin, comme indiqué dans l'examen à mi-parcours, certains projets peuvent faire l'objet d'un avis réservé mais néanmoins être financés par le conseil d'administration (par exemple, la construction d'une autoroute à Kampala, en Ouganda) (OCDE, 2021^[42]).

Les projets actuels visant à renforcer l'avis de développement durable pour en faire un instrument de pilotage et de dialogue avec les pays partenaires pourraient permettre d'accélérer l'obtention d'impacts croisés (sociaux, environnementaux et en matière d'économie et de gouvernance) plus ambitieux. L'AFD entend renforcer la dimension gouvernance dans son portefeuille d'activités en intégrant une priorité transversale relative à la démocratie, aux institutions et à la gouvernance. Cette évolution sera prise en compte dans la quatrième version de la grille d'analyse de développement durable. L'Agence cherche également à développer des indicateurs communs au groupe AFD pour les priorités de développement durable et à utiliser l'analyse et l'avis de développement durable non plus seulement comme un outil *ex ante* mais également *ex post* afin d'informer le pilotage stratégique et le dialogue avec les pays partenaires sur la base de résultats probants. De même, les réflexions en cours visant à mettre davantage en avant les projets à synergies positives entre les différentes dimensions en vue d'un pilotage en ce sens offrent des perspectives intéressantes pour approfondir et promouvoir une approche intégrée au sein du groupe. La France pourrait également réfléchir à étendre l'utilisation du dispositif analyse et avis de développement durable, car cet outil ne s'applique pour le moment qu'à une partie des opérations de l'AFD, et non à l'ensemble des acteurs de la coopération française⁵⁰. Adapter cet outil aux différents acteurs permettrait de tirer des enseignements de projets plus petits, notamment ceux impliquant la société civile, et ainsi de renforcer la mise en pratique de ces ambitions.

Les tensions entre les agendas vert et social se reflètent également dans les politiques nationales. La France arrive en 5^e position de l'indice de l'engagement pour le développement (Center for Global Development, 2023^[43]). Elle prend des mesures en faveur du financement vert des exportations, notamment à travers une méthodologie dédiée au changement climatique pour les crédits à l'exportation via l'initiative « Export Finance for Future » (MINESFIN, 2021^[44]) ; elle analyse *ex ante* et/ou *ex post* les effets des politiques nationales et européennes sur les pays partenaires, par exemple pour prévenir la déforestation importée (Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2018^[45]) ; elle a l'ambition de devenir la première grande nation à sortir des combustibles fossiles (Gouvernement de la République française, 2023^[20]). En revanche, la France peut encore concrétiser son action féministe internationale (HCE, 2023^[46]) ; elle se classe 37^e (sur 67 pays) dans l'indice de performance climatique en 2024, alors qu'elle était 23^e en 2021 (sur 57 pays) (CCPI, 2024^[47]) ; elle n'est pas en voie d'atteindre ses objectifs en matière d'énergie renouvelable (EEA, 2023^[48]) ou d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 (Observatoire Climat-Énergie, 2022^[49]) ; et elle subventionne des énergies fossiles – pour un total d'environ 13 milliards EUR en 2021 (Commission européenne, 2023^[50]), soit l'équivalent de l'APD française cette même année.

La France pourrait approfondir son engagement auprès de ses partenaires pour accélérer les efforts d'articulation

La France a diversifié sa politique en matière de partenariats afin de tirer parti de différents types d'expertise et d'innovation, et de répondre plus efficacement aux enjeux sociaux et environnementaux (voir également Un cadre stratégique, institutionnel et opérationnel à la mesure des objectifs). La France dispose d'une plateforme multipartite sur le genre et le développement (MEAE,

2022^[51]) et l'AFD travaille avec la société civile pour mettre à jour sa politique en matière de genre en prenant en compte le changement climatique. Dans les pays partenaires, comme observé en Mauritanie, les projets attribués aux OSC intègrent la plupart du temps les deux agendas et se concentrent sur la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement, ou le renforcement de la résilience au changement climatique, et des efforts sont déployés pour renforcer la collaboration avec le monde de la recherche, local et français.

Approfondir les échanges avec les partenaires non gouvernementaux permettrait de mieux capitaliser sur les questions vertes et sociales. Le dialogue au niveau de Paris pourrait jouer un rôle plus important pour l'adaptation au changement climatique ou la protection de la biodiversité (Coordination Sud, 2023^[30]), mais également pour s'assurer que les ONG adoptent des pratiques écoresponsables (AFD, 2023^[52]), y compris dans les affaires humanitaires (Coordination Sud, 2022^[53]), ou pour promouvoir ou rendre davantage visible la participation des associations féministes et favoriser leur accès aux mécanismes de financement (Assemblée nationale, 2023^[41]), comme c'est le cas dans le cadre du Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF). Au Viet Nam par exemple, l'engagement auprès des ONG montre que celles-ci peuvent être complémentaires à l'approche de l'AFD axée sur les infrastructures et le secteur financier, en permettant de travailler avec les communautés locales, de sensibiliser aux approches écoresponsables et de les diffuser (AFD, 2023^[54]). Cela permettrait également de renforcer l'environnement favorable à la société civile, comme en Mauritanie.

Bien que la recherche et l'apprentissage constituent des priorités de l'approche française, leurs résultats pourraient être davantage intégrés dans la programmation. La France soutient la recherche en faveur du développement durable dans le cadre de sa diplomatie scientifique, notamment par le financement de centres de recherche spécialisés travaillant dans une logique interdisciplinaire et de partenariat, voire de coproduction, avec des instituts de recherche des pays partenaires⁵¹. Cependant les missions en Mauritanie et au Viet Nam ont montré qu'il serait possible de mobiliser davantage et de mieux imbriquer les partenaires scientifiques de la France pour informer sa programmation et ainsi accélérer la réponse aux défis locaux, identifier des solutions et des coalitions, et, contribuer à l'articulation pratique des agendas verts et sociaux (Cour des comptes, 2022^[55]; Gouvernement de la République française, 2023^[8]). Au Viet Nam, par exemple, l'approche adoptée par le biais de l'outil GEMMES n'a pas encore donné lieu à un dialogue politique public sur les transitions écologiques ou les stratégies à long terme.

Sur le terrain, la France gagnerait à collaborer davantage avec d'autres bailleurs pour favoriser l'intégration des questions sociales et environnementales. Comme observé en Mauritanie, l'approche territoriale intégrée (ATI) a permis d'établir un cadre de dialogue concret et de développer des diagnostics sur les domaines économique, social et environnemental partagés par les partenaires techniques et financiers au sein de l'Alliance Sahel, ce qui a permis de faciliter la coordination des différents partenaires et d'éviter les doublons (voir Faire face à un monde instable). Les leçons tirées de ces efforts de coordination et de facilitation pourraient être étendues plus largement au portefeuille de la coopération française.

Les partenariats pour une transition énergétique juste (JETP) peuvent permettre de renforcer la coordination entre la France et les autres partenaires techniques et financiers afin de faire face aux enjeux et arbitrages auxquels les pays sont confrontés. Ces partenariats visent à aider les pays partenaires à éliminer progressivement le charbon et à accélérer le développement des énergies renouvelables, en tenant compte des coûts sociaux de cette transition, et se fondent sur les préoccupations et besoins locaux, ce qui pourrait permettre à la France d'avoir un impact intégré, efficace et durable. Cependant, la mise en œuvre de ces partenariats demeure un défi, notamment là où les arbitrages sociaux sont importants – comme c'est le cas en Afrique du Sud. La France entend approfondir l'utilisation de JETP, avec de nouveaux partenariats signés avec l'Indonésie, l'Inde ou le Sénégal. Par ailleurs, la France prévoit également de déployer des « partenariats pour la conservation positive », en commençant avec le Gabon (République gabonaise et Présidence de la France, 2023^[22]). Ces partenariats doivent prendre en compte les aspects sociaux et la multi-dimensionnalité de la vulnérabilité et de la fragilité des populations

ciblées (Center for Global Development, 2023^[56]) et pourraient aider à démontrer les avantages d'une approche intégrée et à grande échelle entre bailleurs et pays partenaires.

Recommandations

- Afin de renforcer l'efficacité et la crédibilité de son plaidoyer, la France devra continuer à mobiliser les moyens adéquats pour contribuer à la mise en œuvre des décisions prises lors des sommets internationaux qu'elle a facilité en y associant une diversité de partenaires et en assurant la cohérence entre plaidoyer international et performance domestique.
- Pour optimiser l'intégration des agenda social et vert, le groupe AFD devra renforcer la prise en compte des dimensions croisées du développement durable identifiées par l'outil d'analyse et d'avis dans le pilotage stratégique et opérationnel, notamment en :
 - renforçant dès à présent la prise en compte des objectifs positifs ou structurants en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités dans les projets climat et biodiversité
 - mesurant la performance ex-post de la coopération française par rapport aux dimensions identifiées dans l'outil d'analyse de développement durable pour informer ce pilotage.

Mobiliser les contributions du secteur privé

La France s'illustre par ses efforts de mobilisation de ressources pour le développement

La France est un fer de lance de la mobilisation du secteur privé et encourage le débat international à ce sujet. Forte de son poids diplomatique, notamment grâce à l'implication du président de la République, et de l'expertise du MEFSIN et de l'AFD, elle œuvre pour mobiliser des ressources publiques et privées en faveur du développement durable (Élysée, 2023^[23]). Son plaidoyer porte sur la mise en commun de ressources, notamment via un rôle très actif dans les organisations multilatérales, mais également sur la levée des contraintes systémiques⁵². Appréciée pour son rôle moteur dans le Club de Paris, la France a également promu avec succès l'intégration des créanciers privés dans les accords de désendettement sous le nouveau cadre commun du G20. À travers l'initiative Finance en commun⁵³, la France, via le groupe AFD, a su fédérer plus de 500 banques publiques autour d'un agenda de finance durable (Encadré 3). Les sommets sur le financement des économies africaines organisés en 2021 et le Sommet pour un nouveau pacte financier mondial en 2023 ont montré la capacité de la France, ainsi que ses difficultés (voir Articuler agenda vert et agenda social), à jouer le rôle de leader et à mobiliser des acteurs, par exemple au sein de l'Alliance pour l'entrepreneuriat en Afrique⁵⁴.

Une autre de ses priorités est de mobiliser le secteur financier local pour renforcer l'offre de finance durable. En France, la collaboration entre l'AFD et la Caisse des dépôts au sein du fonds à impact STOA⁵⁵ montre comment le capital et l'expertise des banques publiques des pays de l'OCDE peuvent bénéficier aux pays en développement (Caisse des Dépôts, 2023^[57]). Dans les pays partenaires, à travers des prêts, des lignes de crédit à destination des acteurs financiers locaux, des garanties et des prises de participation, la France est devenue l'un des bailleurs les plus importants en appui aux services bancaires et financiers, avec plus de 1 milliard USD par an de versements bruts sur la période 2021-22⁵⁶.

Encadré 3. Mobiliser la force des banques publiques de développement

Investissant à hauteur de 2.5 trillions USD par an, les banques publiques de développement sont des acteurs majeurs du financement du développement, notamment des petites et moyennes entreprises (PME). C'est pourquoi améliorer leur capacité à intégrer pleinement les questions de développement durable, de climat et de biodiversité peut générer un effet de levier important. C'est dans cet objectif que la France a lancé en 2020 le réseau Finance en commun (Finance in Common – FiCS), qui rassemble plus de 500 banques publiques, notamment toutes les banques multilatérales de développement. FiCS soutient ses membres par l'échange d'expériences, la coordination du plaidoyer et en leur fournissant un espace pour initier des collaborations.

L'AFD accueille le secrétariat du réseau, en a assuré la présidence jusqu'en 2023 et joue un rôle important dans l'animation de ses activités. L'Agence s'appuie pour cela sur sa présidence de l'International Development Finance Club (IDFC), un groupe de 27 banques de développement, dont beaucoup ont leur siège dans des pays émergents.

Les activités de FiCS suscitent un fort intérêt. Son dernier sommet a rassemblé plus de 1 100 participants et a permis d'adopter une feuille de route visant à étendre les activités du réseau, par exemple en matière de solutions fondées sur la nature, de finance bleue et de financement des infrastructures (Finance in Common, 2023^[58]). De nombreux groupes de travail et projets de recherche soutiennent les membres dans leurs évolutions.

Le cercle plus restreint de l'IDFC constitue le fer de lance de FiCS : il a adopté des positions communes (p. ex. sur le climat, la biodiversité, l'alignement sur les ODD), renforcé la collaboration avec d'autres acteurs (p. ex. le Fonds vert pour le climat) et amélioré la transparence (suivi de la finance climat), répercutant les résultats au sein de FiCS. Pour mieux apprécier la valeur ajoutée de FiCS, il serait important de documenter les changements que ses membres opèrent dans leurs pratiques de financement.

Source : entretiens, <https://financeincommon.org>, <https://www.idfc.org/>

Les acteurs reconnaissent la nécessité de renforcer l'engagement existant entre la coopération française et le secteur financier français. Dans cet objectif, les orientations stratégiques de 2023 chargent l'AFD de renforcer sa collaboration avec la place financière de Paris, organisée au sein de l'Institut de la finance durable. À l'occasion du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial de 2023, l'Institut avait présenté des opportunités de réforme et proposé un forum de dialogue « finance climat, biodiversité et développement » (Institut de la finance durable, 2023^[59]). Des banques françaises sont également accréditées auprès du Fonds vert pour le climat. En renforçant son dialogue avec le secteur financier, le gouvernement pourrait également en profiter pour aborder les défis de cohérence des politiques pour le développement. La France était en effet l'un des États membres de l'UE à plaider, avec succès, en faveur de l'exclusion des services financiers du champ d'application de la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité⁵⁷ (Assemblée nationale, 2023^[60]). De surcroît, comme l'a montré une recherche de la société civile, certaines banques françaises financent à grande échelle des projets contribuant de manière substantielle au changement climatique (Data for Good; éclaircies, 2023^[61]) et générant des bénéfices pour l'économie française. Pour appuyer l'ambition d'une implication renforcée du secteur financier, la France pourrait définir des actions et objectifs concrets, à l'instar de la feuille de route qu'elle a définie pour la mobilisation du secteur privé.

La forte ambition de mobiliser le secteur privé est freinée par le niveau de tolérance au risque

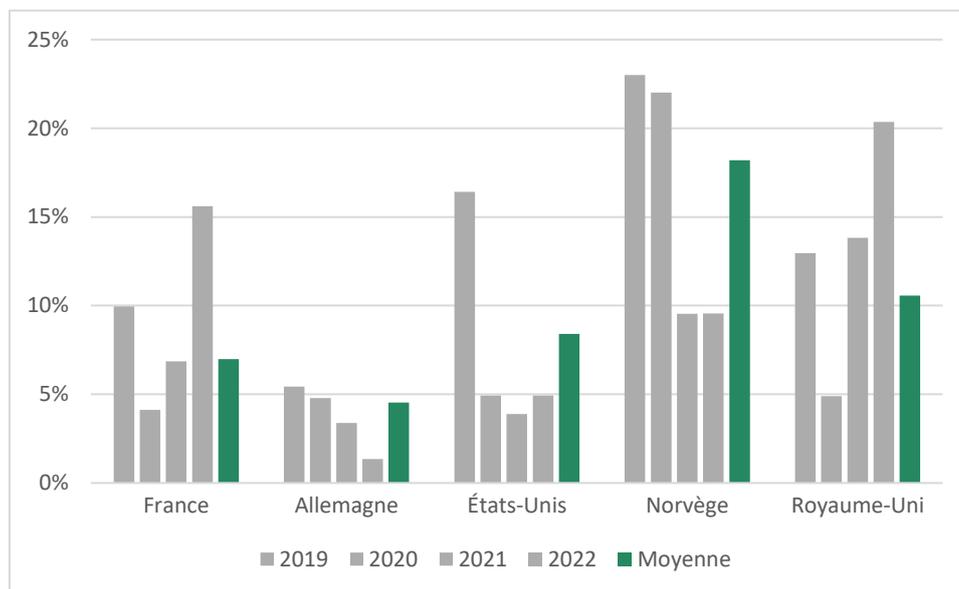
La France affiche clairement son ambition de mobiliser davantage le secteur privé, y compris dans des contextes et marchés à plus grand risque. Le gouvernement a demandé à Proparco d'atteindre un ratio de 1 EUR mobilisé pour 1 EUR investi en 2025 (CICID, 2023^[6]). Il s'agit d'une cible ambitieuse mais réaliste, ce ratio s'étant situé autour de 0.75 EUR pour 1 EUR par le passé. Le CICID a également fixé un objectif de mobilisation de la finance privée par l'AFD pour les activités qui s'y prêtent. Le gouvernement a par ailleurs réaffirmé l'appui aux PME en Afrique en tant que priorité (CICID, 2023^[6]), notamment au travers du programme « Choose Africa 2 »⁵⁸ qui vise à mobiliser 3.5 milliards EUR sur la période 2023-27, entre autres via Proparco. Le recours à la dette publique s'avérant souvent plus difficile dans les PMA et les contextes fragiles, parvenir à mobiliser les investissements privés dans ces contextes est un élément de réponse important de l'approche française⁵⁹.

Cette ambition se décline dans la nouvelle stratégie de Proparco, qui sera amenée à déployer ses efforts avec une plus grande appétence au risque (Proparco, 2023^[62]). Pour agir en faveur d'une économie durable et résiliente, elle ciblera notamment les pays africains, PMA et contextes fragiles. Proparco s'est également fixé un objectif de lutte contre les inégalités, notamment les inégalités socioéconomiques (en ciblant les « 40 % les plus pauvres ») et territoriales (en ciblant les zones désavantagées). Sous l'approche « explorer » (qui représente 15 % de son plan d'affaires), elle entend également financer l'innovation et s'engager dans les contextes fragiles. Proparco a l'avantage notable de disposer d'un réseau important de bureaux, dont sept situés dans des PMA et/ou des contextes fragiles, de banques actionnaires également actives dans ces pays, et bien entendu son étroite collaboration avec l'AFD (voir également Un cadre stratégique en évolution).

Confirmant la pertinence de l'ambition de Proparco, le niveau de mobilisation du secteur privé dans les PMA et les contextes fragiles, bien que déjà substantiel, pourrait croître davantage. Parmi les membres du CAD, la France dirige déjà une part importante de ses instruments du secteur privé vers les PMA, principalement via Proparco. Cependant, l'exemple de certains membres du CAD montrent que l'ambition politique pourrait se traduire par une part encore plus importante de financements dans les PMA (Graphique 6). La France intervient de manière très significative dans les PRI de la tranche supérieure (38 % des versements pour les instruments du secteur privé sur 2019-22). Ainsi, le Brésil était le premier pays récipiendaire de Proparco sur la période 2019-22, avec 425 millions USD (prix courants). S'agissant des projets non alloués par revenu (22 %), la grande majorité cible également des PRI. Quant aux contextes fragiles (selon la classification de la Banque Mondiale qu'applique Proparco), ils n'ont reçu que 9 % des allocations, dont presque la moitié en faveur du Nigéria sur cette période.

Graphique 6. Part des flux consacrés aux instruments du secteur privé dans les pays les moins avancés

Versements bruts, USD constants 2021



Note : les instruments du secteur privé comprennent les prêts, les prises de participation, les parts d'organismes de placement collectif, les instruments de financement mezzanine et les subventions remboursables. Les garanties ne sont pas prises en compte dans ce graphique car elles ne constituent pas un flux lors de leur émission.

Source : OCDE (2024^[4]), Explorateur des données de l'OCDE, *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=fr&df\[ds\]=DcdDisseminateFinal&df\[id\]=DSD_CRS%40DF_CRS&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[ys\]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100..T..T.D.Q..T.&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=fr&df[ds]=DcdDisseminateFinal&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[ys]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100..T..T.D.Q..T.&to[TIME_PERIOD]=false).

StatLink  <https://stat.link/3d1yz8>

Le cadrage institutionnel ne laisse que peu de marges de manœuvre pour une plus grande prise de risque. Au niveau institutionnel, l'AFD vise une note AA et fait ainsi valoir les risques très faibles encourus par les investisseurs⁶⁰, en termes de couverture en capital, de prêts douteux et de risque de devise étrangère, évoquant un « *low-risk portfolio* » (AFD, 2023^[63]). Cette approche se répercute au niveau de Proparco, qui dépend de l'AFD pour se financer. Une étude récente a avancé que l'approche de Proparco l'amène à minimiser les risques de défaut (Attridge and Novak, 2022^[64]) et suggéré d'étudier si une notation plus basse ou un financement de Proparco indépendant de l'AFD pourraient être plus appropriés. Le gouvernement semble écarter ces options pour le moment, car peu compatibles avec ses objectifs de préserver le modèle économique et financier du groupe AFD, de maintenir l'actionnariat privé de Proparco et de générer un bénéfice net pour Proparco en respectant son cadre de risque. À terme, les obligations durables pourraient représenter une opportunité d'attirer des investisseurs avec une plus grande appétence au risque sans augmenter le coût de financement (Encadré 4). Mais à court terme, la seule option pour donner à Proparco plus de latitude est de mobiliser davantage de ressources dédiées aux financements à risque élevé.

Encadré 4. Les obligations durables de l'AFD

En 2020, l'AFD a lancé sa première obligation ODD. Au préalable, l'Agence avait introduit des systèmes de gestion et de contrôle de qualité pour adosser les projets AFD et Proparco, c'est-à-dire déterminer leur éligibilité à être financés par l'obligation. Ainsi, un projet doit remplir trois conditions cumulatives : contribuer aux objectifs de développement durable (ODD), remplir certaines conditions techniques (thématique développement ou climat) et obtenir un avis de développement durable sans note négative dans aucune des dimensions (AFD, 2020^[67]).

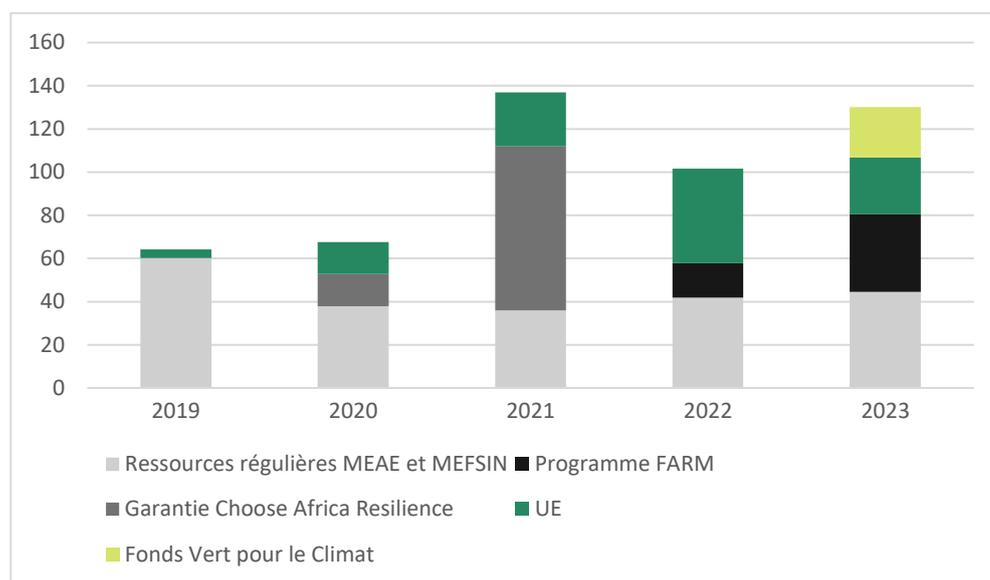
Ces obligations ont rencontré un franc succès et couvrent déjà 50 % des besoins de financement de l'AFD, avec une participation importante d'investisseurs privés. La qualité de l'approche est confirmée par des vérifications externes et les notations de l'AFD. Bien que ça n'ait pas été le cas lors des premières opérations, l'AFD espère à terme pouvoir bénéficier du « greenium » (OCDE, 2023^[68]), une marge financière liée à la forte demande pour les investissements durables. Plutôt que de faire le choix de baisser son coût de financement grâce au greenium, l'AFD pourrait profiter de l'engouement que suscite ses obligations pour attirer des investisseurs acceptant un plus grand risque et ainsi financer des activités de développement durable dans les marchés plus difficiles.

Source : entretiens, AFD (n.d.^[65]) *Espace Investisseurs*, <https://www.afd.fr/fr/espace-investisseurs>.

Pour permettre à Proparco d'étendre ses financements à plus grand risque, une mobilisation de ressources concessionnelles et de derisking s'impose. Pour cela, la France peut bâtir sur ses acquis. Le MEFSIN et le MEAE mobilisent des ressources pour les opérations de Proparco (Graphique 7). Les ressources de l'UE (les garanties pour le FEDD+ et les fonds délégués) constituent un renfort de plus en plus important : en 2022, elles ont atteint 44 millions EUR et étaient même supérieures aux ressources nationales. De 2019 à 2022, 87 millions EUR de l'UE ont permis à Proparco d'autoriser des engagements à hauteur de 392 millions EUR. Proparco examine également la possibilité d'établir des partenariats avec des institutions philanthropiques. Les ressources concessionnelles permettent à Proparco de prendre plus de risque, mais également d'offrir davantage d'assistance technique, ce qui est particulièrement important pour les opérations en contextes difficiles. Cependant, le niveau des crédits dépend de la conjoncture politique, avec des pics en 2021 en réponse à la crise du COVID-19, et en 2023 pour répondre aux crises alimentaires. Il conviendrait donc d'étudier de quelle façon doter Proparco d'un niveau adéquat de ressources concessionnelles dans la durée, en phase avec les objectifs ambitieux de lutte contre les inégalités et d'appui aux contextes fragiles et aux PMA.

Graphique 7. Ressources concessionnelles au profit des opérations de Proparco

Autorisations d'engagements, millions EUR, prix courants



Note : Les montants comprennent les garanties réservées et les subventions, notamment pour l'assistance technique.

Source : données MEFSIN.

StatLink  <https://stat.link/jzegob>

Il sera important de veiller à ce que la cible en termes de mobilisation du secteur privé ne constitue pas un frein supplémentaire à la prise de risque. De manière générale, les projets financés dans les PMA ont un ratio de mobilisation moins important. Ainsi, cet objectif risque en effet de renforcer l'orientation vers des prêts à faibles risques mais avec un effet de mobilisation du secteur privé plus important dans les pays émergents. Conscients de ce défi, les acteurs français entendent proposer une méthodologie comptabilisant les effets de mobilisation plus larges, notamment à travers les prises de participation et les investissements de référence. Ceci permettrait à l'agence de poursuivre un juste équilibre entre prise de risque et mobilisation du secteur privé, dans un souci de maximiser l'impact de ses efforts. À cette fin, d'autres indicateurs clés seront nécessaires pour veiller à ce que la recherche d'impact, et non la seule mobilisation du secteur privé, guide le personnel (voir la section suivante).

Les instruments du secteur privé sont pour la plupart bien adaptés aux engagements dans des contextes et marchés difficiles

Une gamme complète d'instruments pour l'appui aux intermédiaires financiers permet à Proparco de s'engager dans des marchés difficiles. Dans le cadre de l'initiative Choose Africa⁶¹ notamment, Proparco cible spécifiquement les PME en Afrique, approche renforcée sous l'initiative européenne FARM (*Food and Agricultural Resilience Mission*). Les lignes de crédit pour les banques locales en sont l'instrument principal, dont une faible part est orientée vers les institutions de microfinance (1.7 % du total des appuis aux intermédiaires financiers sur la période 2019-22). S'y ajoutent les garanties ARIZ⁶² qui permettent une couverture en monnaie locale, réduisant davantage le risque pour les intermédiaires. Pour les garanties encore plus risquées en contexte de crise, le ratio de couverture peut monter à 80 %, financé par le fonds Minka. La Facilité d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA) finance notamment des fonds de venture capital ou à durée de vie plus longue dans des marchés plus difficiles

(Encadré 5). Enfin, pour les start-up, le programme Digital Africa vise à soutenir des start-up numériques à fort potentiel d'impact, en les accompagnant dans le passage à l'échelle. Proparco offre également aux banques une garantie Trade Finance pour des opérations commerciales, un aspect particulièrement important pour le secteur agricole (Haye, Le Clainche and Chevrier, 2023^[66]). À cet égard, il convient également d'ajouter que la France est, de loin, l'un des bailleurs les plus importants du Fonds international de développement agricole (FIDA), très actif en soutien des petites exploitations agricole (20 % des financements des membres du CAD de 2019 à 2022)⁶³.

Encadré 5. Les leçons apprises d'un instrument dédié à une plus grande prise de risque, le Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique

Les institutions de financement du développement ont des objectifs de rentabilité et des cadres de risque qui peuvent freiner leurs financements dans les marchés risqués. Pour répondre à cette contrainte, l'AFD a créé en 2009 la Facilité d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA).

FISEA est une société indépendante détenue à 100 % par l'AFD et dont les investissements sont gérés par Proparco. Étant hors bilan de Proparco, elle n'affecte pas le ratio dette/capital et n'est pas soumise au même cadre de gestion des risques. Le capital initial de FISEA, fourni par l'AFD, était de 250 millions EUR. FISEA se concentre sur des prises de participation à plus grand risque dans des fonds d'investissement et des entreprises, ciblant un impact plus élevé. Une facilité d'accompagnement technique vient renforcer les compétences des clients en matière de développement durable. Une nouvelle phase FISEA+ a été lancée en 2021 et le capital porté à 360 millions EUR en 2023.

En 2019, une évaluation de la première phase de FISEA a constaté des résultats globalement probants. Les investissements ont contribué à la création d'emplois et l'assistance technique a amélioré la performance des clients. FISEA a pu appuyer des secteurs ayant traditionnellement moins accès aux financements. En revanche, les zones géographiques à risque n'ont pas été au centre des investissements, avec seulement 32 % dans des pays à faible revenu et 14 % dans des États fragiles. L'équilibre entre appétence au risque et rendement demeure un défi important.

L'approche a permis de tirer certaines leçons :

- Préserver la complémentarité en ciblant les zones géographiques, les secteurs et les produits à plus grands risque et impact.
- Définir une stratégie à long-terme pour orienter les investissements vers plus d'impact, tout en conservant une certaine flexibilité pour s'adapter aux résultats financiers et extra-financiers et réagir aux évolutions du marché.
- Investir dans le renforcement des capacités, notamment via l'accompagnement technique : ce volet est passé de 2 % des investissements lors de la première phase à 10 % pendant la deuxième.
- Mobiliser les ressources concessionnelles : les appuis français et de l'UE ont permis d'accroître l'assistance technique et de prendre davantage de risque.

Note : cette pratique est décrite plus en détails sur la plateforme des **Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement** : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/>.

Source : FISEA+, *Évaluation FISEA*, Océane Ronal, « Les pratiques publiques de capital-investissement en faveur du développement », *Revue de la régulation*, 30, 2021, <https://doi.org/10.4000/regulation.19065>.

Choose Africa (2024^[67]) "Choose Africa launches the FISEA+ facility: a new EUR 210m investment capacity for African MSMEs", <https://choose-africa.com/en/news/choose-africa-launches-the-fisea-facility-a-new-eur-210m-investment-capacity-for-african-msmes/>;

Proparco (2021^[68]), *Soutenir les PME en Afrique: 10 ans d'impact de FISEA - Synthèse du rapport d'étude*, <https://www.proparco.fr/fr/ressources/soutenir-les-pme-en-afrique-10-ans-dimpact-de-fisea> ; Ronal (2021^[69]) "Private equity for development - Issues and perspectives on a public policy financial instrument: The case of French development aid policy", <https://doi.org/10.4000/regulation.19065>.

Les investissements de Proparco dans l'assistance technique demeurent limités. Les contributeurs de la revue *Secteur privé et développement* de Proparco ont souligné l'importance de l'assistance technique (Proparco, 2021^[70]) et c'est également l'une des leçons tirées de la mise en œuvre de FISEA. Dans le programme SUNREF (Sustainable Use of Natural Resources and Energy Finance), l'AFD et

Proparco combine financement et assistance technique, avec parfois un cofinancement de l'UE, pour accompagner les banques et contribuer au développement du marché des énergies renouvelables (AFD, n.d.^[71]). Mais, pour l'essentiel de ses opérations, Proparco ne dispose que de peu, voire pas, de ressources en assistance technique, bien que la facilité d'accompagnement technique Propulse puisse répondre à un champ diversifié de besoins, au-delà des risques environnementaux, sociaux et liés à la gouvernance (ESG). De 2010 à 2019, la facilité Propulse a mobilisé 8 millions EUR, comparé à des engagements à hauteur de 2.5 milliards EUR au cours de la seule année 2019 (Proparco, 2020^[72]).

L'engagement direct auprès des entreprises plus petites est un chantier en cours. Cela pourrait représenter un complément utile à l'offre de Proparco, notamment dans les contextes où le secteur financier local n'est pas encore en mesure de répondre à des demandes de crédit des PME. Cependant, les prêts aux entreprises et les prises de participation restent très limités dans le portefeuille de Proparco, un état de fait que l'agence compte faire évoluer sous sa nouvelle stratégie. De 2019 à 2022, l'agence n'a financé que neuf projets au profit direct d'entreprises dont le siège se situe dans un PMA, dont une seule prise de participation. Le fonds STOA a été conçu pour des prises de participation plus larges mais investit surtout dans les PRI de la tranche supérieure (57 % des investissements sur 2019-22, contre 0 % dans les PMA). Sur la période 2009-18, FISEA n'a financé que neuf entreprises (Proparco, 2021^[68]). Conscientes de cette limite, notamment pour un engagement auprès du secteur agricole (FERDI, 2023^[73]), les équipes de Proparco sont en train de simplifier les vérifications de vigilance raisonnable pour ce type de clients, afin de leur permettre un accès aux financements et de baisser le coût de gestion par rapport à la taille des projets. Une telle adaptation de sa gestion des risques serait en phase avec une approche de coopération au développement ancrée localement (OCDE, 2023^[74]).

Une attention continue sera nécessaire pour maximiser l'impact sur le développement de ces investissements

Proparco et STOA ont renforcé leurs mécanismes de contrôle de qualité, de gestion des risques et d'orientation sur l'impact. Depuis 2022, Proparco examine ses projets à l'aide d'une notation de développement durable⁶⁴ (similaire à l'avis de développement durable), en termes d'impact *ex ante*, de rentabilité et de risque (Proparco, 2023^[75]) (voir Articulair agenda vert et agenda social). Des documents-cadres par secteur guident le personnel dans l'analyse. Proparco définit les mesures environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) à mettre en œuvre en dialogue avec les clients et leur offre une assistance technique le cas échéant⁶⁵. En 2019, elle a rejoint le mécanisme de réclamation des agences allemandes et néerlandaises. Proparco adhère également aux Principes opérationnels pour la gestion d'impact de la Société financière internationale (IFC) du groupe de la Banque mondiale. Une vérification indépendante a confirmé la pertinence de ces mécanismes (BlueMark, 2023^[76])⁶⁶. L'impact est suivi annuellement et publié de manière agrégée dans un rapport d'impact. En 2023, Proparco a conduit pour la première fois des évaluations thématiques et s'est engagée à les publier. De son côté, le fonds STOA s'est doté d'une grille pour tester l'additionnalité et d'un cadre pour mieux cibler et suivre l'impact des infrastructures qu'il finance, notamment en termes d'accès à un service accessible, fiable et à moindre empreinte carbone (STOA, 2023^[77]).

Dans les marchés à risque plus faible, la valeur ajoutée de l'appui français est moins facile à démontrer. Dans une approche de portefeuille, des financements moins risqués peuvent fournir une subvention croisée pour effectivement permettre des opérations à plus haut risque, à condition que cette gestion soit transparente. Il demeure néanmoins nécessaire d'examiner de quelle façon chaque financement du développement peut apporter un maximum de valeur. Cette question est d'autant plus d'importance qu'une grande partie des financements de Proparco est constituée de prêts dans les PRI (73 % de ses versements sur la période 2019-22). Proparco mise notamment sur son additionnalité financière, en apportant une ressource moins chère et/ou à plus long terme que ce qui est disponible sur le marché, et son appui en matière de standards ESG. Ces deux aspects peuvent en effet être précieux pour les intermédiaires et leur permettre d'accéder à d'autres financements. Cependant, les institutions de

financement du développement, dont Proparco, financent fréquemment les mêmes clients, ce qui diminue leur valeur ajoutée respective⁶⁷ et représente une occasion manquée de cibler les clients qui auraient besoin d'un appui pour faire évoluer un secteur dans son ensemble. Les membres du CAD ont par ailleurs précisé qu'une additionnalité de valeur doit aller au-delà de la simple adoption de standards ESG (OCDE, 2023^[78]), ce qui pourrait inciter Proparco à réfléchir à la façon dont elle pourrait ancrer plus avant le développement durable dans le modèle d'affaires de ses clients.

Il sera donc important de mettre en œuvre une analyse plus poussée et un suivi plus rapproché de ses interventions. À l'heure actuelle, les propositions de projet ne contiennent pas d'analyse approfondie de l'additionnalité financière ou de valeur, ni des effets escomptés aux niveaux du client et du marché. Dans ses projets, Proparco suit l'impact à haut niveau des opérations de ses clients (p. ex. emplois créés), ce qui est très utile pour l'agrégation et la communication (Proparco, 2023^[75]). Ceci se traduit par un reporting auprès du CAD mettant en avant les activités des entreprises financées, voire stipulant que « les activités du groupe AFD ont toujours une additionnalité en termes d'objectif développemental », sans refléter la contribution spécifique de Proparco. En revanche, l'agence ne suit pas les effets de ses interventions, ce qui pourrait la renseigner sur l'efficacité de son appui et sur la nécessité éventuelle d'appuis complémentaires (notamment via l'AFD et Expertise France pour l'assistance technique) pour lever des contraintes autres qu'en termes de ressources. L'évaluation de FISEA avait également recommandé de développer une stratégie à long terme et d'améliorer le processus de suivi (Proparco, 2021^[68]).

L'attention portée à la réduction des inégalités pourrait amplifier l'impact sur le développement. La manière dont seront mis en œuvre les objectifs de cibler les populations pauvres (« *bottom 40* ») et de réduire les inégalités territoriales et de genre fera toute la différence en termes d'impact sur le développement et de valeur ajoutée de Proparco par rapport aux banques commerciales. Étant donné l'accent mis par l'agence sur l'appui aux intermédiaires financiers, il sera particulièrement important d'utiliser les outils d'analyse et d'assistance technique pour accompagner les clients dans l'adaptation de leurs portefeuilles. Des fiches-projets illustrent ce défi quant au critère du 2X Challenge sur la promotion de l'égalité de genre par les institutions de financement du développement : si ces fiches mettent en avant l'égalité de genre des intermédiaires dans leur propre fonctionnement, elles restent plus vagues sur l'attention portée au genre dans leurs portefeuilles. Dans son rapport d'impact, Proparco ne distingue pas non plus entre un service amélioré et un nouvel accès aux services pour les populations ciblées. Une attention continue sera également nécessaire pour gérer les risques en matière d'égalité d'accès aux services, soulevés par exemple pour le secteur de la santé (Oxfam, 2023^[79]). Il conviendra donc de définir clairement la façon dont Proparco entend intégrer la prise en compte des inégalités, dans la préparation de ses financements comme dans leur suivi.

La France dispose d'opportunités pour aligner davantage son appui au développement du secteur privé sur ses objectifs

La France appuie le développement du secteur privé essentiellement via le financement d'infrastructures dans les PRI. De 2019 à 2022, 86 % des versements bruts en APD au profit des secteurs économiques et productifs et ventilé par groupe de revenu ciblaient les PRI. S'y ajoutent des flux importants hors APD, donc à moindre concessionnalité. Ceci s'explique par l'accent mis sur les infrastructures économiques (notamment rail et énergie) financées sur prêt, comme l'a souligné une évaluation conjointe de l'aide au commerce (DGT, MEAE et AFD, 2022^[80]). Il en résulte un certain déséquilibre par rapports aux objectifs français de promouvoir le secteur privé dans les PMA et de réduire les inégalités – déséquilibre que la France pourrait redresser en bâtissant sur ses acquis.

Des ajustements de l'aide au commerce sont envisagés. Tout en réaffirmant l'importance de l'aide au commerce, le gouvernement a précisé qu'une attention particulière devait être accordée aux chaînes de valeur et au renforcement de la compétitivité, allant au-delà d'un appui aux infrastructures économiques

(CICID, 2023^[6]). Par ailleurs, une mise à jour récente de la stratégie de l'aide au commerce confirme la volonté d'appuyer davantage les PMA pour leur insertion dans le commerce international (MEFSIN; MEAE, 2023^[81]). Le gouvernement reconnaît le faible niveau de l'assistance technique en la matière⁶⁸, bien en deçà des cibles fixées (moins de 25 millions EUR par an sur 2009-19 par rapport à une cible annuelle de 150 millions EUR), et s'engage à augmenter l'appui aux PMA sans pour autant fixer un objectif spécifique d'augmentation. Il conviendra dès lors de mieux définir la façon dont la France peut renforcer les actions qui participent à l'amélioration du climat des affaires tout en créant les conditions pour un développement du secteur privé dans les PMA.

La France pourrait promouvoir plus avant la conduite responsable des entreprises (CRE). La France mène un plaidoyer actif en la matière au niveau international, par exemple à l'OCDE, et a été le premier pays européen à introduire une loi sur le devoir de vigilance des entreprises en 2017⁶⁹. Mais elle est moins engagée à promouvoir la CRE dans les pays partenaires, au-delà de la gestion des risques ESG mise en œuvre par l'AFD et Proparco, et sa participation dans les initiatives Team Europe. Ainsi, la CRE ne figure qu'implicitement dans les nouvelles orientations politiques de 2023⁷⁰ (CICID, 2023^[6]). Pourtant, les opportunités et les besoins en matière de responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) sont en forte croissance, notamment eu égard aux nouvelles législations (y compris au niveau européen) et à l'attention accrue des investisseurs. Compte tenu de l'accent majeur mis par la France sur le secteur privé, ne pas intégrer de manière explicite la CRE en tant que pilier central de son approche serait une lacune importante. Afin de renforcer l'action française dans les pays partenaires, les ambassades pourraient intensifier le dialogue politique et l'engagement auprès des entreprises, tandis que la coopération pourrait appuyer davantage⁷¹ le secteur privé pour respecter les standards⁷² et créer un environnement propice à la CRE. En France, la promotion de la CRE et d'un dialogue multi-acteurs pourrait faire partie intégrante des efforts dans les filières prioritaires identifiées par le CICID. Il conviendrait également de renforcer le point de contact national pour la CRE, en cohérence avec la taille de l'économie française, comme déjà recommandé lors de l'examen par les pairs de 2018 (OCDE, 2018^[82]). Pour faire progresser ces différents chantiers, les acteurs pourraient bâtir sur la collaboration existante entre les services économiques, l'AFD et la Team France Export.

Les aspects sociaux de l'appui au secteur privé pourraient bénéficier d'une plus grande attention. En 2016 déjà, la France s'était dotée de la stratégie « Innover ensemble » pour promouvoir l'économie sociale et solidaire (ESS), y compris au niveau international (MEAE, 2016^[83]), et l'AFD a fait du « social and inclusive business » un volet de ses activités. Un rapport récent du CNDSI a salué le plaidoyer international de la France en faveur de l'ESS tout en identifiant de nombreuses mesures qui contribueraient à renforcer l'ESS au sein de la coopération française (CNDSI, 2023^[84]). Celles-ci comprennent notamment un renforcement de la promotion au niveau international et une meilleure prise en compte des acteurs de l'ESS dans les instruments de financement. En réponse, le MEAE a lancé un groupe de travail et prévoit, entre autres, une assistance technique pour promouvoir l'ESS dans les pays partenaires.

L'attention portée aux intérêts économiques français accroît les défis pour maintenir la qualité de l'APD

Les prêts liés ne constituent qu'une faible part de l'APD française mais certaines faiblesses en termes d'efficacité et d'efficience ont pu être relevées. Les prêts liés concessionnels représentaient 938 millions USD en APD, équivalent à 11.5 % de l'ensemble des prêts en APD accordés en 2022 (prix courants) (OCDE, 2024^[4]). Les projets concernés répondent à des besoins en termes de développement, parfois même avec un ciblage sur des populations pauvres. Cependant, deux évaluations (Pluricité, 2022^[85]; EY Consulting; Hydroconseil, 2022^[86]) ont soulevé certaines difficultés dans leur mise en œuvre et recommandé d'accorder une plus grande attention aux impacts ESG et de mettre en place une meilleure coordination, notamment avec les actions françaises. La nouvelle convention avec l'opérateur Bpifrance 2023-28 instruit l'opérateur dans ce sens, et la DG Trésor renforce sa coordination avec l'AFD. Pour certains projets dans le secteur de l'eau, l'évaluation a également soulevé des défis en matière

d'adaptation au contexte local et de renforcement des capacités locales (EY Consulting; Hydroconseil, 2022^[86]). Au Viet Nam, le gouvernement a exprimé une nette préférence pour les prêts déliés de l'AFD. Par ailleurs, les évaluations ont constaté que ce sont surtout les grandes multinationales qui bénéficient des prêts liés, parlant même d'un « effet d'abonnement », un défi auquel s'attaque le gouvernement en renforçant sa communication, notamment auprès des PME.

Le projet pilote visant à étendre les prêts liés concessionnels aux PMA n'est pas une réponse pleinement adaptée à une question néanmoins pertinente. Des PMA ont approché la France pour obtenir des ressources davantage concessionnelles afin de tenir compte de leurs contraintes fiscales exacerbées par le contexte actuel de forte augmentation des taux d'intérêt et des primes de risque-pays. La France souhaite y répondre favorablement, y compris via son offre de financements liés, obligatoirement hautement concessionnels⁷³. Vu les montants relativement faibles considérés (50 millions EUR prévus en 2024), la grande majorité de l'APD française restera déliée. Cependant, cette décision envoie un signal problématique, allant à l'encontre de la recommandation du CAD qui préconise que l'intégralité de l'APD en faveur des PMA soit déliée, notamment pour tirer avantage de mécanismes ouverts de passation de marchés et éviter le risque de surcoût important. Conformément aux leçons tirées des évaluations, il sera nécessaire de continuer à accorder une attention toute particulière à la qualité de l'instruction et du suivi. Se pose également la question de savoir si les prêts liés concessionnels constituent le meilleur usage des ressources pour la bonification, une denrée rare dans le système français.

Les fonds d'étude peuvent apporter une expertise française utile, en veillant à ce qu'elle reste neutre. Au Viet Nam, les partenaires ont ainsi apprécié l'expertise française apportée via les fonds FASEP⁷⁴ et FEXTE⁷⁵. Dans le secteur de l'énergie, elle a constitué un complément précieux aux prêts projets. Cependant, les critères explicites du fonds lié FASEP « pour maximiser l'efficacité du dispositif en termes de soutien à l'export » (MEFSIN, 2019^[87]) soulève des préoccupations, d'autant que la France y recourt très fréquemment, y compris dans les PMA (107 fois en 2022, dont 33 dans les PMA). Ainsi, des projets formellement déliés pourraient de fait être fléchés vers des entreprises françaises, approche difficile à concilier avec les standards du CAD. L'intention de recentrer les fonds déliés FEXTE et FAPS⁷⁶ sur l'influence et la diplomatie économique (CICID, 2023^[6]) pourrait venir affaiblir la confiance des partenaires dans l'objectivité de l'expertise française. Il sera donc important de veiller à ce que ces appuis techniques répondent effectivement à la demande et aux besoins des partenaires (qui doivent soumettre la requête), et qu'ils ne s'accompagnent pas d'attentes fortes en termes de retombées économiques. Les pratiques observées lors des missions allaient dans ce sens, mais pourraient être amenées à évoluer au vu des nouvelles directives.

Quant à l'aide déliée, le gouvernement entend également en faire un instrument de promotion économique, en lien avec une approche davantage axée sur les intérêts français (voir Un cadre stratégique en évolution). Suite au CICID de 2023, et contrairement à un avis du CNDSI (CNDSI, 2018^[88])⁷⁷, le gouvernement a annoncé qu'il « renforcera la dimension d'influence économique dans le mandat du groupe AFD, sans revenir sur le maintien du principe du déliement de l'aide ». Pour y parvenir, le gouvernement intensifiera le dialogue entre les acteurs (voir infra). Il a également acté des changements pour l'AFD, en fixant des cibles de 60 % du total des marchés devant mener à un appel d'offres international et de 74 %⁷⁸ de participation des entreprises françaises à ces marchés internationaux, qu'elles soient retenues ou non (contre 67 % précédemment). Il a également demandé à l'AFD de donner la priorité aux prêts projets (plutôt qu'aux appuis budgétaires, la modalité de coopération la plus efficace en termes de déliement) et l'agence devra renforcer les exigences en matière de durabilité et d'inclusivité, estimées favorables au positionnement des entreprises françaises (CICID, 2023^[6]). Alors que la plupart de ces mesures ne concernent que l'AFD, cette attente affecte également Proparco et STOA. Déjà, les propositions de projets de l'AFD et de Proparco doivent indiquer leur cohérence avec la stratégie d'influence économique française, et l'absence d'une telle indication requiert un effort de justification de la part des chargés de projet. Sur la base d'un accord de partenariat, Bpifrance, en tant que promoteur d'exportations, et le groupe AFD collaborent pour « développer une offre de service et de financement

coordonnée en faveur des entreprises françaises et du développement du secteur privé dans les pays d'intervention » (AFD, 2021^[89]), notamment en Afrique.

La place du secteur privé local demeure incertaine en dépit des opportunités existantes. Dans les pays émergents notamment, les entreprises locales peuvent déjà concurrencer les entreprises françaises dans bon nombre de cas, comme l'a soulevé l'évaluation de l'instrument prêt du Trésor (Pluricité, 2022^[85]). L'AFD dispose d'une certaine flexibilité pour refléter cette donne. Le seuil pour les appels d'offres internationaux est plus élevé dans les marchés émergents. Ces appels d'offres peuvent être ajustés exceptionnellement si la législation du pays exige une préférence pour les fournisseurs locaux, dans des marges limitées et à condition que cela ne nuise pas aux objectifs du projet. Ils peuvent également contenir une obligation de transfert de compétences au partenaire local ou au personnel local, lorsque cela est pertinent (par exemple, sur les sujets environnementaux, de santé, ou de sécurité sur les chantiers). Cependant, il n'existe pas de doctrine au niveau de l'AFD consistant à essayer de maximiser les retombées locales via les marchés publics et l'accent mis sur les entreprises françaises pousse l'agence dans le sens opposé. L'examen en cours de la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide, qui traite des questions de durabilité, d'approvisionnement local et de concurrence équitable, représente un cadre idéal pour permettre à la France d'avancer sur ces sujets.

L'accent mis sur les retombées économiques en France risque d'amoindrir l'efficacité de l'APD française. La France met en avant la responsabilité des partenaires pour la passation des marchés, qui doivent s'assurer de la conformité avec les normes locales et la convention de financement avec l'AFD. L'AFD finance en outre fréquemment des assistances techniques aux maîtrises d'ouvrage⁷⁹. Le pouvoir décisionnel des partenaires est effectivement un garde-fou important. Cependant, les orientations politiques montrent que le gouvernement français compte sur la capacité de l'AFD – en amont des appels d'offres – à instruire les projets de manière à promouvoir les intérêts économiques français. L'instruction par l'Agence se trouve ainsi partagée entre recherche d'impact et création d'opportunités éventuelles pour les entreprises françaises. Cela crée le risque que les projets soient moins pertinents pour les partenaires, moins ouverts au secteur privé local, fermés aux financements conjoints (pourtant efficaces et conformes à l'approche partenariale de l'AFD) et moins orientés vers la lutte contre la pauvreté et les inégalités (afin qu'ils aient un intérêt pour une entreprise française). Ces risques existent, même si par la suite les partenaires sont responsables de la passation des marchés et les contrats sont attribués à des entreprises non françaises.

Un dialogue renforcé avec le secteur privé pourrait permettre de mieux concilier les intérêts du secteur privé avec les objectifs de développement, comme prévu par le CICID. Des échanges réguliers avec les entreprises des filières stratégiques pourraient permettre un partage d'informations précieux, aussi bien pour les entreprises que pour les acteurs de la coopération, comme l'ont montré par exemple le groupe de travail « énergie » au Viet Nam ou un séminaire organisé en France pour informer sur l'initiative européenne Global Gateway. Les acteurs du secteur privé expriment un intérêt pour davantage d'échanges avec l'AFD, bâtissant sur les efforts en cours. Cependant, ils soulignent également l'importance d'une meilleure collaboration avec les acteurs de la promotion économique, en clarifiant par exemple les responsabilités institutionnelles ou en renforçant l'appétence au risque de Bpifrance. La France pourrait ainsi explorer d'autres pistes pour promouvoir son secteur privé tout en évitant de lier son APD, que ce soit de droit ou de fait.

Recommandations

- Pour maximiser la valeur ajoutée des efforts de mobilisation du secteur privé et réorienter les flux financiers vers le financement des objectifs de développement durable, la France devra :
 - mettre en œuvre un test rigoureux et un suivi efficace de l'additionalité dans toutes ses dimensions, notamment dans les opérations à moindre risque
 - définir clairement la façon dont Proparco entend mettre en œuvre ses objectifs de réduction des inégalités
 - optimiser la disponibilité de ressources concessionnelles pour permettre à Proparco une prise de risque et l'accompagnement des acteurs privés locaux en phase avec ses objectifs stratégiques.
- La France devra poursuivre le déliement de son APD de droit et de fait en phase avec la Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement, en veillant notamment à ce que l'optimisation de l'impact sur le développement demeure le principal critère de la prise de décision et de l'instruction des projets.

Faire face à un monde instable

La France a renforcé les instruments de réponse aux crises dont elle dispose

La France est devenue un bailleur humanitaire important. Dix-septième bailleur humanitaire en 2018, la France s'est hissée au onzième rang en 2023, grâce à une augmentation de 257 % de sa contribution enregistrée par les Nations Unies (UNOCHA, 2024^[90]). En 2023, la France était le troisième bailleur humanitaire de l'UE (European Commission, 2024^[91]). Cette hausse, initiée en 2022, souligne l'importance de l'effort consenti, conformément aux différents engagements de la France dans ce domaine, notamment ceux pris dans le cadre du CICID de 2018 (CICID, 2018^[92]). Dans ce contexte, la réponse française aux besoins humanitaires en Ukraine en 2022 était additionnelle à la réponse à d'autres crises⁸⁰. L'action humanitaire est un pilier affiché de la politique étrangère française (MEAE, 2018^[93]) et ces efforts financiers viennent soutenir en retour une diplomatie au service de l'action humanitaire. La diplomatie humanitaire était un axe important de la stratégie humanitaire française sur la période 2018-22 (URD, 2023^[94]) et c'est une priorité confirmée par la nouvelle stratégie humanitaire française pour 2023-27 (MEAE, 2024^[95]), avec l'ambition formulée par le président de la République de porter l'aide humanitaire financée par la France à hauteur de 1 milliard EUR par an. Tenir cette ambition représentera un défi pour la France en raison des annulations de crédit annoncées en 2024 pour l'ensemble de l'aide au développement (République française, 2024^[96]).

Les mécanismes d'urgence se sont également renforcés. L'aide humanitaire de la France continue d'être distribuée à travers trois canaux : le fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation porté par le Centre de crise et de soutien (CDCS), l'aide alimentaire programmée⁸¹ et l'aide multilatérale. Cette fragmentation est partiellement compensée par une coordination entre ces trois entités ainsi qu'avec l'AFD pour programmer la réponse humanitaire en situations de crise et de conflit sur la base d'une approche plus globale et contextualisée. De plus, la réserve « provision pour crises majeures », gérée par le CDCS au sein de l'enveloppe humanitaire, a été fortement augmentée, afin d'être en mesure d'engager des actions en réponse à des crises ou à des conflits non anticipés dans la programmation initiale. La dotation de cette réserve est passée de 22.6 millions EUR à 270 millions EUR sur la période 2022-27 afin de faire face aux chocs humanitaires engendrés par de nouvelles crises tout en maintenant les engagements humanitaires dans les crises durables. Cet effort est renforcé par l'aptitude à mobiliser des capacités

importantes de logistique et de sécurité via des coopérations interministérielles, comme l'ont montré l'opération Sagittaire visant l'évacuation de civils du Soudan en avril 2023 (Ministère des Armées, 2023^[97]), le déploiement d'hôpitaux de campagne en Libye (Ministère des Armées, 2023^[98]) et du porte-hélicoptère amphibie Dixmude au large du Sinaï en soutien à la réponse d'urgence apportée à la bande de Gaza. Enfin, les fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI – nouvellement appelés Fonds Équipe France) fournissent à l'administration centrale et aux ambassades auprès des pays en crise la capacité de financer des actions rapides. Si ces fonds ne sont pas conçus comme des outils de réponse aux crises, ils peuvent être mobilisés rapidement pour des actions de prévention identifiées par les ambassades et l'administration centrale.

Le fonds Paix et Résilience « Minka » a démontré sa pertinence. Le fonds a gagné en maturité depuis sa création en 2017. S'il continue de représenter une innovation par rapport aux processus financiers et à la culture de l'AFD, ce fonds est un instrument performant de l'engagement français dans des zones de crise. La première évaluation du fonds (AFD, 2022^[99]) a noté la nécessité de consolider les premiers acquis et ses six conclusions devront être suivies dans l'optique d'une aide plus efficace dans un nombre croissant de bassins de crise à couvrir dans un monde instable. À travers des engagements performants et amplifiés de ce fonds, la France dispose de l'un des rares instruments parmi les membres du CAD à être moins contraint par les appellations « humanitaire » ou « développement » données par les bailleurs ou les opérateurs internationaux à leurs financements. Ce fonds permet ainsi à la France de s'inscrire en complémentarité des actions humanitaires et de stabilisation, dans une approche d'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix (HDP) (Encadré 6). La consolidation de ce fonds pourra également permettre à l'AFD d'adapter ses procédures à des zones de crise au-delà des interventions du fonds Minka, comme le montre déjà la stratégie « Grand Sahel 2020-2024 » (AFD, 2020^[100]).

Encadré 6. Le fonds Paix et Résilience « Minka »

Contribuer à prévenir et endiguer les conflits violents dans une approche territoriale

Mis en œuvre par le groupe AFD, le fonds Minka est la réponse opérationnelle de la France à la fragilisation des États et des sociétés et à la prévention des crises et des conflits. Lancé en 2017, Minka finance des projets dans des zones fragiles affectées par un risque de crise ou par un conflit, avec un objectif : la consolidation de la paix. Cet instrument de l'AFD n'est pas un fonds humanitaire : il utilise les moyens du développement avec des procédures plus rapides et adaptées afin d'agir sur les déterminants des crises et apporter des réponses rapides au profit des populations locales. Par exemple en Mauritanie, le fonds Minka appuie la résolution des problèmes fonciers qui sont des facteurs de crise importants dans des zones agro-pastorales qui dépendent essentiellement de ressources naturelles rares. Les partenaires de mise en œuvre peuvent être qualifiés de partenaires humanitaires ou de développement en fonction des contextes.

Développée dans le cadre de l'Alliance Sahel, l'approche territoriale intégrée (ATI) est une spécificité importante du fonds Minka. Cette approche programmatique vise à apporter une réponse cohérente, à l'échelle des territoires, aux multiples facteurs de crise et de violence dans un bassin de crise déterminé, en tenant compte des dynamiques locales mais également en analysant les facteurs positifs de résilience. L'approche territoriale demande donc un effort particulier d'analyse et de coordination entre les différents acteurs humanitaires, du développement et de la paix pour bâtir une vision commune sur les territoires à cibler, définir les objectifs multisectoriels à poursuivre et planifier les actions. En fonction de la situation, notamment sécuritaire, des actions de sécurisation, de stabilisation et de développement peuvent être abordées successivement ou bien être liées, les différentes phases se conjuguant et les acteurs intervenant simultanément.

Note : cette pratique est décrite plus en détails sur la plateforme des **Outils, enseignements et pratiques de la coopération pour le développement** : <https://www.oecd.org/cooperation-developpement-apprentissage/>.

Source : AFD (2023_[101]), Minka : Fonds Paix et résilience, AFD – Agence française de développement, <https://www.afd.fr/fr/minka-fonds-paix-et-resilience> ; AFD (2020_[100]), COP15 contre la désertification : la stratégie du groupe AFD dans le Grand Sahel, AFD – Agence française de développement, <https://www.afd.fr/fr/actualites/cop15-desertification-strategie-groupe-afd-grand-sahel>.

L'approche française des crises doit évoluer

La fragilité doit demeurer au centre de l'attention. La France dispose d'une vaste gamme d'instruments sur le spectre de l'articulation HDP, dont beaucoup ont été mobilisés dans les pays du Sahel au cours de la période de l'examen. Ces efforts n'ont pas mené les autorités des pays concernés à être en mesure de répondre aux aspirations politiques, économiques et sécuritaires de leurs populations. Les dynamiques de crise dans la région du Sahel, ou plus généralement en Afrique francophone, sont au cœur de la réflexion pour définir de nouvelles approches en faveur de la stabilisation et de la coopération au développement. Bien que le Conseil présidentiel du développement de 2023, et le CICID qui en a découlé, n'aient pas retenu explicitement le soutien aux contextes de crise en tant que priorité (Élysée, 2023_[102]), la lutte contre les causes de la fragilité est bien mentionnée comme prioritaire dans la loi du 4 août 2021 (L. n° 2021-1031, 2021_[3]). Il demeure donc important pour la France de soutenir les pays les plus fragiles malgré l'abandon de la liste des 19 pays prioritaires, dont 18 figurent parmi les pays les plus fragiles (MEAE, 2023_[103]). Une nouvelle stratégie visant à définir les objectifs de la France dans ces contextes est en cours d'élaboration. En 2022, la France a alloué 8.4 % de son APD à des objectifs de paix⁸², un niveau historiquement haut, qui reste cependant en deçà des 10.7 % de moyenne du CAD.

L'apport de la coopération au développement à la prévention des conflits n'est pas suffisamment clair. Dans sa précédente stratégie « Prévention, résilience et paix durable » (MEAE, 2018_[104]), la France soutenait une approche globale, qui « articule les instruments de temps long, liés à l'action diplomatique, de paix et de développement, et les instruments de temps court, liés aux actions d'urgence et humanitaires. L'approche française de la stabilisation complète cet édifice doctrinal » (MEFSIN, MEAE, 2023_[5]). Cette approche globale de la France confère à la coopération au développement et aux actions de stabilisation un rôle important d'identification des causes de crises et d'alerte en cas de signes d'une possible déstabilisation dans le cadre de son réseau diplomatique global. Que surveiller, qui alerter sont des enjeux compliqués pour l'ensemble des acteurs du développement afin d'identifier les risques et mener à des programmes pertinents. L'efficacité des programmes de stabilisation et de développement pour réduire des tensions latentes et généralement profondes implique une analyse fine des différentes dimensions de la fragilité, y compris dans des contextes apparemment stables. La prochaine stratégie française gagnerait à expliciter ces mécanismes de prévention des conflits dans le cadre d'un engagement contre les causes et les facteurs aggravants des crises et des conflits, conformément à l'approche d'articulation entre humanitaire, développement et recherche de la paix.

Le soutien financier aux droits humains demeure modeste. Les efforts visant à renforcer les droits humains et à lutter contre les discriminations sont d'une importance critique pour la prévention des conflits (UN, 2023_[105]). Face aux importantes régressions constatées dans ce domaine, la France a adopté en 2019 une stratégie « Droits humains et développement », destinée à faire de sa coopération au développement un levier pour une diplomatie en faveur des droits humains (MEAE, 2019_[106]). Depuis 2021, l'initiative « Marianne » de soutien aux défenseurs des droits humains traduit de manière concrète cette ambition (Initiative Marianne, 2024_[107]). L'effort budgétaire consenti pour soutenir les droits humains a pourtant chuté en 2022 (48 millions USD – 46 millions EUR) après une forte hausse en 2021 (67 millions USD – 64 millions EUR) (OCDE, 2024_[4]). Dans le cadre de la prévention des conflits mais aussi de l'ancrage local de l'aide, un effort prononcé et stable pourrait être mis sur la promotion des droits humains, une priorité historique affichée de la politique étrangère française.

L'aide humanitaire est aussi un instrument de temps long et la coopération au développement peut également être un instrument de crise. La France affiche l'ambition de consacrer 1 milliard EUR par an à l'aide humanitaire en 2025. Cette ambition financière comporte toutefois le risque de promouvoir une approche réactive des crises, dont la France et l'ensemble des membres du CAD comprennent bien qu'elle ne peut traiter les causes des crises et des conflits. Pourtant, tout ce qui est urgent n'est pas nécessairement humanitaire : des actions d'urgence peuvent être nécessaires au-delà du champ humanitaire ou sécuritaire, comme l'a montré un prêt budgétaire alloué à l'Ukraine en moins de 20 jours après la décision du co-secrétariat du CICID⁸³. Par ailleurs, l'aide humanitaire est également un instrument de temps long : 74 % des fonds humanitaires alloués par la France en 2022 ont été dirigés vers des crises qui avaient reçu de l'aide humanitaire française pendant au moins neuf ans sur la période 2013-22 (OCDE, 2024_[4]). Ces éléments devraient conduire la France à penser les crises en articulant et en intégrant les différentes dimensions au-delà des distinctions entre humanitaire/urgence et développement/long terme créées par son architecture administrative. Des efforts spécifiques ont déjà été initiés en la matière, en particulier entre l'AFD et le CDCS. Plusieurs membres du CAD ont récemment fait évoluer cette architecture pour permettre une approche d'articulation des approches intégrées entre humanitaire développement et paix (HDP) ou, une approche diplomatie-défense-développement (3D) plus intégrée⁸⁴. La France pourrait participer aux travaux collectifs visant à moderniser l'approche des crises, notamment dans des contextes politiquement contraints.

Une aide plus visible n'est pas le gage d'une meilleure acceptation. Un mouvement de contestation, par une partie de la population, de la présence militaire française ou même des symboles de la présence française a été observé, particulièrement dans les contextes les plus fragiles de la bande sahélienne⁸⁵. Cette contestation, largement médiatisée et alimentée par des campagnes de désinformation virulentes, est à mettre en perspective avec les objectifs de refonte de la relation avec l'Afrique (Élysée, 2022_[108]),

notamment lors du Nouveau Sommet Afrique-France (NSAF) le 8 octobre 2021 (MEAE, 2021^[109]). La France comprend l'écart entre les volumes croissants d'aide mobilisés et sa faible acceptation comme un manque de visibilité de cette aide (Assemblée nationale, 2022^[110]). Mais l'efficacité et l'acceptation de l'aide ne sont pas uniquement liées à sa visibilité et à sa compréhension par les populations bénéficiaires. Cet écart doit questionner l'approche de développement mise en œuvre et la nature des partenariats que la France entretient dans ces contextes fragiles. Une communication stratégique basée sur l'écoute et la clarification des responsabilités et des objectifs pourraient aider la France à retrouver ou préserver l'acceptation des populations soutenues, mais également à renforcer les approches basées sur la co-construction des stratégies et des actions. D'autres pays du CAD ont déjà explicitement engagé leur coopération sur la base de relations patientes et mutuellement respectueuses afin de s'adapter à de nouveaux paradigmes des relations entre États (UK International Development, 2023^[111]).

Recommandation

- Dans des contextes politiquement contraints ou particulièrement fragiles, la France devra articuler tous ses instruments et mécanismes en faveur de la paix et de stabilité et renforcer la co-construction de processus de développement conçus par les pays et les communautés soutenues, avec des rôles et des responsabilités qui sont clairs pour les populations.

Références

- AFD (2024), *Nos domaines d'action: Biodiversité (page internet)*, <https://www.afd.fr/fr/page-thematique-axe/biodiversite>. [18]
- AFD (2023), *Adapt'action (page internet)*, <https://www.afd.fr/en/adaptaction>. [37]
- AFD (2023), *Appui aux organisations de la société civile - Bilan d'activité 2022*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/appui-organisations-societe-civile-bilan-activite-2022>. [52]
- AFD (2023), *Genre et Adaptation - Retour d'expériences sur l'intégration des enjeux de genre et d'adaptation au changement climatique*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/genre-adaptation-retour-experiences>. [35]
- AFD (2023), *Investors Presentation: December 2023*, AFD, <https://www.afd.fr/fr/espace-investisseurs>. [63]
- AFD (2023), *L'AFD et les outils de modélisation macroéconomique pour la transition écologique*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/afd-outils-modelisation-macroeconomique-transition-ecologique>. [39]
- AFD (2023), *Minka, le fonds paix et résilience - Bilan d'activité 2022*, AFD, <https://www.afd.fr/fr/ressources/minka-fonds-paix-resilience-bilan-activite-2022>. [101]
- AFD (2023), *Rapport 2023 d'activité et de responsabilité sociétale*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/rapport-activite-et-responsabilite-societale-2023-rso>. [14]
- AFD (2023), *Rapport des évaluations 2023*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/rapport-evaluations-2023>. [54]

- AFD (2022), *Évaluation du fonds Minka (2017-2020)*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/evaluation-du-fonds-minka-2017-2020>. [99]
- AFD (2022), *Les grilles d'analyse de développement durable*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/grilles-analyse-developpement-durable>. [32]
- AFD (2022), *Liste d'exclusion du Groupe AFD*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/liste-exclusion-groupe-afd>. [33]
- AFD (2021), *Le groupe AFD et Bpifrance renforcent leur coopération pour soutenir l'engagement international des entreprises françaises et africaines au service du développement durable*, <https://www.afd.fr/fr/actualites/communiquede-presse/groupe-afd-bpifrance-cooperation-engagement-international-entreprises-francaises-africaines-developpement-durable> (accessed on 27 janvier 2024). [89]
- AFD (2021), *Rapport bisannuel des évaluations 2019-2020*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/rapport-bisannuel-evaluations-2019-2020>. [31]
- AFD (2021), *Stratégie 100% Lien Social (2021-2025)*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/lien-social-strategie-2021-2025>. [19]
- AFD (2020), *Grand Sahel - Stratégie régionale 2020-2024*, <https://www.afd.fr/fr/actualites/cop15-desertification-strategie-groupe-afd-grand-sahel>. [100]
- AFD (2017), *Stratégie Climat - Développement (2017-2022)*, <https://www.afd.fr/fr/ressources/strategie-climat-developpement-2017-2022>. [16]
- AFD (n.d.), *Informations financières de l'AFD : Espace investisseurs (page internet)*, <https://www.afd.fr/fr/espace-investisseurs>. [65]
- AFD (n.d.), *SUNREF, un label finance verte du groupe AFD*, <https://www.afd.fr/fr/sunref-un-label-finance-verte-du-groupe-afd> (accessed on 27 January 2024). [71]
- Assemblée nationale (2023), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires étrangères, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les relations entre la France et l'Afrique*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_afetr/l16b1841_rapport-information#. [41]
- Assemblée nationale (2023), *Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/duel/l16b1449_rapport-information.pdf?v=1689838451. [60]
- Assemblée nationale (2022), *Action extérieure de l'État, Diplomatie culturelle et d'influence – francophonie*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_afetr/l16b0337-tii_rapport-avis#_Toc256000022. [110]
- Attridge, S. and C. Novak (2022), *An exploration of bilateral development finance institutions' business models*, ODI, <https://odi.org/en/publications/an-exploration-of-bilateral-development-finance-institutions-business-models/>. [64]
- BlueMark (2023), *2023 Verifier Statement*, <https://www.proparco.fr/fr/ressources/2023-verifier-statement>. [76]

- Bonis Charancle, J., M. Vielajus and P. Simon (2021), *Évaluation de la politique d'évaluation de l'AFD*, AFD éditions, Paris, <https://www.afd.fr/fr/ressources/evaluation-de-la-politique-devaluation-de-lafd>. [11]
- Caisse des Dépôts (2023), *STOA : financer encore plus d'infrastructures durables à l'international*, <https://www.caissedesdepots.fr/actualites/stoa-financer-encore-plus-infrastructures-durables-international> (accessed on 27 January 2024). [57]
- Caulcutt, C. and Z. Weise (2023), *Western leaders snub Macron's Paris summit on global finance*, <https://www.politico.eu/article/g7-leaders-emmanuel-macron-global-finance-climate-summit-paris/>. [24]
- CCPI (2024), *Climate Change Performance Index Ranking*, <https://ccpi.org/ranking/>. [47]
- Center for Global Development (2023), *Commitment to Development Index 2023*, https://www.cgdev.org/cdi#/. [43]
- Center for Global Development (2023), *The JETPs of South Africa and Indonesia: A Blueprint for the Move Away from Coal?*, <https://www.cgdev.org/publication/jetps-south-africa-and-indonesia-blueprint-move-away-coal>. [56]
- CESE (2023), *Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales : se donner les moyens d'agir, le CESE a adopté l'avis*, <https://www.lecese.fr/actualites/developpement-solidaire-et-lutte-contre-les-inegalites-mondiales-se-donner-les-moyens-dagir-le-cese-adopte-lavis>. [40]
- Choose Africa (2024), "Choose Africa launches the FISEA+ facility: a new EUR 210m investment capacity for African MSMEs", <https://choose-africa.com/en/news/choose-africa-launches-the-fisea-facility-a-new-eur-210m-investment-capacity-for-african-msmes/>. [67]
- CICID (2023), *Orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement*, MEAE, Paris, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/orientations_cle017322.pdf. [6]
- CICID (2018), *Relevé de conclusions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement*, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf. [92]
- CNCD (2023), *L'aide publique au développement des collectivités territoriales - Rapport annuel 2021*, MEAE, Paris. [112]
- CNDSI (2023), *Compte-rendu : Session plénière du 20 juin 2023*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/societe-civile-et-volontariat/le-conseil-national-pour-le-developpement-et-la-solidarite-internationale-cndsi/>. [84]
- CNDSI (2018), *Implication du secteur privé dans l'action française de coopération au développement durable*, MEAE. [88]
- Commission européenne (2023), *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union: Final Report 2023 Edition*, European Commission, <https://doi.org/10.2833/571674>. [50]

- Commission européenne (2022), *Déclaration des bailleurs de l'aide humanitaire sur le climat et l'environnement*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid/climate-change-and-environment/humanitarian-aid-donors-declaration-climate-and-environment_fr. [21]
- Coordination Sud (2023), *Contributions à la préparation du CICID 2023*, <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/CSUD-CICID-2023-recommandations-VF.pdf>. [30]
- Coordination Sud (2022), *Recommandations Commission humanitaire. Stratégie humanitaire de la République Française (2023-2027)*, https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/2022_Recommandations-SHRF-commission-humanitaire_2709-1.pdf. [53]
- Cour des comptes (2022), *L'aide publique au développement dans le domaine de la santé et la présence de la France dans les organisations internationales en santé*, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/63451>. [55]
- Cour des comptes (2020), *Le pilotage stratégique par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État*, Cour des comptes, Paris, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-pilotage-strategique-des-operateurs-de-laction-exterieure-de-letat>. [9]
- Data for Good; éclaircies (2023), *Carbon Bombs*, <https://www.carbonbombs.org/> (accessed on 27 January 2024). [61]
- DGT, MEAE et AFD (2022), *Évaluation de la contribution de la France à l'aide pour le commerce (2009-2019)*, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/l-unite-d-evaluation-des-activites-de-developpement-uead/evaluation-de-la-contribution-de-la-france-a-l-aide-pour-le-commerce-2009-2019>. [80]
- E3G (n.d.), *Agence française de développement*, https://www.e3g.org/banks_2/afd/. [17]
- EEA (2023), *Trends and projections in Europe 2023*, <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2023>. [48]
- Élysée (2023), *Conseil présidentiel du développement*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/05/05/conseil-presidentiel-du-developpement>. [102]
- Élysée (2023), *Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur les défis et priorités de la politique étrangère de la France, à Paris le 28 août 2023*, <https://www.vie-publique.fr/discours/290929-emmanuel-macron-28082023-politique-etrangere>. [2]
- Élysée (2023), *Joint statement between France and the OECD*, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2023/11/10/joint-statement-between-france-and-the-oecd>. [25]
- Élysée (2023), *Sommet pour un nouveau pacte financier mondial*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/sommet-pour-un-nouveau-pacte-financier-mondial> (accessed on 27 January 2024). [23]
- Élysée (2022), *La construction d'un nouveau partenariat avec l'Afrique*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/02/15/afrique-un-nouveau-partenariat>. [108]
- European Commission (2024), *EDRIS*, <https://webgate.ec.europa.eu/edris/screen/reports>. [91]

- Expertise France (2023), *Bilan et perspectives 2022-2023*, Expertise France, Paris, [38]
<https://www.expertisefrance.fr/documents/20182/426622/Bilan+%26+perspectives+2022-2023/fda1c2c4-e5a0-54c0-f22d-3f8215f1b823>.
- EY Consulting; Hydroconseil (2022), *Évaluation de l'instrument Prêt du Trésor sur la période 2008-2022 dans le secteur de l'eau et de l'assainissement*, Direction générale du Trésor, [86]
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/59a70a02-9cb5-4fa5-b67d-8237e244f221/files/0d19ae94-84a5-4eeb-961e-065eaa3f3ba5>.
- FERDI (2023), *Compte rendu d'évènement : L'entrepreneuriat agricole privé en Afrique et son financement*, <https://ferdi.fr/publications/compte-rendu-de-la-conference-sur-l-entrepreneuriat-agricole-prive-en-afrique-et-son-financement>. [73]
- Finance in Common (2023), *Final Communiqué: 2023 Finance in Common Summit*, [58]
https://financeincommon.org/sites/default/files/2023-09/FICS_2023_Final_Communique%C3%A9_2_0.pdf.
- Gouvernement de la République française (2023), *Document de politique transversale - Annexe au projet de loi de finance pour 2024; Politique française en faveur du développement*, [8]
 Gouvernement de la République française,
<https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/documents-de-politique-transversale-2024>.
- Gouvernement de la République française (2023), *Revue nationale volontaire de la France : 2017-2022*, Commissariat général au développement durable, [20]
<https://hlpf.un.org/countries/france>.
- Haye, E., V. Le Clainche and M. Chevrier (2023), "Programme Trade Finance de Proparco : Une solution concrète aux défis d'approvisionnement", *Secteur Privé & Développement* #39, [66]
 Vol. 39/Sécurité alimentaire : l'apport du secteur privé,
<https://www.proparco.fr/fr/article/programme-trade-finance-de-proparco-une-solution-concrete-aux-defis-dapprovisionnement>.
- HCE (2023), *Diplomatie féministe : passer aux actes - Rapport final d'évaluation de la stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022)*, [46]
https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce-inter-rapport_diplomatie_feministe_2018_2022-vdef.pdf.
- Initiative Marianne (2024), *Initiative Marianne Acte III*, <https://www.initiativemarianne.fr/>. [107]
- Institut de la finance durable (2023), *Déclaration de l'Institut de la finance durable : la place de Paris mobilisée*, https://institutdelafinancedurable.com/app/uploads/2023/06/IFD_Sommet-pour-un-nouveau-pacte-financier_Declaration-de-la-Place-financiere-de-Paris_22062023.pdf. [59]
- L. n° 2021-1031 (2021), *LOI n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, [3]
<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042676989/>.
- Macron, E. (2017), *Discours d'Emmanuel Macron à l'université de Ouagadougou*, [7]
<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/11/28/discours-demmanuel-macron-a-luniversite-de-ouagadougou>.

- MEAE (2024), *Stratégie humanitaire de la France (2023-2027)*, [95]
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2023-2027/>.
- MEAE (2023), *Priorités géographiques*, [103]
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/priorites-geographiques/>.
- MEAE (2022), *Évaluation de la Plateforme genre et développement (2006-2020)*, [51]
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/eval_plateforme_genre_dev_2022_vf_cle858a1e.pdf.
- MEAE (2021), *Nouveau Sommet Afrique-France : réinventer ensemble la relation*, [109]
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/afrique/nouveau-sommet-afrique-france-reinventer-ensemble-la-relation/#:~:text=Dans%20le%20cadre%20du%20Nouveau,Ayissi%20en%20est%20un%20exemple>.
- MEAE (2021), *Philanthropie et développement : État des lieux et stratégie de partenariat*, [13]
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/rapports-et-etudes/article/philanthropie-et-developpement-etat-des-lieux-et-strategie-de-partenariat>.
- MEAE (2019), *Droits humains et développement - Une approche de la coopération au développement*, [106]
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/droits_humains_fr_cle04c451.pdf.
- MEAE (2018), *Prévention, résilience et paix durable (2018-2022)*, [104]
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/meae_strategie_etatsfragiles_bd_web_cle091a27.pdf.
- MEAE (2018), *Stratégie humanitaire de la France 2018-2022*, [93]
<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2018-2022/>.
- MEAE (2018), *Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022)*, [15]
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_internationale_egalite_femmes-hommes_web_cle089345.pdf.
- MEAE (2016), *Innover ensemble : Stratégie de promotion des nouveaux modèles de l'économie sociale*, MEAE, [83]
https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/innover_ensemble_integral_fr_cle83c151.pdf.
- MEAE and AFD (2021), *Le Fonds de soutien aux organisations féministes*, [36]
<https://www.afd.fr/fr/ressources/fonds-de-soutien-aux-organisations-feministes-brochure>.
- MEFSIN (2019), *FASEP (Don du Trésor): Fonds d'études et d'aide au secteur privé - Guide pour les entreprises*, [87]
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau2/Pages/3c714fc2-ff65-4dad-bfac-28f1faeca917/files/ca4bdf4-3aff-4309-a3a8-3b000cb8ed62>.
- MEFSIN, MEAE (2023), *Revue par les pairs de la France 2023-2024 du CAD, Auto-évaluation des autorités françaises*. [5]
- MEFSIN; MEAE (2023), *Mise à jour du cadre stratégique de 2009 pour l'aide au commerce de la France (non publié)*. [81]

- MINESFIN (2023), *Évaluation de la participation de la France au Fonds vert pour le climat (FVC) et de la place du FVC au sein de l'architecture multilatérale climat et environnement*, [26]
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/l-unite-d-evaluation-des-activites-de-developpement-uead/evaluation-de-la-participation-de-la-france-au-fonds-vert-pour-le-climat-fvc-et-de-la-place-du-fvc-au-sein-de-l-architecture-multilaterale-cl>.
- MINESFIN (2021), *Seven countries launch international coalition “Export Finance for Future” (E3F) to align export finance with climate objectives*, [44]
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/04/14/seven-countries-launch-international-coalition-export-finance-for-future-e3f-to-align-export-finance-with-climate-objectives>.
- Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire (2018), *Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (2018-2030)*, [45]
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_SNDI_0.pdf.
- Ministère des Armées (2023), *Libye – La France envoie une aide militaire d'urgence suite au passage de la tempête Daniel*, [98]
<https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/libye-france-envoie-aide-militaire-durgence-suite-au-passage-tempete-daniel>.
- Ministère des Armées (2023), *Opération Sagittaire au Soudan : la France a évacué plus de 900 ressortissants*, [97]
<https://www.defense.gouv.fr/actualites/operation-sagittaire-au-soudan-france-evacue-plus-900-ressortissants>.
- Observatoire Climat-Énergie (2022), *Climat | Émissions nettes de gaz à effet de serre en France*, [49]
<https://www.observatoire-climat-energie.fr/climat/global/emissions-nettes/>.
- OCDE (2024), *Explorateur des données de l'OCDE, Système de notification des pays créanciers (base de données)*, [4]
[https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=fr&df\[ds\]=DcdDisseminateFinal&df\[id\]=DSD_CRS%40DF_CRS&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[vs\]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100.T.T.D.Q.T.&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=fr&df[ds]=DcdDisseminateFinal&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100.T.T.D.Q.T.&to[TIME_PERIOD]=false).
- OCDE (2024), *Prévisions du PIB nominal (indicateur)*, [1]
<https://doi.org/10.1787/d7ad9d62-fr>
 (accessed on 9 January 2024).
- OCDE (2023), *A Decade of Development Finance for Biodiversity*, OECD Publishing, Paris, [28]
<https://doi.org/10.1787/e6c182aa-en>.
- OCDE (2023), *Private sector instruments: Additionality, reporting requirements and data disclosure, and monitoring, safeguards and disciplines*, [78]
[https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2023\)20/REV3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2023)20/REV3/en/pdf).
- OCDE (2023), *Risk management and locally led development: Understanding how to better manage risks for sustainable impact*, [74]
[https://one.oecd.org/document/DCD\(2023\)48/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2023)48/en/pdf).
- OCDE (2021), *Examen à mi-parcours de la France*, [42]
[https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR\(2024\)3/8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/AR(2024)3/8/en/pdf).
- OCDE (2018), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : France 2018*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, [10]
<https://doi.org/10.1787/9789264302716-fr>.

- OCDE (2018), *Principes Directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : Rapport sur la revue par les pairs du point de contact national - France*, <https://mneguidelines.oecd.org/France-NCP-Peer-Review-2018-FR.pdf>. [82]
- ODI (2023), *A fair share of climate finance? The adaptation edition*, ODI, <https://odi.org/en/publications/a-fair-share-of-climate-finance-the-adaptation-edition/>. [29]
- OECD (2021), *Integrating Environmental and Climate Action into Development Co-operation: Reporting on DAC Members' High-Level Meeting Commitments*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/285905b2-en>. [27]
- Oxfam (2023), *Tendances malsaines*, <https://www.oxfamfrance.org/rapports/les-derives-dhopitaux-prives-finances-par-les-institutions-financieres-de-developpement/>. [79]
- Pluricité (2022), *Évaluation de l'instrument Prêt du Trésor et de ses retombées économiques (2005-2020)*, Direction Générale du Trésor, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international/l-unite-d-evaluation-des-activites-de-developpement-uead/evaluation-de-l-instrument-pret-du-tresor-et-de-ses-retombees-economiques-2005-2020>. [85]
- Proparco (2023), *Rapport d'impact 2022*, <https://www.proparco.fr/fr/ressources/rapport-dimpact-2022>. [75]
- Proparco (2023), *Stratégie 2023-2027 : Agir ensemble pour plus d'impacts*, <https://www.proparco.fr/fr/ressources/strategie-2023-2027-de-proparco-plaquette>. [62]
- Proparco (2021), *Secteur privé et développement n°36 : Accompagnement technique, élargir le champ des possibles*, Proparco, <https://www.proparco.fr/fr/ressources/secteur-prive-et-developpement-ndeg36-accompagnement-technique-elargir-le-champ-des>. [70]
- Proparco (2021), *Soutenir les PME en Afrique : 10 ans d'impact de FISEA - Synthèse du rapport d'étude*, <https://www.proparco.fr/fr/ressources/soutenir-les-pme-en-afrique-10-ans-dimpact-de-fisea>. [68]
- Proparco (2020), *L'offre de renforcement de capacités de Proparco pour engager ses clients vers plus d'impacts positifs*, <https://www.proparco.fr/fr/ressources/propulse-version-francaise>. [72]
- Publish What You Fund (2022), *Aid Transparency Index*, <https://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2022/france-french-development-agency-afd/> (accessed on January 2024). [12]
- Quadrant Conseil, Perfégat (2022), *Évaluation de la prise en compte du genre dans les projets de l'AFD (2014-2018)*, AFD, Paris, <https://www.afd.fr/fr/ressources/evaluation-de-la-prise-en-compte-du-genre-dans-les-projets-de-lafd-2014-2018-0>. [34]
- République française (2024), *Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits*, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049180270>. [96]
- République gabonaise et Présidence de la France (2023), *One Forest Summit. Le Plan de Libreville*, <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/14/4f5e2950b1066def03e64988f7c24bd7aa18834a.pdf>. [22]

- Ronal, O. (2021), "Private equity for development - Issues and perspectives on a public policy financial instrument: The case of French development aid policy", *Revue de la régulation - Capitalisme, institutions, pouvoirs*, Vol. 30, <https://doi.org/10.4000/regulation.19065>. [69]
- STOA (2023), *Rapport impact 2023*, <https://www.stoainfraenergy.com/wp-content/uploads/2023/08/2023-08-03-Rapport-impact-2023-STOA.pdf>. [77]
- UK International Development (2023), *International development in a contested world: Ending extreme poverty and tackling climate change: A White Paper on International Development*, FCDO, London, <https://www.gov.uk/government/news/uk-unveils-white-paper-to-set-approach-to-global-development>. [111]
- UN (2023), *A new Agenda for peace - our common agenda policy brief N°9*, <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>. [105]
- UNOCHA (2024), *Financial Tracking Service*, <https://fts.unocha.org/global-funding/overview/2023>. [90]
- URD (2023), *Bilan des engagements de la stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/meae_2023_06_01_bilan_shrf_2018_-_2022_urd_cle0c7f11.pdf. [94]

Notes

¹ Ces ressources incluent les annulations de dettes, certaines opérations de prêts et le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) abondé par une partie de la taxe de solidarité sur les billets d'avion et de la taxe sur les transactions financières.

² Programme 209 : Solidarité à l'égard des pays en développement ; programme 110 : Aide économique et financière au développement.

³ L'Institut de recherche pour le développement (IRD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).

⁴ En 2021, l'APD des collectivités territoriales françaises s'élevait à 126.7 millions EUR (CNCD, 2023^[112]) soit 12 % du total de l'APD française, dont plus de la moitié consacrée au financement de l'accueil des réfugiés en France.

⁵ Entre 2016 et 2018, le mandat de l'AFD a été ouvert à de nouveaux secteurs : gouvernance, industries créatives et culturelles, enseignement supérieur, éducation citoyenne au développement, sport, migrations internationales, économie sociale et solidaire, et de nouvelles géographies : Ukraine, Argentine, Albanie, Macédoine du Nord, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro et Serbie.

⁶ Le groupe AFD est également mandaté pour financer le développement durable des départements et collectivités territoriales en France sur des financements non comptabilisés en APD.

⁷ Elle finance également un nombre croissant d'opérateurs de l'État œuvrant à l'international.

⁸ Les priorités transversales sont : le climat et l'environnement ; l'égalité des genres ; les crises et les situations de fragilité ; les droits humains. Les priorités sectorielles sont la santé ; l'éducation ; la sécurité alimentaire ; l'eau et l'assainissement ; la croissance inclusive ; et la gouvernance.

⁹ 1) La lutte contre la pauvreté, les inégalités et les conséquences du changement climatique, afin de renforcer la stabilité internationale et la prévention des crises ; 2) la sauvegarde des biens publics mondiaux, dont le climat et la biodiversité ; 3) la promotion de la stabilité du cadre macroéconomique ; 4) la promotion de l'influence et des intérêts de la France et des Français et la défense des valeurs de la France.

¹⁰ 1) Accélérer la sortie du charbon et financer les énergies renouvelables, 2) protéger les réserves les plus vitales de carbone et de biodiversité, 3) investir dans la jeunesse via l'éducation, 4) renforcer la résilience face aux risques sanitaires, 5) promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat africains, 6) mobiliser l'expertise et les financements privés et publics pour les infrastructures, 7) renforcer la souveraineté alimentaire, 8) soutenir partout les droits humains, 9) promouvoir les droits des femmes et l'égalité femmes-hommes, 10) lutter contre l'immigration clandestine.

¹¹ Les dernières orientations stratégiques font passer de 67 à 74 % la cible en termes de taux de participation d'entreprises françaises aux appels d'offres internationaux du groupe AFD, et créent un indicateur sur la proportion des projets financés par l'AFD conduisant à un appel d'offres international (cible de 60 %). Les orientations évoquent également le rôle de pilotage des experts techniques internationaux dans une logique de promotion des intérêts économiques français.

¹² La part des frais associés aux demandeurs d'asile (frais d'accueil et frais de santé) est passée de 6 à 10 % du total du budget de l'État et de ses agences. Voir <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/documents-de-politique-transversale-2024>.

¹³ Les autorisations d'engagements constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées sur une année donnée mais servent de support à l'engagement de dépenses qui peuvent s'étaler sur plusieurs années. Elles diffèrent des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagements antérieures. Ainsi, si les autorisations d'engagements pour 2024 sont en baisse par rapport à 2023, les crédits de paiement sont en faible hausse. Il convient de souligner que l'évolution des autorisations d'engagement correspond en partie au caractère cyclique de certaines reconstitutions multilatérales ou de certains dispositifs bilatéraux et doit donc être interprétée avec précaution.

¹⁴ L'appellation Équipe France désigne l'ensemble des acteurs publics français de la coopération au développement, c'est-à-dire : les ministères, les collectivités territoriales, les opérateurs, les centres de recherche, les organisations de la société civile, la philanthropie privée, etc.

¹⁵ Le conseil d'orientation stratégique de l'Agence, composé des représentants de l'État à son conseil d'administration et présidé par le ministre chargé du développement, coordonne la préparation de son contrat d'objectifs et de moyens (COM) et en contrôle l'exécution. Il prépare, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées à l'Agence en application des décisions arrêtées par le CICID.

¹⁶ En dehors des dons mis en œuvre pour le compte de l'État, son financement repose principalement sur l'émission d'obligations sur les marchés, qu'elle redistribue sous forme de prêts et qu'elle rembourse grâce

au remboursement de ses propres débiteurs. Ce mode de financement lui assure une grande autonomie financière puisque ses charges d'exploitation sont, en grande partie, couvertes par sa seule activité bancaire. Suite à une importante levée de fonds ces dernières décennies, les dettes de son bilan contractées auprès de l'État ne représentent plus que 2 % du total des emprunts, contre plus de 25 % en 2010.

¹⁷ La loi dispose que l'action à l'étranger de l'AFD s'exerce sous l'autorité du chef de mission diplomatique.

¹⁸ Les différentes modalités d'évaluation comprennent les évaluations d'impact, à long terme, rapides, thématiques, basées sur les modalités/outils, pays/région, grappes de projets, projets individuels, institutions, ainsi que sur l'engagement politique dans des domaines particuliers.

¹⁹ La loi de 2021 prévoit que la commission soit rattachée à la Cour des comptes. En mars 2024, une nouvelle proposition de loi prévoyait un rattachement au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Cette proposition de loi devait encore être votée au moment de la rédaction du présent rapport.

²⁰ Cette plateforme est accessible depuis septembre 2022, à l'adresse suivante : <https://data.aide-developpement.gouv.fr/pages/accueil/>.

²¹ La note du groupe AFD a progressé de cinq points par rapport à 2020. Le groupe fait désormais partie de la catégorie « good » du classement, catégorie qui inclue les institutions qui publient de manière régulière des données de bonne qualité, et à partir desquelles il est possible de mener des travaux de recherche et d'analyse.

²² En 2021-22, 46.8 % des engagements de l'aide bilatérale ventilable de la France examinés avaient l'égalité des genres pour objectif principal ou significatif (en hausse par rapport aux 32.8 % de 2018-19), la moyenne du CAD s'établissant à 43.3 %. Il convient toutefois de noter, que le degré de couverture de l'analyse genre a fortement baissé après 2021 – ce qui réduit la précision de la comparaison entre les chiffres antérieurs et postérieurs à 2021. En 2021, les marqueurs genre du CAD couvraient plus de 95 % de l'aide bilatérale ventilable de la France, contre 64 % en 2022.

²³ Sont inclus dans la zone Afrique et Méditerranée tous les pays du continent africain, ainsi que la Turquie, la Syrie, le Liban, la Jordanie, la Cisjordanie et la bande de Gaza.

²⁴ Autour de 30 % de l'aide bilatérale ventilable par pays.

²⁵ Le choix du mode de financement d'un projet (prêt ou don) et le niveau de bonification d'un prêt dépendent des éléments suivants : le cadre d'autorisation des tutelles de l'AFD pour les prêts pour chaque pays et le cadre prudentiel ; le volume des financements disponibles, moins contraints sur les prêts que sur les subventions ; les attentes ou demandes des bénéficiaires en termes d'outils de financement ; l'analyse de la « rentabilité financière » du projet ; la programmation-pays dans son ensemble.

²⁶ Dont tout n'est pas comptabilisé en tant qu'APD.

²⁷ Notamment, lors de son discours à Ouagadougou en novembre 2017, le président de la République a placé la jeunesse au cœur du partenariat de la France avec le continent africain, en particulier autour des enjeux d'éducation et d'enseignement supérieur, d'entrepreneuriat et d'innovation, de culture et de sport.

²⁸ Le renforcement de l'aide projets au sein du MEAE implique plus d'un doublement des anciens FSPI d'ici à 2026 (de 80 millions EUR en 2023 à 200 millions EUR en 2026) et le lancement de deux fonds

thématiques axés sur l'Afrique (partenariat et entrepreneuriat culturel) dotés respectivement de 6 et 20 millions EUR. Les anciens FSPI, désormais FEF, financent, pour une durée de deux ans, des projets d'un montant pouvant aller de 100 000 EUR à 1 million EUR. Le fonds partenariat finance les projets des partenaires africains (institutionnels et société civile) centrés sur la mise en œuvre de l'agenda de Ouagadougou : sport, culture, langue française, engagement citoyen, agriculture, entrepreneuriat, innovation, formation professionnelle, scolarisation, etc. Ce fonds a financé neuf projets pilotes pour 2023, mis en œuvre sur 30 mois, dans neuf pays prioritaires. Le fonds d'appui à l'entrepreneuriat culturel est doté de 20 millions EUR et cible 19 pays prioritaires en Afrique. Il doit permettre aux ambassades et aux instituts français d'accompagner les entrepreneurs africains dans le domaine des industries culturelles et créatives. Dix-huit projets sélectionnés seront menés de mi-2023 à septembre 2024. Les projets FEF dit rapide (FEF-R) sont prévus sur une période de 12 mois, d'un montant compris entre 10 000 et 100 000 EUR. Cet outil concerne le même périmètre thématique et géographique que le FEF.

²⁹ Les financements ONG de l'AFD sont octroyés à des projets d'un montant supérieur à 300 000 EUR (200 000 EUR dans des cas exceptionnels).

³⁰ Un rapport de la Cour des comptes notait que « les conseillers de coopération et d'action culturelle gagneraient ainsi à mieux connaître l'activité propre et les différents canaux de financement, en dons-projet comme en prêts, de l'AFD et d'Expertise France, ainsi que l'ensemble des initiatives et appels à projets formés par les autres opérateurs » et que « La professionnalisation et la revalorisation de la filière développement au sein du ministère impliquent de stabiliser les équipes chargées de la tutelle et de mieux former les agents partant en poste, afin que les conseillers de coopération et d'action culturelle, en particulier, soient systématiquement dotés d'une bonne connaissance de l'ensemble des instruments financiers mobilisables par chacun des opérateurs, tant au niveau bilatéral qu'au niveau régional et multilatéral ». Voir : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-pilotage-strategique-des-operateurs-de-l'action-exterieure-de-letat>.

³¹ Les anciens FSPI, dotés d'un budget total de 80 millions EUR sont mis en œuvre dans 70 pays, les deux autres fonds également labélisés Fonds Équipe France, pour un budget total de 26 millions EUR, ciblent quant à eux les anciens pays prioritaires africains.

³² La part de l'assistance technique a fortement chuté au sein de la coopération française, passant de près de 70 % de l'aide bilatérale dans les années 1970 à 10 % en 2021.

³³ En 2022, l'UE représentait 51 % des financements d'Expertise France, l'AFD 21 % et le MEAE 21 %. Expertise France est devenue la deuxième agence européenne d'assistance technique par sa taille, derrière la GIZ, l'agence allemande. Voir <https://www.expertisefrance.fr/documents/20182/426622/Bilan+%26+perspectives+2022-2023/fda1c2c4-e5a0-54c0-f22d-3f8215f1b823>.

³⁴ Peuvent être recrutés en qualité d'experts techniques internationaux : les agents publics français ; les fonctionnaires originaires d'un État membre de l'UE, d'un État partie à l'accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse ; et, en fonction des qualifications spécifiques recherchées, une personne n'ayant pas la qualité d'agent public. En 2022, Expertise France a déployé 220 experts techniques internationaux sur le terrain, soit une hausse de 60 % par rapport à 2021 (137) ; l'objectif est d'en déployer 500 d'ici 2027. Voir <https://www.expertisefrance.fr/documents/20182/426622/Bilan+%26+perspectives+2022-2023/fda1c2c4-e5a0-54c0-f22d-3f8215f1b823>.

³⁵ À travers l'intégration transversale (*mainstreaming*) et les cobénéfices climatiques.

³⁶ Ces ambitions incluent les pratiques internes à l'AFD avec des objectifs de réduction de l'empreinte carbone ou la création d'un réseau de correspondants carbone. Voir <https://www.afd.fr/fr/ressources/rapport-activite-et-responsabilite-societale-2023-rso>.

³⁷ À travers le soutien direct à des aires protégées, l'intégration transversale (*mainstreaming*) et la recherche de cobénéfices, notamment climat-nature.

³⁸ Par exemple, la stratégie santé et protection sociale, à travers le lancement du *Community Resilience Partnership Program* avec la Banque asiatique de développement, vise à aider les pays et les communautés les plus vulnérables d'Asie et du Pacifique. La stratégie éducation, formation professionnelle et emploi, vise à renforcer la collaboration avec le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE), priorisant les pays touchés par l'extrême pauvreté ou les conflits.

³⁹ Qui incluent la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (UNFCCC), la Convention sur la biodiversité biologique (CBD) et la Convention sur la lutte contre la désertification (UNCCD).

⁴⁰ La France s'est également engagée en faveur du Green Deal européen et de ses implications pour la coopération au développement, telles que l'écologisation du cadre financier pluriannuel de l'UE et le soutien à la transformation de la Banque européenne d'investissement en une banque climatique de l'Union.

⁴¹ Avec le Kazakhstan sur l'accès à l'eau en 2024, ou avec le Costa Rica sur l'océan en 2025.

⁴² La France a récemment apporté des contributions significatives aux principaux fonds multilatéraux qui se concentrent sur l'éducation (Partenariat mondial pour l'éducation : 333 millions EUR sur le cycle 2021-25), le changement climatique (doublement de la contribution au FVC : 1.55 milliard EUR sur la période 2020-23), la santé (Fonds mondial : 1.6 milliard EUR sur 2023-25), la biodiversité (Fonds pour l'environnement mondial : 298 millions EUR sur 2023-26) ou l'agriculture (FIDA : 150 millions EUR sur 2025-27). Voir <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2024/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2024/documents-de-politique-transversale-2024>.

⁴³ Ainsi, en tant que membre du conseil d'administration du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, la France plaide pour une plus grande intégration du lien climat-santé et pousse à la recherche de synergies et de partenariats avec le Fonds vert pour le climat (FVC). Au sein du Fonds international pour l'agriculture et le développement (FIDA), elle fait partie des promoteurs d'une approche pro-genre et du lien avec l'adaptation au changement climatique et la lutte contre la perte de biodiversité.

⁴⁴ À titre d'exemple, deux experts sur les sujets liés au financement de la biodiversité et aux forêts seront déployés en 2024 à la Banque mondiale et à la Banque asiatique de développement (BAsD) tandis que deux ETI climat sont déployés depuis 2022 au sein de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et de la Banque asiatique pour l'investissement dans les infrastructures (BAII) et un ETI finance privée est déployé au Fonds vert pour le climat.

⁴⁵ La France s'était engagée à allouer 5 milliards EUR par an pour le climat en 2020, dont 1.5 milliard EUR par an pour l'adaptation, cibles qu'elle a dépassées en 2018 (<https://doi.org/10.1787/285905b2-en>); puis 6 milliards EUR par an sur la période 2021-25, dont un tiers consacré à l'adaptation, ce qu'elle a atteint en 2022 (fournissant 6.8 milliards EUR d'APD). De plus, la France est l'un des principaux fournisseurs de financement public du développement pour la biodiversité: sur la période 2018-22, elle a dépensé en moyenne 1.4 milliard USD (USD constant 2022) par an (ce qui représente en moyenne 13 % de ses activités), ce qui lui a permis d'atteindre à temps l'objectif d'Aichi n° 20 de la Stratégie pour la biodiversité de la Convention sur la diversité biologique (<https://doi.org/10.1787/e6c182aa-en>). La France s'est fixée comme nouvel objectif de consacrer 1 milliard EUR par an à la biodiversité sur la période 2021-25 (objectif qu'elle a dépassé en 2022 avec 2 milliards EUR) et 30 % du financement du développement lié au climat réservés à la biodiversité (soit 1.8 milliard EUR d'après son objectif climatique). Voir https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/orientations_cle017322.pdf

⁴⁶ Cela fait suite à des engagements stratégiques dans ce domaine – l'AFD s'est ainsi engagée à assurer des soins de qualité accessibles et à améliorer la capacité des systèmes à faire face aux crises sanitaires et climatiques – et les dépenses de santé de base expliquent principalement la croissance de l'APD liée à la santé. Le financement des infrastructures sociales est ainsi passé de 2.8 milliards EUR à 5.1 milliards EUR entre 2018 et 2022, principalement grâce aux investissements dans le secteur de la santé, qui ont quadruplé sur cette période.

⁴⁷ Parmi les initiatives mises en place pour répondre à cet objectif, la France a lancé en 2020 le Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF). Lors de sa première phase (2020-22) il a financé 1000 organisations féministes dans 73 pays, à hauteur de 134 millions EUR, faisant de la France le premier pays financeur des OSC féministes et des institutions gouvernementales pour les droits des femmes en 2021-22. Le FSOF a été renouvelé en septembre 2023.

⁴⁸ Un groupe de travail se penche actuellement sur la question du lien entre climat et genre, ce qui permettra de mieux comprendre la façon de définir l'action féministe dans un contexte affecté par le changement climatique, conformément aux bonnes pratiques des membres du CAD.

⁴⁹ Le soutien à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises peut également être un moyen d'articuler les agendas sociaux et environnementaux, comme indiqué par les lignes directrices de l'OCDE à l'intention des multinationales sur la conduite responsable des entreprises, qui abordent la question de la transition juste déjà présente dans l'Accord de Paris. Voir <https://doi.org/10.1787/81f92357-en>.

⁵⁰ L'avis de développement durable s'applique aux financements dépassant un certain seuil (plus de 1.5 million EUR pour les subventions et 5 millions EUR pour les prêts), qui suivent le cycle de projet classique de l'AFD et dont les impacts en termes de développement durable peuvent être évalués. Cela exclut les guichets de financement ou les fonds spéciaux qui sont soumis à un cycle de projet spécifique (par exemple, les projets du Fonds français pour l'environnement mondial, le Fonds d'innovation pour le développement, les guichets FISONG pour les organisations de la société civile ou FICOL pour les collectivités locales). Voir <https://www.afd.fr/en/ressources/sustainable-development-analysis-grids>.

⁵¹ Entre autres : l'Institut de recherche pour le développement (IRD) est mobilisé pour structurer la position française dans le cadre des agendas internationaux sur le développement durable et la lutte contre le changement climatique ; avec une expertise ancrée dans la science de la durabilité, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) est actif sur les questions de résilience santé et d'agroécologie ; et les recherches de l'Institut de développement durable

et des relations internationales (IDDRI) ont informé la position française lors des COP climat et biodiversité ou lors de la présidence de l'UE. De plus, la France mène sa propre recherche sur les liens entre les inégalités et les questions environnementales ou climatiques. Voir <https://www.afd.fr/fr/ressources/spirale-dette-climat-une-approche-empirique-pour-detecter-les-situations-de-double-vulnerabilite>.

⁵² Par exemple via les évaluations des risques pour les investissements et le développement de projets d'infrastructures. Au niveau du CAD, la France propose également une nouvelle mesure statistique pour mieux prendre en compte les efforts de mobilisation, y compris auprès du secteur privé.

⁵³ Voir <https://financeincommon.org/>

⁵⁴ Voir : <https://alliance4e.org/>.

⁵⁵ STOA est un fonds à impact créé par l'AFD et la Caisse des dépôts en 2017, avec comme objectif de financer des prises de participation dans des projets d'infrastructures dans les pays en développement, en portant une attention particulière au développement durable.

⁵⁶ Versements bruts d'APD, USD constants (2021), contre 200 millions USD en 2015-16. Ce chiffre ne comprend pas les prêts moins concessionnels, faisant partie des autres apports du secteur public.

⁵⁷ Voir : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/12/14/corporate-sustainability-due-diligence-council-and-parliament-strike-deal-to-protect-environment-and-human-rights/>.

⁵⁸ Un des principaux axes de Choose Africa2 est le soutien de l'AFD et de Bpifrance à la constitution d'un écosystème entrepreneurial dans quatre pays africains (Sénégal, Côte d'Ivoire, Bénin et Togo), le cas échéant par la création de banques publiques d'investissement locales.

⁵⁹ En complément d'autres mesures prévues, notamment un ajustement de la doctrine en matière de dette, des aides budgétaires en dons et des prêts très concessionnels.

⁶⁰ Notamment sa forte capitalisation (bien au-delà des seuils réglementaires), son faible risque en monnaie étrangère (moins de 3 % du capital consolidé) et le niveau bas de prêts douteux (autour de 7 %).

⁶¹ Voir : <https://choose-africa.com/>.

⁶² Avec un appui de l'UE, un programme similaire, EURIZ, permet également le financement de garanties en dehors de l'Afrique.

⁶³ La France, conjointement avec l'Angola, a également accueilli la conférence de reconstitution des ressources du FIDA en 2023 et s'est engagée à mobiliser pour sa part 150 millions USD, sa plus grande contribution à ce jour.

⁶⁴ Qui analyse sept dimensions : climat-bas carbone ; climat -résilience ; biodiversité ; social ; genre ; économie ; et gouvernance.

⁶⁵ Proparco fait un suivi régulier des risques ESG, y compris à travers une « ESG Watchlist » pour les cas de risque élevé.

⁶⁶ Elle recommandait notamment de mieux lier la stratégie globale aux théories du changement sectorielles, d'améliorer le suivi des risques opérationnels et la gestion de sous-performance.

⁶⁷ Dans certaines opérations, Proparco et STOA financent les mêmes clients, ce qui réduit également leur additionnalité de valeur respective, bien que leurs financements puissent être complémentaires.

⁶⁸ L'assistance technique représentait 1 % de la totalité de l'aide au commerce entre 2009 et 2019, contre 6 % au Royaume-Uni et 12 % aux Pays-Bas. Le programme phare de renforcement des capacités commerciales (PRCC) a été renouvelé avec une enveloppe de 30 millions EUR pour la période 2023-25. Les activités d'Expertise France en la matière sont en bonne partie financées par l'UE ([Expertise France et Entrepreneuriat](#)).

⁶⁹ En décembre 2023, un tribunal français a, pour la première fois, enjoint à une entreprise d'améliorer ses mesures de vigilance sur la base de la loi.

⁷⁰ Les orientations mentionnent la mise à jour de la stratégie de l'aide pour le commerce qui vise, entre autres, à promouvoir les chaînes de valeur durables, inclusives et résilientes, ainsi que l'objectif de renforcer les critères sociaux et environnementaux dans les appels d'offres de l'AFD.

⁷¹ De 2019 à 2022, la France a déclaré moins de 750 000 USD au total en faveur de projets dédiés à la CRE (code SNPC : 25040).

⁷² Ceci est prévu notamment dans la mise à jour du cadre stratégique pour l'aide au commerce.

⁷³ L'arrangement commun sur les crédits à l'exportation requiert une très haute concessionnalité pour pouvoir fournir une assistance liée à un PMA.

⁷⁴ Fonds d'études et d'aide au secteur privé pour des études de faisabilité en amont d'un projet d'infrastructure. Voir : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/le-fasep>.

⁷⁵ Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences pour recourir à des acteurs français, publics ou privés, pour une étude de préparation de projet ou un projet en assistance technique. Voir : <https://www.afd.fr/fr/le-fexte-un-instrument-de-cooperation-et-de-preparation-de-projet>.

⁷⁶ Facilité d'amorçage, de préparation et de suivi de projets.

⁷⁷ Dans son rapport, le CND SI avait formulé des recommandations relatives à l'implication du secteur privé, mettant en avant la nécessité de se concentrer sur le soutien au secteur privé local, de répondre aux besoins locaux formulés par les différents acteurs ainsi que l'attachement au principe de déliement de l'APD.

⁷⁸ Cible revue par rapport aux 80 % initialement proposés dans les orientations.

⁷⁹ Par exemple, relative à l'expertise technique, aux exigences environnementales et sociales ou encore à la prise en compte du coût total de possession (coût d'achat plus coûts d'exploitation pendant la durée de vie utile de l'actif).

⁸⁰ L'engagement français en Ukraine était de 473.8 millions USD en 2022. Entre 2021 et 2022, l'aide humanitaire est passée de 9.4 à 91.9 millions USD en Afrique et de 19.9 à 95.8 millions USD en Asie.

⁸¹ Les crédits d'aide alimentaire sont passés de 118 millions EUR en 2022 à 160 millions EUR en 2023 et sont mis en œuvre par les partenaires multilatéraux : Programme alimentaire mondial (PAM), UNICEF, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Organisation internationale des migrations (OIM), et par les ONG, au premier rang desquelles le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

⁸² Au sein du cadre multidimensionnel sur la fragilité de l'OCDE, l'APD aux secteurs liés à la paix est suivie à l'aide des codes sectoriels de notification suivants : 15110 (Politique du secteur public et gestion administrative), 15111 (Gestion des finances publiques), 15112 (Décentralisation et soutien aux collectivités territoriales), 15113 (Organisations et institutions de lutte contre la corruption), 15130 (Développement juridique et judiciaire), 15150 (Participation démocratique et société civile), 15152 (Législatures et partis politiques), 15153 (Médias et libre circulation de l'information), 15160 (Droits de l'homme), 15170 (Organisations et institutions de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes), 15180 (Mettre fin à la violence contre les femmes et les filles), 15190 (Faciliter des migrations et une mobilité ordonnées, sûres, régulières et responsables), 15210 (Gestion et réforme des systèmes de sécurité), 15220 (Consolidation de la paix civile, prévention et résolution des conflits), 15230 (Participation aux opérations internationales de maintien de la paix), 15240 (Réintégration et contrôle des armes légères et de petit calibre), 15250 (Enlèvement des mines terrestres et des restes explosifs de guerre), 15261 (Enfants-soldats : prévention et démobilisation).

⁸³ La Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat indique dans sa note « L'essentiel sur la mission "aide publique au développement" du projet de loi de finances 2023 » : « Au sein du groupe AFD, seuls Expertise France et Proparco sont en principe autorisés à intervenir en Ukraine. Cependant, l'AFD a été sollicitée très rapidement après l'invasion, sur décision du co-secrétariat du CICID du 15 mars 2022, afin de mettre en œuvre un prêt budgétaire de 300 millions EUR à l'Ukraine, sur ressources de l'État français. Ce prêt a été versé dès le 4 avril 2022, en appui aux dépenses sociales liées aux services publics (éducation, santé, transferts sociaux, retraites, etc.). La commission se félicite de cette réactivité, qui montre que l'AFD est aussi un instrument politique capable de mettre en œuvre rapidement les priorités du Gouvernement ». Voir <https://www.senat.fr/rap/a22-117-4/a22-117-4-syn.pdf>.

⁸⁴ On peut notamment citer, sans être exhaustifs la Suisse, l'Allemagne, la Suède et la Norvège.

⁸⁵ Cette contestation ne concerne pas uniquement les pays fragiles en conflit. En mars 2021, des enseignes de compagnies françaises (Auchan, Orange, Total, etc.) ont été prises pour cibles au Sénégal lors de manifestations liées à des problèmes sociopolitiques intérieurs. Des manifestations anti-françaises ont eu lieu en République centrafricaine en 2013, au Sénégal en 2015, au Niger depuis 2019, au Mali depuis 2020, au Burkina-Faso en 2021. Le sondage « African Youth Survey 2020 », de la Ichikowitz Family Foundation, mené auprès de jeunes de plusieurs pays, indiquait que 71 % des Gabonais, 68 % des Sénégalais, 60 % des Maliens et 58 % des Togolais avaient une mauvaise opinion de la France. Source : <https://yannhazoume.com/wp-content/uploads/2020/03/African-Youth-Survey-2020.pdf>.

Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2018

Vers un effort global de la France en faveur du développement

Recommandation de l'examen par les pairs de 2018	Progrès
La France doit se doter d'un dispositif de gouvernance pour promouvoir la cohérence de ses politiques. Elle doit s'assurer que ses efforts soutiennent, plutôt que freinent, le développement durable de ses pays partenaires, notamment les pays prioritaires.	<p><i>Mise en œuvre</i></p> <p>Le Conseil présidentiel et le CICID doivent renforcer la cohérence des politiques. Par ailleurs, la France s'est dotée d'une feuille de route pour l'Agenda 2030 et de 98 indicateurs de performance régulièrement mis à jour permettant de mesurer la cohérence des politiques. En pratique, cette cohérence semble être en amélioration : la France est passée de la 14^e place de l'indice de l'engagement pour le développement en 2003 à la 5^e en 2023. Néanmoins, la France débat encore peu des impacts transfrontaliers de ses politiques, bien qu'ils fassent l'objet d'études indépendantes.</p>

Vision et politiques en matière de coopération au développement

Recommandations de l'examen par les pairs de 2018	Progrès
Pour faciliter le pilotage de sa coopération la France devrait élaborer avec tous ses pays prioritaires des stratégies pays englobant l'ensemble des activités de coopération, de préférence dans le cadre de la programmation conjointe européenne.	<p><i>Mise en œuvre</i></p> <p>Depuis 2021, l'ambassadeur, via le conseil local de développement, réunit l'ensemble des parties prenantes françaises pour mettre en place une stratégie d'investissement solidaire et durable unique de l'Équipe France, annexée au plan d'action de l'ambassade, et pour coordonner les acteurs. Ces stratégies ne disposent pas encore systématiquement d'objectifs partagés entre institutions.</p>

Volume et répartition de l'aide

Recommandations de l'examen par les pairs de 2018	Progrès
La France devrait définir une stratégie pour atteindre un ratio APD/RNB de 0.55 % en 2022 – et de 0.7 % d'ici à 2030 – afin de répondre à ses engagements internationaux. D'ici à 2020 au plus tard, elle devra autoriser les engagements nécessaires pour atteindre cet objectif.	<p><i>Partiellement mise en œuvre</i></p> <p>La France a non seulement atteint son objectif de consacrer 0.55 % de son RNB à l'APD en 2022, mais l'a dépassé (0.56 %, soit 15.3 milliards EUR). Néanmoins, la France ne dispose pas de feuille de route claire pour atteindre sa cible de 0.7 % en 2030.</p>
Les moyens financiers visant à promouvoir l'égalité femmes-hommes dans la programmation de l'APD française doivent être renforcés pour affirmer sa volonté de mettre en œuvre cette politique.	<p><i>Mise en œuvre</i></p> <p>L'APD ayant pour objectif l'égalité femmes-hommes a fortement augmenté, passant de 32.8 % en 2018-19 de l'APD bilatérale à 46.8% en 2021-22 (à noter que la contribution à l'objectif n'a pas été examinée pour 36% de l'aide bilatérale ventilable en 2021-22, contre 0.4% en 2018-19). Néanmoins, la France n'a pas encore atteint ses propres cibles (75 % des financements ayant l'égalité femmes-hommes comme objectif principal ou significatif, et 20 % comme objectif principal). L'AFD estime qu'elle ne pourra atteindre ces objectifs que si ses contributions en subventions augmentent.</p>
Conformément à ses engagements, la France devrait concentrer son aide dans un nombre limité de secteurs où elle dispose d'une valeur ajoutée pour ses pays partenaires.	<p><i>Non mise en œuvre</i></p> <p>Les secteurs prioritaires ne représentent qu'une part minoritaire des allocations bilatérales et les portefeuilles-pays restent multi-secteurs.</p>

Recommandations de l'examen par les pairs de 2018	Progrès
<p>La France doit augmenter le volume de l'APD sous forme de dons vers les pays prioritaires (qui sont tous des PMA, y compris un bon nombre de pays fragiles). En même temps, la France doit veiller à ce que les indicateurs d'effort financier qu'elle utilise pour orienter ses allocations géographiques reflètent les priorités stratégiques de sa coopération, y compris en ce qui concerne les PMA, les pays fragiles et le Sahel.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Non mise œuvre</i></p> <p>La part de l'aide allouée aux pays prioritaires est restée stable sur la période de l'examen. Néanmoins, la liste des pays prioritaires est caduque depuis 2023. La priorité accordée aux PMA commence à être visible dans les allocations, la part de l'aide allouée à ces pays étant en augmentation constante depuis 2019, mais les cibles que la France s'est fixées ne sont pas atteintes.</p>

Organisation et gestion

Recommandations de l'examen par les pairs de 2018	Progrès
<p>L'AFD doit continuer à adapter ses procédures pour les rendre plus efficaces. Elle doit notamment instaurer des circuits plus courts entre la période de montage d'un projet et le premier décaissement, aussi bien dans les PMA qu'aux fins de stabilisation et de prévention des crises dans les États fragiles.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Partiellement mise en œuvre</i></p> <p>L'AFD a lancé en 2020 le programme CAP efficace qui vise à améliorer et à simplifier les processus de travail. Néanmoins, le délai moyen d'octroi du premier versement reste de 12 mois, comme observé lors du précédent examen.</p>
<p>Dans le cadre de l'intégration d'Expertise France au sein du groupe AFD, la France devra préciser le modèle économique de l'opérateur et son positionnement dans le système de coopération français, à Paris comme sur le terrain.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Mise en œuvre</i></p> <p>Expertise France, transformé en société par action simplifiée (SAS) par la loi du 4 août 2021 (avec comme actionnaire unique l'AFD), a officiellement été intégré au groupe AFD le 1^{er} janvier 2022 et est à l'équilibre financier. La mise en œuvre constitue une part grandissante mais toujours relativement faible du chiffre d'affaires de l'AFD.</p>
<p>La France doit améliorer le pilotage stratégique et la supervision de sa coopération, avec des mandats clairement délimités et assortis de moyens humains.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Partiellement mise en œuvre</i></p> <p>La France a étoffé son dispositif de pilotage au siège et dans les pays partenaires et augmenté les ressources humaines au sein du MEAE. Les réformes ont renforcé le leadership politique mais le pilotage stratégique et équilibré entre les différentes parties prenantes de la coopération reste un enjeu.</p>

Mise en œuvre de la coopération au développement et partenariats

Recommandations de l'examen par les pairs de 2018	Progrès
<p>La France doit renforcer son dialogue stratégique avec ses partenaires multilatéraux tout en assurant la cohérence de ses politiques et l'efficacité de ses partenariats. Elle doit également améliorer sa coordination interne, fonder ses contributions sur des critères clairs et partager des cadres financiers indicatifs pluriannuels pour une meilleure prévisibilité de son aide multilatérale.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Partiellement mise en œuvre</i></p> <p>La France est en train de définir une nouvelle stratégie d'engagement auprès du secteur multilatéral. Ses partenaires mettent en avant la cohérence du discours stratégique, l'engagement dans les instances décisionnelles et la qualité des financements. Mobiliser plus systématiquement les équipes en poste dans les pays partenaires pourrait contribuer à faire remonter des informations utiles à la France dans les instances de gouvernance.</p>
<p>La France doit augmenter la part de son aide bilatérale consacrée aux ONG internationales et locales ou acheminée par le biais de ces ONG.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Mise en œuvre</i></p> <p>La France a plus que doublé la part de l'aide allouée aux ONG sur la période de l'examen. Toutefois, alors qu'il était envisagé que les financements alloués aux ONG atteignent 15 % de l'APD bilatérale de la France, ceux-ci ne devraient pas augmenter jusqu'en 2026 et stagner aux alentours de 6 %.</p>

Résultats et redevabilité

Recommandation de l'examen par les pairs de 2018	Progrès
<p>La France devrait développer et intégrer la gestion axée sur les résultats dans l'ensemble de ses programmes de coopération au développement, afin que les résultats obtenus (du niveau projet au niveau central) servent à améliorer la redevabilité, le pilotage, la communication et l'apprentissage.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Partiellement mise en œuvre</i></p> <p>Les priorités politiques et les contrats d'objectifs et de moyens s'accompagnent d'indicateurs de ressources et de résultats, mais l'attribution des résultats aux actions de la France ou les effets en termes de développement ne sont pas évidents à analyser. Le groupe AFD a également lancé des chantiers pour renforcer le suivi des résultats en interne.</p>

Aide humanitaire et fragilité

Recommandation de l'examen par les pairs de 2018	Progrès
<p>La France devrait adopter une approche globale et équilibrée des crises, en préservant la lutte contre la pauvreté comme objectif principal de l'APD, ainsi que les principes de l'action humanitaire.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Mise en œuvre</i></p> <p>La France a développé et soutient une approche globale des crises, clairement formulée par le MEAE, l'AFD, mais également le ministère en charge des armées. L'objectif de lutte contre la pauvreté en tant qu'axe de lutte contre les crises est également clairement exprimé. La préservation de l'espace humanitaire est un axe majeur de la stratégie humanitaire française.</p>

Annexe B. Progrès accomplis au regard des instruments juridiques de l'OCDE sous la responsabilité du CAD

Recommandations adoptées par le Comité d'aide au développement

Recommandation sur les conditions financières et modalités de l'aide [OECD/LEGAL/5006]

La France ne respecte pas la recommandation du CAD sur les conditions financières et modalités de l'aide depuis plus de dix ans.

Tableau A B.1. Conformité de la France à la recommandation de 1978 sur les conditions financières de l'aide, en 2020 et 2021

		2020	2021	2018-2020 ^b
Engagements d'APD ^a en millions USD		24 465	21 547	
Élément de libéralité des engagements d'APD ^a	Norme : 86 %	75.3	75.6	
Critère de volume : engagements d'APD ^a en % du RNB	Norme : 2020 0.28 %	0.92		
	Norme : 2021 0.27 %		0.72	
Élément de libéralité des engagements d'APD ^a en faveur des PMA (deux normes alternatives)	Annuel pour l'ensemble des PMA – Norme : 90 %	80.4	77.6	
	Moyenne sur 3 ans pour chaque PMA – Norme : 86 %			n

Note : a) À l'exclusion des opérations de réaménagement de la dette. Les prises de participation sont considérées comme ayant un élément de libéralité de 100 % mais ne sont pas affichées comme des prêts. b) n = non-conformité. Pour mémoire, lors de ses discussions en 2020, le CAD a convenu de la nécessité de mettre à jour la Recommandation du CAD sur les conditions financières et modalités de l'aide pour refléter les décisions prises en 2014 lors de la réunion à haut niveau du CAD sur la révision de la définition de l'APD et la nouvelle mesure de la concessionnalité. Cependant, les membres du CAD ont exprimé différentes opinions sur la nature des changements à apporter au-delà d'une mise à jour technique.

Source : OCDE (2024^[1]), Explorateur des données de l'OCDE, Système de notification des pays créanciers (base de données), [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=fr&df\[ds\]=DcdDisseminateFinal&df\[id\]=DSD_CRS%40DF_CRS&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[vs\]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100..T..T.D.Q..T..&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=fr&df[ds]=DcdDisseminateFinal&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100..T..T.D.Q..T..&to[TIME_PERIOD]=false).

La France explique ce non-respect de la recommandation par la part des prêts dans le total de l'aide française (environ 20 % de l'APD française mesurée en équivalent-don). Elle prévoit que le taux d'élément-don moyen ou d'élément-don moyen de l'aide aux PMA devraient progressivement remonter, notamment grâce aux diverses mesures entérinées à l'occasion du CICID de juillet 2023. Pour mémoire, avec 49.9 % de prêts dans son APD totale, la Corée respecte la recommandation de 1978.

Recommandation sur le déliement de l'aide publique au développement **[[OECD/LEGAL/5015](#)]**

L'APD française n'est pas entièrement conforme aux standards du CAD. En 2021-22, 92.8 % de son APD allouée aux pays et secteurs couverts par la recommandation était déliée, contre une cible de 100 %. En prenant en compte l'ensemble de son APD bilatérale en dehors de ces pays, 79 % de son aide était déliée. Deux instruments gérés par la Direction générale du Trésor constituent l'essentiel de l'APD liée, à savoir les prêts concessionnels du Trésor et le Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), ce dernier intégrant des critères explicites pour maximiser le soutien à l'export en faveur des entreprises françaises. Les prêts liés représentaient 938 millions USD, équivalent à 11.5 % de l'ensemble des prêts accordés en 2022.

La France fait partie des membres du CAD respectant l'exigence de transparence, en notifiant les contrats *ex ante* et *ex post*. Elle se distingue également pour avoir fait évaluer l'instrument de prêts liés.

La nouvelle approche française de promotion du secteur privé français soulève des questions quant à l'engagement pris, en vertu de la recommandation, de veiller à ce que l'APD soit déliée, à la fois *de jure* et *de facto*. La France se propose ainsi d'étendre les prêts liés aux PMA, ce qui va à l'encontre de la recommandation. De surcroît, la cible fixée à l'AFD en termes d'appels d'offres auxquels doivent répondre des entreprises françaises risque d'orienter l'instruction des projets vers des fournisseurs français.

En 2021, près de 43 % des contrats financés par l'AFD, représentant 51 % du montant total des contrats, étaient alloués à des entreprises françaises (en volume et en nombre) dans des pays couverts par la recommandation, et autour de 50 % dans les autres pays. La France se situe dans la moyenne des pays du CAD.

Recommandation sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix [[OECD/LEGAL/5019](#)]

La France promeut une approche globale des crises intrinsèquement liée à une meilleure coordination et complémentarité entre les aspects de développement, la réponse aux besoins humanitaires et les objectifs de paix, l'objet de la recommandation. La France a répondu en 2023 au questionnaire élaboré dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la recommandation, qui sert de base au présent examen.

La recommandation a permis à la France d'améliorer son approche en matière d'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix (HDP) à travers l'élaboration de nouvelles politiques et la diffusion des principes de l'approche HDP lors de formations du personnel des ministères et des agences d'aide consacrées à l'aide dans les contextes de crise ou de fragilité.

Coordination : La France a mis en œuvre des efforts particuliers de coordination interne, en confiant à l'ambassadeur une responsabilité plus grande dans l'analyse conjointe et la coordination des actions de l'Équipe France. Les analyses croisées des agents investis dans les domaines de la sécurité, du développement et de l'aide humanitaire permettent désormais d'identifier mais surtout de hiérarchiser les principales causes de fragilité et les principaux facteurs de résilience.

Programmation : Plusieurs spécificités de l'approche française de la fragilité sont conformes avec les principes de la recommandation. Ainsi, la mise en commun des analyses a pour objectif de parvenir à une granularité plus fine afin de préciser, localité par localité, les champs d'action prioritaires et les facteurs de résilience à appuyer. C'est le sens de l'approche territoriale intégrée mise en œuvre par les projets du fonds Minka (Encadré 6.). Le fonds Minka pour la paix et la résilience suit également une approche régionale, suivant les bassins de crise (lac Tchad, Sahel central, bassin syrien) plutôt que les pays, afin de mieux s'adapter aux dynamiques transfrontalières et d'ajuster les réponses en fonction des zones.

L'ancrage local de l'aide et l'appui aux processus endogènes de prévention des crises et des conflits font partie des principes fondamentaux de l'aide française dans les contextes fragiles. La recommandation du

CAD a été inscrite dans la stratégie « Prévention, résilience et paix durable », qui oriente le fonds Minka pour la paix et la résilience.

Financement : L'augmentation des enveloppes de réponse aux crises s'est faite par les biais de l'humanitaire et du développement, avec l'augmentation des enveloppes du CDCS et du fonds Minka de l'AFD. Il reste une interrogation quant à la délimitation du périmètre des deux outils, et les instruments de prévention et de stabilisation restent modestes par rapport aux outils de réponse.

Recommandation du CAD sur l'élimination de l'exploitation sexuelle, des atteintes sexuelles et du harcèlement sexuel dans le contexte de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire [OECD/LEGAL/5020]

Le groupe AFD a adopté une charte éthique et établi des directives internes pour prévenir le harcèlement. Des lignes directrices sur les signalements ont été développées à travers un dispositif d'alerte professionnel au sein du groupe. Au sein du MEAE et du MEFSIN, les membres du personnel disposent de plusieurs canaux pour signaler les cas de mauvaise conduite, notamment via la plateforme www.allodiscrim.fr, un soutien psychologique, les responsables, les agents des ressources humaines, les représentants du personnel, les points focaux en matière de harcèlement, le médiateur, le conseiller en matière d'éthique, etc. Au sein du MEAE, une cellule « Tolérance Zéro » a été ouverte en 2020.

L'AFD a également introduit des normes et procédures dans l'ensemble de ses accords de coopération et instruments de financement ([Politique de maîtrise des risques environnementaux et sociaux liés aux opérations financées par l'AFD, AFD - Agence française de développement](#)) sans précision sur les enjeux traités par la recommandation. Au sein du MEAE, les accords de subvention pour les petits projets locaux soutenus par les ambassades et par le CDCS énoncent l'obligation de lutter contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels et de mettre en œuvre des mécanismes efficaces de prévention, de suivi et de réponse.

La France a également mis en place des systèmes de gestion des réclamations sociales, à la fois pour les projets de l'AFD ([Dispositif de gestion de réclamations environnementales et sociales - Rapport d'activité 2022, AFD - Agence française de développement](#)) mais également générique, et pour le CDCS. Dans ce cas, le service de contrôle de la conformité du CDCS est chargé du suivi des allégations en collaboration avec le service juridique.

La France est peu engagée dans l'organisation de formations, la sensibilisation et la communication. Active sur la scène internationale pour promouvoir le droit des femmes, elle l'est moins dans la coordination internationale en faveur de la prévention des exploitations, atteintes et harcèlements sexuels et la réponse à y apporter.

Recommandation sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire [OECD/LEGAL/5021]

La nouvelle stratégie « Société civile et engagement citoyen 2023-27 » (MEAE, 2023^[2]), élaborée par le MEAE et en consultation avec la société civile française et dans les pays partenaires, est alignée sur les principes clés de la recommandation de l'OCDE.

Le renforcement de l'espace civique est l'une des priorités de cette stratégie. Son axe 1 porte notamment sur la promotion d'un environnement favorable pour toutes les composantes de la société civile à travers le monde et en France. Dans le cadre du CNDSI, la France a facilité un groupe de travail « Créer un environnement favorable pour la société civile » en 2021. Le suivi des 20 recommandations de ce groupe de travail est assuré au sein du MEAE mais n'avait pas fait l'objet de bilan au moment de l'examen. En pratique, les efforts en faveur de l'espace civique se sont traduits par la création d'un Fonds d'innovation pour la démocratie en Afrique en 2021. Certains financements mis en œuvre par le MEAE contribuent

également directement à la structuration de la société civile dans les pays partenaires (Fonds Équipe France OSC, Programmes concertés pluri-acteurs, etc.). Toutefois, la France mobilise insuffisamment les opportunités de dialogue créées par les financements de l'AFD afin d'engager des discussions de ce type. Par ailleurs, les organisations de la société civile françaises s'inquiètent des évolutions de l'environnement juridique des OSC, en particulier le contrat d'engagement républicain et l'application de mesures de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (voir Recommandation du Conseil à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption). Alors que le MEAE et l'AFD réfléchissent en interne à cette question, mener des échanges de fond avec les ministères pertinents permettrait de renforcer la cohérence des politiques et de contribuer à garantir un environnement favorable à la société civile, notamment en s'attaquant aux conséquences involontaires des normes relatives à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, conformément aux piliers 1.6 et 2.10.b de la recommandation.

L'engagement auprès de la société civile se fait au niveau stratégique dans le cadre du CNDSI à Paris, mais également au sein des conseils locaux de développement et lors de consultations *ad hoc*. De plus, le président de Coordination SUD, une plateforme d'ONG françaises, est membre du conseil d'administration de l'AFD et la présidente d'un collectif d'OSC est membre du conseil d'administration d'Expertise France. Toutefois, mener des consultations plus vastes au niveau local permettrait d'enrichir la compréhension des attentes et des enjeux locaux, au-delà des autorités gouvernementales, et d'enrichir la réponse apportée par la coopération.

La loi de 2021 reconnaît la valeur ajoutée et l'expertise des OSC sur les questions de pauvreté, de faim et d'inégalités, de respect des droits humains, de protection de la planète et d'égalité entre les femmes et les hommes. En 2022, les financements français transitant par les OSC ont représenté 819 millions EUR, soit 6 % de l'APD bilatérale de la France (contre 355 millions en 2018), ce qui représente une progression constante sur la période de l'examen mais demeure en deçà de la cible que s'est fixée la France (15 %, revue à 11 % dans le cadre des dernières orientations stratégiques). De plus, les procédures administratives et les taux de cofinancement de l'AFD sont dissuasifs pour certaines OSC.

La loi reconnaît également le droit d'initiative des organisations et la France dispose d'un outil de financement dédié au sein de l'AFD, le dispositif « initiative OSC ». En 2022, selon Coordination SUD, 50.3 % des financements transitant par les OSC contribuaient effectivement à leur droit d'initiative.

Les OSC françaises restent les principales bénéficiaires des financements aux OSC mais la part des OSC locales est en augmentation (2.1 % en 2018, 9.9 % en 2022). Ceci s'explique en partie par l'ouverture du dispositif « initiative OSC » aux organisations de droit local depuis 2022, la création d'un Fonds de soutien aux organisations féministes (FSOF) en 2019 en appui aux OSC féministes locales et l'augmentation des Fonds Équipe France gérés par le MEAE et plus accessibles aux organisations locales. Alors que l'AFD élabore une nouvelle stratégie OSC, prévue pour 2024, il sera utile qu'elle aborde les questions de rationalisation des procédures administratives et de renforcement des organisations locales.

Recommandations adoptées par le Conseil de l'OCDE

Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable [OECD/LEGAL/0381]

Dans sa loi de programmation de 2021, la France a renouvelé son engagement en faveur de politiques cohérentes pour le développement (CPD), explicitement dans l'annexe intitulée « Cadre de Partenariat Global » mais aussi implicitement dans la loi même, en créant une obligation de soumettre un rapport au Parlement (L. n° 2021-1031, 2021^[3]).

Le gouvernement ne s'est pas fixé de priorités spécifiques en matière de CPD. Dans son examen national volontaire (Gouvernement de la République française, 2023^[4]), la France reconnaît les effets sur les pays

en développement liés au commerce, confirmés également dans le Sustainable Development Spillover Index (Sachs et al., 2023^[5]). L'indice d'engagement pour le développement indique comme domaines d'amélioration possibles les exportations d'armes, les politiques migratoires et les subventions en faveur de l'agriculture et des énergies fossiles (Center for Global Development, 2023^[6]), ces dernières ayant représenté 13 milliards EUR en 2021 (Commission européenne, 2023^[7]), soit un montant équivalent à l'APD française la même année.

Sous l'initiative « France Nation Verte » (Gouvernement de la République française, s.d.^[8]), la France a pris des mesures importantes pour intégrer la transition verte dans les processus politiques, notamment via la planification écologique et le budget vert. Les effets sur les pays en développement (p. ex. leur rôle dans l'économie circulaire) ne figurent pas spécifiquement dans cette approche. Au niveau international, la France mène un plaidoyer actif pour créer ou renforcer les cadres multilatéraux, à l'exemple de sa collaboration avec le Costa Rica pour contribuer au Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal.

Impliquant différents ministères, les instances de coordination de la coopération française pourraient également servir à débattre des impacts transfrontaliers des politiques françaises, mais elles ne sont pas utilisées à cet effet. En revanche, les mécanismes de concertation des acteurs, et en premier lieu le CNDSI et le Conseil économique social et environnemental (CESE), regroupent également des experts en coopération et des représentants des pays en développement. Dans leurs analyses, ces deux instances se penchent sur les liens entre politiques nationales et objectifs de développement. La France investit dans l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et le MEAE et l'AFD ont fait évaluer leurs efforts en la matière en 2021 (MEAE, 2021^[9]).

Les projets de lois et de directives ne requièrent pas de mener une analyse sur les impacts transfrontaliers. L'AFD a publié une analyse sur l'impact du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE sur les pays tiers (Magacho, Godin et Espagne, 2022^[10]). Le suivi national des ODD comprend quelques indicateurs importants pour suivre les effets transfrontaliers. Le rapport prévu par la loi de 2021 n'a pas encore été soumis au Parlement. Il pourrait être un outil important pour analyser les évolutions dans des domaines clés et animer le débat politique. Les évaluations de la coopération et les rapports de la Cour des comptes portent régulièrement sur des sujets d'importance pour la CPD (p. ex. commerce, migration) mais les liens ne sont que peu explorés.

Recommandation du Conseil à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption [OECD/LEGAL/0431]

La France s'est dotée d'une stratégie dédiée pour guider sa coopération dans la lutte contre la corruption (Gouvernement de la République française, 2021^[11]). Cette stratégie porte aussi bien sur les systèmes de coopération que sur l'appui aux pays partenaires. Elle a été élaborée par l'ensemble des acteurs publics possédant une expertise dans le domaine, et la collaboration et les échanges réguliers entre ces acteurs se poursuivent pour la mise en œuvre de la stratégie. Pour améliorer ses systèmes, la France a renforcé la formation et la sensibilisation des agents, notamment ceux en poste à l'international.

En 2021, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption avait reconnu les efforts de l'AFD en matière de lutte contre la corruption¹, notamment via la création d'une fonction d'investigation liée à un système de signalement interne, l'adoption d'une politique de prévention des pratiques prohibées et l'introduction d'un code de conduite (OCDE, 2021^[12]). Le groupe de travail avait également formulé des recommandations d'amélioration. En 2024, il a pu constater des progrès notables (OECD, 2024^[13]). L'AFD a renforcé les capacités de la fonction d'investigation pour mieux donner suite aux signalements, adopté une version révisée de ses directives pour la passation de marchés et renforcé le ciblage des formations pour ses agents en fonction de leur exposition au risque de corruption et de leur rôle dans la mise en œuvre du dispositif de prévention et de détection. L'AFD a également partiellement mis en œuvre une

recommandation portant sur les critères pour assurer l'exclusion de la passation de marché des entités ayant été impliquées dans des cas de corruption.

Le gouvernement ne publie pas de données sur les incidents de corruption présumés et la suite qui leur est donnée. À l'instar de la Suisse, la France a créé en 2022 un mécanisme visant à restituer les biens mal acquis à des fins de développement, mais il n'y a pas encore d'exemples de son application.

Le soutien aux institutions de lutte contre la corruption reste très limité, avec moins de 300 000 EUR par an en moyenne sur la période 2019-22. Les stratégies-pays de l'AFD ne contiennent pas d'analyse relative à la corruption. La façon dont les acteurs de la coopération mettent en œuvre le volet visant à soutenir les pays partenaires de la stratégie française demeure donc incertaine.

La France pourrait également renforcer les capacités de détection des cas de corruption de ses partenaires d'exécution. Il sera important de poursuivre le dialogue sur ce thème avec les partenaires d'exécution, notamment les organisations de la société civile, en particulier en termes de proportionnalité des vérifications relatives aux risques et des opportunités de renforcement de capacités. Ce dialogue pourrait également bâtir sur les réflexions menées au niveau du Groupe d'action financière (GAFI), dans le cadre duquel la recommandation n° 8 portant sur les organisations à but non lucratif a récemment été revue².

Recommandation du Conseil concernant l'évaluation environnementale des projets et programmes d'aide au développement [OECD/LEGAL/0458]

La France respecte la Recommandation du Conseil et dispose d'un processus complet d'évaluation environnementale pour les activités d'aide au développement, qui évolue constamment pour s'améliorer.

L'AFD s'est dotée d'une liste d'exclusion qui recense les activités qu'elle refuse de financer *a priori*. Cette liste applique des critères environnementaux ou sociaux, éthiques, réglementaires ou découlant de choix stratégiques. Elle a été révisée en 2022 afin de renforcer les aspects liés à la biodiversité et aux droits humains. Cette liste est en outre complétée par des critères supplémentaires pour certains secteurs à risque.

L'AFD intègre la responsabilité sociale dans son système de gouvernance et ses activités. Sa politique de gestion des risques environnementaux et sociaux permet d'évaluer, de contrôler et d'atténuer les risques et dommages environnementaux et sociaux potentiels, ainsi que les atteintes aux droits humains pouvant résulter de ses activités. Cette démarche s'applique à toutes les étapes du cycle de projet et est complétée par deux mécanismes de traitement des plaintes environnementales et sociales, respectivement pour l'AFD et Proparco.

Enfin, au stade de l'instruction, l'AFD utilise l'outil d'analyse et d'avis de développement durable. Cet outil permet de noter de manière indépendante les programmes sur plusieurs dimensions (environnement, social, économique, gouvernance) afin d'évaluer les impacts attendus *ex ante*. Si un programme risque de porter préjudice à l'une de ces dimensions, il est soumis à l'examen du conseil d'administration, afin d'éviter les impacts potentiellement négatifs. Cet outil sera renforcé prochainement avec la possibilité d'évaluer également les impacts *ex post* et le renforcement de la dimension gouvernance, ce qui est bienvenu.

Déclarations du CAD de l'OCDE

Déclaration du CAD sur une nouvelle approche visant à aligner la coopération pour le développement sur les objectifs de l'Accord de Paris sur les changements climatiques ***[[OECD/LEGAL/0466](#)]***

La France aligne de plus en plus sa coopération pour le développement sur les objectifs de l'Accord de Paris, et les orientations stratégiques du CICID et du Conseil présidentiel du développement en font des objectifs politiques prioritaires pour les années à venir. Ainsi, elle ne soutient plus les projets allant à l'encontre des deux objectifs majeurs de l'Accord de Paris (réduction des émissions de gaz à effet de serre et adaptation aux impacts climatiques). L'AFD analyse la cohérence de chaque intervention en matière de trajectoire bas carbone et de résilience au changement climatique, recherche des cobénéfices climatiques, et a amélioré et renforcé son outil d'avis de développement durable et sa liste d'exclusion pour éviter de financer ce type de projets. Les seules exceptions sont conformes à la Déclaration : dans les cas où il n'existe aucune autre source d'énergie propre économiquement ou techniquement exploitable, ceux où ces projets font partie d'un plan de transition du pays hôte, ou dans des situations bien circonscrites – crises humanitaires ou situations d'urgence – dans lesquelles l'accès au réseau d'électricité n'est pas possible, la production d'électricité à partir de combustibles fossiles pourra encore justifier un soutien sous forme d'APD.

En outre, l'accroissement de l'APD française est allé de pair avec une forte augmentation des financements climat, dans une logique où l'ensemble de l'aide française se doit d'être alignée sur les objectifs de développement durable. En 2022, la France a ainsi fourni 6.8 milliards EUR de financements climat sous forme d'APD, dépassant ses propres objectifs et sa « juste contribution » au financement climatique global.

Cependant, la France doit encore veiller à rééquilibrer les financements en faveur de l'atténuation et ceux en faveur de l'adaptation, mais également s'assurer qu'une plus grande partie de ces financements ciblent les PMA, notamment d'Afrique, ainsi que d'autres pays partenaires vulnérables (tels les contextes fragiles ou les petits États insulaires en développement). Les travaux visant à promouvoir une transition juste et à mettre en place un outil permettant de prendre en compte la multi-dimensionnalité de la vulnérabilité seront utiles pour une meilleure intégration des domaines sociaux dans les financements climat et contribuer à ce rééquilibrage.

En matière de biodiversité, la France s'est fixée comme objectif de consacrer 1 milliard EUR à la biodiversité d'ici à 2025, notamment en maximisant la convergence et les cobénéfices entre financements climat et financements biodiversité. Ces objectifs étaient déjà atteints en 2022 : la France a apporté 2.3 milliards USD de financements en faveur de la biodiversité, avec 43 % de cobénéfices climat. Cela dit, le portefeuille biodiversité est de plus en plus absorbé par le portefeuille climatique (la quasi-totalité de l'APD en faveur de la biodiversité a maintenant un lien climatique, contre la moitié seulement en 2018), attestant de la « climatisation » de cette aide à la biodiversité, qui devra augmenter et demeurer axée sur les objectifs du Cadre mondial pour la biodiversité.

Références

Center for Global Development (2023), *Commitment to Development Index 2023*, [6]
<https://www.cgdev.org/cdi#/>.

Commission européenne (2023), *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union: Final Report 2023 Edition*, European Commission, [7]
<https://doi.org/10.2833/571674>.

- Gouvernement de la République française (2023), *Revue nationale volontaire de la France : 2017-2022*, Commissariat général au développement durable, <https://hlpf.un.org/countries/france>. [4]
- Gouvernement de la République française (2021), *Stratégie anticorruption de la France dans son action de coopération 2021-2030*, MEAE, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/documents-de-strategie-sectorielle/article/la-strategie-anticorruption-de-la-france-dans-son-action-de-cooperation>. [11]
- Gouvernement de la République française (s.d.), *France Nation Verte*, <https://www.gouvernement.fr/france-nation-verte> (consulté le 27 janvier 2024). [8]
- L. n° 2021-1031 (2021), *LOI n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000042676989/>. [3]
- Magacho, G., A. Godin et E. Espagne (2022), *Impacts Of CBAM on EU Trade Partners: Consequences For Developing Countries*, <https://www.afd.fr/en/ressources/impacts-cbam-eu-trade-partners-consequences-developing-countries>. [10]
- MEAE (2023), *Société civile et engagement citoyen 2023-2027*, MEAE, Paris, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/document_d_orientation_strategique_societe_civile_et_engagement_citoyen_2023-2027_cle45e5e6.pdf. [2]
- MEAE (2021), *Évaluation du soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'Agence française de développement aux acteurs de l'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale (ECSI)*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications-infographies/publications/enjeux-planetaires-cooperation-internationale/evaluations/evaluations-2023/article/evaluation-du-soutien-du-meeae-et-de-l-afd-aux-acteurs-de-l-education-a-la>. [9]
- OCDE (2024), *Explorateur des données de l'OCDE, Système de notification des pays créanciers (base de données)*, [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=fr&df\[ds\]=DcdDisseminateFinal&df\[id\]=DSD_CRS%40DF_CRS&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[vs\]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100.T.T.D.Q.T.&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=fr&df[ds]=DcdDisseminateFinal&df[id]=DSD_CRS%40DF_CRS&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.0&av=true&lo=5&lom=LASTNPERIODS&dq=DAC..1000.100.T.T.D.Q.T.&to[TIME_PERIOD]=false). [11]
- OCDE (2021), *Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption : Rapport de phase 4 - France*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/france-conventiondelocdesurlaluttecontrelacorruption.htm>. [12]
- OECD (2024), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention: Phase 4 Evaluation of France - Two-Year Follow-Up Report by France*, [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2024\)20/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2024)20/en/pdf). [13]
- Sachs, J. et al. (2023), *Sustainable Development Report 2023: Implementing the SDG Stimulus*, <https://doi.org/10.25546/102924>. [5]

Notes

¹ Pour plus d'informations, voir : <https://www.afd.fr/fr/lutte-contre-la-corruption>.

² À noter que des tensions peuvent exister entre l'application des mesures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, d'une part, et le financement des partenaires, d'autre part, notamment entre les principes humanitaires et l'exigence de vérifier tout récipiendaire final (« criblage »). À la suite d'une action en justice portée par des organisations de la société civile, le Conseil d'État a annulé les lignes directrices en matière de criblage (<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047121728>). Il sera important de s'assurer que les efforts soient proportionnels aux risques identifiés, en phase avec les recommandations de l'évaluation mutuelle par le Groupe d'action financière, et avec celles de la Recommandation de 2016 (<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mutualevaluationoffrance.html>).

Annexe C. Organismes consultés lors de l'examen par les pairs

Institutions publiques françaises, organisations de la société civile, institutions universitaires et organisations du secteur privé

1. Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI)
2. Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
3. Centre français des fonds et des fondations
4. Chambre de commerce et d'industrie
5. Conseil national pour le développement et la solidarité (CNDSI)
6. Coordination Sud
7. Cour des comptes
8. Crédit coopératif
9. Europlace
10. Fondation Bill et Melinda Gates
11. Fondation de France
12. Fondation pour les études et recherche sur le développement international (FERDI)
13. Fonds social européen (FSE)
14. Global Development Network
15. Institut de développement durable et des relations internationales (IDDRI)
16. Institut de la finance durable
17. Institut de recherche pour le développement (IRD)
18. Investisseurs et Partenaires
19. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)
20. Nutriset
21. Oxfam France
22. Pacte mondial
23. Parlement
24. POMA
25. STOA
26. Veolia

Organisations multilatérales

27. Banque africaine de développement
28. Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)
29. Banque mondiale
30. Direction générale des Partenariats internationaux (DG INTPA) de la Commission européenne
31. Fonds mondial
32. Fonds vert pour le climat
33. Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR)
34. Unitaid

Acteurs rencontrés en Mauritanie

35. « Je m'engage »
36. Action contre la faim (ACF)
37. Agence belge de développement (Enabel)
38. Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ)
39. Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID)
40. Agence TAAZOUR
41. Association mauritanienne pour la promotion de l'éducation des filles (AMPEF)
42. Banque africaine de développement – Mauritanie
43. Banque mondiale – Mauritanie
44. Banque pour le commerce et l'industries (BCI)
45. Commissariat aux Droits de l'Homme, à l'Action humanitaire et aux Relations avec la société civile
46. Croix-Rouge française (CRF)
47. Délégation de l'UE
48. Direction générale des partenariats publics-privés - Mauritanie
49. GRDR Migration – Citoyenneté – Développement
50. GRET
51. Médicos del Mundo
52. Ministère de l'Économie et du Développement durable - Mauritanie
53. Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement - Mauritanie
54. OSFSSR
55. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) – Mauritanie
56. Santé Sud
57. Save the Children
58. Société nationale pour le développement rural (Sonader)
59. Terre des hommes – Italie
60. Terre des hommes – Lausanne

Acteurs rencontrés au Viet Nam

61. Action Éducation
62. Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ)
63. Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)
64. Ambassade d'Allemagne
65. Ambassade des États-Unis
66. Ambassade des Pays-Bas
67. Ambassade du Royaume-Uni
68. Banque asiatique de développement
69. Banque mondiale
70. BATIK
71. Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
72. Chambre de commerce et d'industrie France-Vietnam
73. Délégation de l'UE
74. GreenYellow
75. GRET
76. Hanoi Metropolitan Railway Management Board (MRB)
77. Hanoi People's Committee (Department of Transport, Department of Industry and Trade)
78. Institut de recherche pour le développement (IRD)
79. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)
80. Ministère de la Planification et de l'Investissement – Viet Nam
81. Ministère des Finances – Viet Nam
82. Ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement – Viet Nam
83. Région Île-de-France
84. Vietnam Electricity (EVN)
85. Vietnam Maritime Bank (MSB)
86. World Wildlife Fund (WWF)