

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

RAPPORT



Dotation de la France à l'Association internationale de développement



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DES FINANCES
ET DES COMPTES
PUBLICS

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DU NUMÉRIQUE

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT 2014

Sommaire

Avant-propos	7
Partie 1. Dotation de la France à l'Association internationale de développement (AID)	9
Synthèse	11
1. Un alignement satisfaisant entre orientations stratégiques et priorités françaises	12
2. Un canal d'acheminement efficace de l'aide	13
3. Une influence française réelle mais insuffisamment optimisée	13
4. Un partenariat opérationnel fonctionnant bien	15
5. Recommandations	15
Rapport	16
1. Objectifs et méthodologie de l'évaluation	16
2. Contexte	21
3. Activités de la France à l'AID/Banque mondiale	31
4. Cohérence de la dotation de la France à l'AID	46
5. Performance et avantages comparatifs de l'AID	61
6. Influence de la France à l'AID/Banque mondiale	72

7. Coopération entre la Banque mondiale/AID et les acteurs et instruments de l'aide bilatérale	82
8. Conclusions	89
9. Recommandations	91
Annexes	93
Partie 2. Réponse de la direction générale du Trésor aux conclusions et recommandations	97
1. Le cadre stratégique de la contribution de la France à l'AID (A)	98
2. Les leviers d'influence à mobiliser (B)	101
3. Le contenu du partenariat avec la Banque en termes de priorités stratégiques et opérationnelles à mettre en avant (C)	104
4. Les modalités du partenariat global et opérationnel (sur le terrain) avec la Banque (D)	105
Partie 3. Pilotage de l'évaluation	107
1. Composition du comité de pilotage	109
2. Termes de référence	110

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère des Finances et des Comptes publics ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique et dans le respect de la Charte de la Société française d'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

Avant-propos

L'unité d'évaluation des activités de développement de la direction générale du Trésor a mené entre juillet 2013 et mai 2014 une évaluation rétrospective de la dotation de la France à l'Association internationale de développement (AID).

L'AID, fondée en 1960, fait partie des cinq institutions du groupe de la Banque mondiale et est devenue le plus important fonds multilatéral de développement. L'évaluation de la dotation française à l'AID revêt une importance toute particulière dans la mesure où la France achemine depuis l'année 2000 une part croissante de son aide publique au développement par le biais du canal multilatéral. Cinquième contributeur de l'AID (après les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne), la France est également un partenaire opérationnel important de cette institution sur le terrain, avec des cofinancements et des projets coordonnés avec l'Agence française de développement (AFD). Au vu de ces éléments, l'évaluation porte un jugement sur l'intérêt pour la France de contribuer à l'AID et propose des recommandations afin d'optimiser la dotation française et sa contribution aux objectifs de la politique française de coopération au développement.

Intervenant suite à l'élaboration par la direction générale du Trésor de la « Stratégie de la France vis-à-vis de la Banque mondiale » (juin 2010), qui formule les objectifs du partenariat de la France avec cette institution, l'évaluation s'inscrit dans un contexte marqué par le renforcement par la France de la formulation stratégique de sa politique d'aide au développement. Elle correspond par ailleurs à la politique de la direction générale du Trésor qui consiste à évaluer les dotations de la France aux fonds multilatéraux une fois toutes les deux reconstitutions. Dans ce contexte, l'évaluation porte sur les dotations de la France à l'AID au cours des deux dernières reconstitutions dites de l'AID 15 (2009-2011) et de l'AID-16 (2012-2014).

Après une procédure d'appel d'offres, l'évaluation a été confiée au cabinet Ernst & Young et Associés. Elle a été réalisée sous l'égide d'un comité de pilotage pluridisciplinaire composé de représentants du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère des Affaires étrangères, de l'Agence française de développement, du Parlement, de la Banque mondiale et de la société civile ainsi que de personnalités qualifiées.

L'évaluation dresse un bilan d'ensemble positif du partenariat opérationnel entre la France et l'AID, soulignant notamment la montée en puissance des projets cofinancés entre l'AFD et l'AID. Elle confirme l'intérêt pour la France de contribuer à l'AID, au vu du rôle et de l'influence de la Banque mondiale au sein de la communauté des bailleurs. Ceux-ci confèrent à la Banque un avantage comparatif par rapport à d'autres canaux, notamment bilatéraux, d'acheminement de l'aide au développement, en termes de légitimité, de dialogue politique avec les autorités nationales ou de capacité à mener des réformes structurelles dans les pays où elle intervient. Les informations collectées par les évaluateurs soulignent par ailleurs les récents progrès réalisés par la Banque mondiale en matière de prise en compte des principes de l'agenda de l'efficacité de l'aide grâce aux réformes institutionnelles engagées depuis 2010. Le rapport note toutefois que des progrès restent encore à réaliser afin d'améliorer le fonctionnement de la Banque, qui doit également poursuivre ses efforts de concertation avec ses partenaires, améliorer sa participation aux cadres de coordination entre bailleurs dans les pays bénéficiaires, faire des progrès en matière de décentralisation, et mieux communiquer sur son fonctionnement.

L'évaluation confirme la cohérence des orientations stratégiques de l'AID avec les priorités géographiques et sectorielles défendues par la France, notamment en ce qui concerne l'accès des pays les plus pauvres d'Afrique subsaharienne et des États fragiles aux ressources concessionnelles de l'AID. Le rapport montre en outre que la France a un potentiel d'influence important au sein de l'AID au vu de ses contributions et de son positionnement au sein de la gouvernance de la Banque mondiale. En particulier le fait de conserver un siège propre au conseil d'administration de la Banque mondiale est un atout pour la stratégie d'influence de la France, et le maintien

d'une contribution volontaire significative à l'AID est l'un des moyens pour y parvenir. Le rapport note toutefois que ce potentiel d'influence n'est pas toujours exploité de façon optimale et varie selon les dossiers traités. Une réflexion reste nécessaire en particulier sur la position de la France vis-à-vis des fonds fiduciaires, qui sont utilisés par d'autres pays partenaires de la Banque mondiale pour orienter ses priorités sectorielles et géographiques. Un autre domaine où la politique d'influence de la France reste d'une envergure limitée est celui de sa contribution au rôle de la Banque mondiale comme banque de savoir sur le développement.

Les évaluateurs proposent quatre axes de recommandations visant à : i) renforcer le cadrage stratégique de la contribution de la France à l'AID, notamment au travers de la future stratégie multilatérale d'aide au développement de la France qui sera guidée par les grands axes de la politique française de coopération au développement fixés par la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014 ; ii) accroître les leviers d'influence de la France à l'AID, en activant notamment les leviers d'influence « soft » tels que les partenariats intellectuels avec la Banque, la présence d'experts détachés et la coordination avec les autres contributeurs de l'AID et avec des pays partenaires prioritaires de la politique française de coopération; iii) poursuivre les efforts visant à asseoir les priorités stratégiques françaises auprès de la Banque mondiale et participer activement à la réflexion sur les réformes organisationnelles de la Banque afin d'améliorer l'efficacité de l'aide ; et enfin iv) améliorer le fonctionnement du dispositif institutionnel français sur le terrain dans le cadre du partenariat avec l'AID et la Banque, en renforçant notamment les échanges d'informations entre les acteurs français au siège de la Banque mondiale et sur le terrain et en valorisant la connaissance et l'expérience de chacun.

Enfin cette évaluation marque une nouvelle étape dans le cycle des évaluations des activités de développement de la direction générale du Trésor. Pour la première fois, les recommandations font l'objet d'une réponse de l'administration qui est incluse dans le présent rapport. Cette initiative témoigne de la volonté de la direction générale du Trésor d'accroître l'effort de transparence et de mieux répondre aux objectifs de redevabilité vis-à-vis du citoyen et du contribuable. Elle servira ensuite de base au suivi de la mise en œuvre des recommandations.

Jean-Claude Berthélemy
Professeur des universités
Directeur du département d'Économie
Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Président du comité de pilotage

Dotation de la France à l'Association internationale de développement (AID)

Évaluation réalisée par Ernst & Young et Associés

Équipe d'évaluation

Arnaud Bertrand (EY)

Christina Castella (EY)

Ewelina Oblacewicz (EY)

Avec la participation de **Marie Brunagel** (EY), **Ian Anderson** et **Theodore Ahlers** (experts indépendants)

Rapport remis en mars 2014



Synthèse

La direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie et des Finances (Minefi) a décidé de réaliser **une évaluation rétrospective de la dotation de la France à l'Association internationale de développement (AID)**.

Depuis la réforme de la gouvernance de la Banque mondiale adoptée en avril 2010, qui a revalorisé la place des pays en développement, la France se place au **5^{ème} rang des actionnaires du groupe de la Banque mondiale, ex-aequo avec le Royaume-Uni**, avec une part de plus de 4 % au capital¹. La France est également l'un des principaux **baillleurs de l'AID** (5^{ème} rang depuis la 13^{ème} reconstitution de l'AID – exercice 2003-2005). Les dotations à l'AID représentent une part significative de l'aide globale de la France, qui achemine environ 5 % de son aide publique au développement (APD) via le groupe de la Banque mondiale, essentiellement via l'AID. La Banque mondiale est également un **partenaire opérationnel** important pour les acteurs de l'aide française, notamment l'Agence française de développement (AFD) au travers de cofinancements ou de projets coordonnés sur le terrain.

La France a formalisé les objectifs de son partenariat avec la Banque dans le document de stratégie intitulé « Stratégie de la France vis-à-vis de la Banque mondiale », élaboré par la DG Trésor en 2010. Celui-ci formule des objectifs à la fois généraux et plus spécifiques et opérationnels ayant trait à la fois :

- aux attentes de la France sur l'agenda stratégique de la Banque mondiale, détaillant six axes prioritaires que la France souhaite voir endosser et/ou mettre en œuvre par la Banque ;
- à l'agenda de la France à la Banque mondiale, détaillant les moyens pour la France de construire un partenariat efficace.

Conformément à **la politique générale du Trésor qui prévoit d'évaluer toutes les dotations de la France à des fonds multilatéraux** en fonction du calendrier de leur reconstitution et au minimum une fois toutes les deux reconstitutions², cette évaluation porte une appréciation sur **l'intérêt pour la France de contribuer à l'AID** en formulant les jugements autour des cinq questions évaluatives portant sur :

- **la cohérence** de l'action de la France via l'AID avec sa politique de coopération au développement et ses

priorités à la fois géographiques, sectorielles et thématiques (*Dans quelle mesure les objectifs et priorités de développement de la France et ceux de l'AID sont-ils complémentaires et/ou alignés ?*) ;

- **la performance institutionnelle et les avantages comparatifs de l'AID** par rapport à l'aide bilatérale et par rapport aux autres institutions multilatérales soutenues par la France (*La performance institutionnelle de la Banque mondiale/AID par rapport aux principes d'efficacité de l'aide au développement est-elle conforme aux attentes de la France ? La France se donne-t-elle les moyens de suivre cette performance ? Quels sont les avantages comparatifs perçus de l'AID par rapport aux autres institutions multilatérales soutenues par la France ?*) ;
- **l'influence** que la France retire de ses dotations à l'AID et de ses collaborations avec cette institution (*Les moyens mis en place par la France pour influencer les décisions prises à l'AID au niveau politique, stratégique, opérationnel et organisationnel sont-ils à la mesure de ses objectifs ? Dans quelle mesure les actions/activités déployées par la France en vue d'influencer et d'orienter la stratégie et les interventions de la Banque mondiale/AID sont-elles efficaces ?*) ;
- **l'articulation** de la coopération française au développement via sa dotation à l'AID et via sa coopération bilatérale en particulier (*Quelle est la qualité de la coopération entre la Banque mondiale/AID et les instruments et acteurs de la coopération bilatérale française ?*).

Intervenant en amont immédiat des reconstitutions de ces fonds, les évaluations des contributions multilatérales de la France doivent généralement fournir **des éléments de réflexion quant au positionnement français** lors des négociations. Si le calendrier de la présente évaluation, lancée après la tenue de deux des quatre réunions de reconstitution de l'AID-17³, n'a pas véritablement permis d'alimenter la démarche de négociation, elle a en revanche visé à identifier une série de recommandations réalistes et utiles afin de contribuer à améliorer le partenariat de la France avec la Banque mondiale et renforcer l'utilisation et le pilotage de sa contribution à l'AID.

L'évaluation a été confiée au cabinet indépendant EY, sous l'égide d'un comité de pilotage pluridisciplinaire composé de représentants des différentes administrations et agences concernées et d'organismes compétents.

1 En 2010, la France est passée du 4^{ème} au 5^{ème} rang des actionnaires derrière les États-Unis, le Japon, la Chine et l'Allemagne.

2 Politique de l'évaluation des actions d'aide au développement. Guide méthodologique. DG Trésor, juin 2010.

3 La première réunion de reconstitution de l'AID-17 s'est tenue à Paris en mars 2013 ; la deuxième à Managua en juillet 2013, la troisième à Washington en octobre 2013 et la quatrième à Moscou en décembre 2013.

Les travaux d'évaluation, qui ont débuté en juillet 2013 et se sont poursuivis jusqu'en mai 2014, ont suivi une démarche structurée autour de trois grandes phases :

- une **phase de structuration** ayant permis de préciser l'approche évaluative, incluant la reconstitution du cadre logique de la politique de la dotation de la France à l'AID et la définition de l'approche méthodologique qui en découle (définition de questions évaluatives et d'un plan de collecte de données).
- une **phase de collecte** articulée autour d'une étude documentaire, d'entretiens à Paris (avec les principaux acteurs responsables de cette dotation) et à Washington (avec des responsables des services de la Banque et des représentants d'autres pays membres), et de visites de terrain dans trois pays parmi les principaux bénéficiaires de l'AID (Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Vietnam). Cette phase a intégré les premières analyses sur la base des informations recueillies et a fait l'objet d'un rapport provisoire.
- une **phase d'analyse et jugement** récapitulant les principaux constats, conclusions et enseignements de l'évaluation, et présentant un ensemble de recommandations. Cette troisième phase a intégré les résultats d'une enquête de perception sur l'action de la France à la Banque mondiale/AID.

1. Un alignement satisfaisant entre orientations stratégiques et priorités françaises

L'évaluation porte un jugement globalement positif sur la cohérence de l'action de l'AID avec la politique de coopération au développement de la France et ses propres priorités. De manière générale et en dépit de sujets qui restent encore en débat à l'issue des négociations de reconstitution de l'AID-17, les orientations géographiques, thématiques et sectorielles prises par la Banque mondiale à travers l'AID se conforment aux attentes exprimées par la France.

La part la plus importante des financements de l'AID est destinée à l'Afrique subsaharienne.

En ce qui concerne la prise en compte des priorités géographiques françaises, **la Banque a bien préservé l'accès aux ressources de l'AID aux pays les plus pauvres**, et notamment aux pays d'Afrique subsaharienne qui sont les premiers bénéficiaires de l'AID. Ainsi, les ressources de l'AID

allouées à l'Afrique subsaharienne ont doublé entre l'AID-13 (11 milliards de dollars) et l'AID-15 (22 milliards de dollars). Conformément aux engagements pris lors de la 16^{ème} reconstitution de l'AID⁴, plus de 50 % des ressources de l'AID sont ainsi allouées à l'Afrique subsaharienne (51 % pour l'AID-16 contre 47 % pour l'AID-13). En revanche, bien que six des dix premiers bénéficiaires de l'AID entre 2003 et 2013 soient des pays d'Afrique subsaharienne, seuls deux pays sont des pays pauvres prioritaires (PPP) de la coopération française (République démocratique du Congo et Ghana).

Concernant **la thématique des États fragiles que la France souhaite voir mieux appréhendée par l'AID**, l'augmentation du niveau des financements accordés aux États fragiles est considérée comme satisfaisante (**l'enveloppe allouée a quadruplé entre l'AID-11 et l'AID-15**, passant de 1,5 milliard de dollars à 6,6 milliards de dollars, et ce montant devrait rester équivalent pour l'AID-16⁵). Cependant, contrairement aux attentes initiales de la France, la Banque mondiale continue de traiter les États fragiles ou les pays post-conflit par exception, au travers de mécanismes dérogatoires, et n'a pas substantiellement modifié sa formule d'allocation des ressources.

La Banque renforce son engagement financier dans les secteurs jugés prioritaires par la France.

La plupart **des thématiques sectorielles** (agriculture, intégration régionale, infrastructures et secteur privé) appuyées par la France se retrouvent dans les orientations de l'AID. Ainsi, la Banque mondiale s'est de nouveau intéressée aux **questions agricoles** depuis la fin des années 2000. Ce retour s'illustre à la fois par une augmentation des ressources consacrées par la Banque au soutien à l'agriculture et par son leadership croissant en matière de réflexion stratégique et de production intellectuelle sur ce sujet. Si ce renouveau répond bien aux priorités françaises, il s'explique surtout par la prise de conscience internationale et partagée de l'ensemble des bailleurs, renforcée à la suite des crises alimentaires de 2008 et 2010, de l'importance du secteur agricole dans le développement des pays et ne peut donc pas être directement imputé aux seuls efforts d'influence de la France auprès de la Banque.

En ce qui concerne **l'intégration régionale**, la Banque augmente son engagement financier pour les projets régionaux sans approfondir de manière considérable son soutien aux organisations régionales.

Le financement des infrastructures, un métier historique de la Banque, continue d'être soutenu par l'AID. Enfin, la France et la Banque partagent la priorité donnée au développement d'un secteur privé viable.

4 Source : IDA 16 Replenishment Final Report.

5 Source : IDA 16 Mid-term review - Progress report on IDA support to fragile and conflict-affected countries.

2. Un canal d'acheminement efficace de l'aide

La Banque progresse dans la prise en compte des principes de l'agenda d'efficacité de l'aide.

L'évaluation confirme que les orientations institutionnelles prises par la Banque au cours des dernières années et les progrès qu'elle a réalisés dans la prise en compte des principes de la déclaration de Paris correspondent généralement bien aux attentes de la France à son égard : la Banque a récemment appuyé l'intégration de pays en développement dans sa gouvernance (depuis la réforme de 2010) ; elle a suivi un mouvement de décentralisation « prudent » qui lui a permis d'améliorer le dialogue bilatéral avec les pays partenaires ; elle a largement perfectionné son système de mesure des résultats au niveau du groupe de la Banque mondiale et a globalement amélioré son alignement avec les stratégies des pays bénéficiaires et l'utilisation de leurs systèmes de gestion des finances publiques.

Plusieurs axes de progrès restent néanmoins à l'ordre du jour, parmi lesquels la nécessaire pérennisation du financement de l'AID et l'amélioration des liens et des synergies avec les autres instruments de la Banque (Société financière internationale notamment). Au regard des « critiques » récurrentes formulées par certains acteurs français mais aussi par d'autres contributeurs en France et sur le terrain, la Banque doit également poursuivre ses efforts de **concertation, d'égal à égal, avec ses partenaires de l'aide au développement** (en particulier ses partenaires bilatéraux qui sont aussi ses contributeurs) **et améliorer sa participation aux cadres de coordination entre bailleurs dans les pays bénéficiaires.** Elle devrait également **mieux communiquer sur le fonctionnement et la spécificité de son organisation, parfois encore mal comprise par les acteurs du terrain ;** cette organisation est perçue comme trop centralisée et ne semble pas favoriser le travail collectif dans certains pays.

De nombreux avantages comparatifs de l'AID sont largement reconnus.

Par sa contribution à l'AID, **la France utilise un canal d'acheminement de l'aide dont les avantages spécifiques, qu'ils soient absolus ou comparatifs, sont largement reconnus.**

La Banque est considérée comme un chef de file façonnant les actions de l'ensemble de la communauté internationale de bailleurs. En comparaison avec d'autres bailleurs multilatéraux, la Banque est reconnue pour l'ampleur (financière et géographique) et la prévisibilité de ses financements lui permettant de concentrer un volume de

connaissances et d'expertise uniques qui contribuent à alimenter les débats sur l'efficacité de l'aide et à répliquer et diffuser les savoirs existants. À cet égard, le rôle et l'influence de la Banque mondiale au sein de la communauté des bailleurs et sa capacité d'entraînement sur les choix stratégiques des banques régionales sont déterminants ; la France, comme les autres donateurs, « n'a pas d'autre choix » que celui d'une présence forte et aussi visible que possible au sein des instances de décision de cet acteur global, et la contribution à l'AID participe de ce choix.

La Banque présente par ailleurs des avantages particuliers par rapport au canal bilatéral : la qualité de son dialogue politique avec les autorités nationales, sa légitimité pour convaincre les gouvernements et sa capacité à mener des réformes dans la plupart des pays en développement où elle est présente constituent des atouts sur lesquels la France doit s'appuyer dès lors qu'ils rejoignent ses intérêts et font levier sur son aide bilatérale.

L'évaluation note cependant, que ces critères « différenciants » ne sont pas réellement objectivés par la France qui n'effectue pas de suivi particulier des avantages et bénéfices de l'AID par rapport à d'autres canaux de financement dans ses pays d'intervention prioritaires (banques régionales, fonds verticaux, etc.). La France travaille actuellement à la formulation d'une stratégie multilatérale globale, qui devra notamment préciser les objectifs visés par ses contributions auprès des différents acteurs, l'articulation entre ses actions bilatérales et multilatérales et ses efforts pour rationaliser le paysage multilatéral de l'aide publique au développement.

3. Une influence française réelle mais insuffisamment optimisée

L'évaluation dresse un **bilan contrasté du partenariat entre la France et la Banque mondiale. La nature et l'étendue des activités mises en œuvre par la France auprès de la Banque mondiale/AID,** notamment pour orienter ses priorités et pour encourager l'articulation des interventions de l'AID avec les autres instruments de sa politique de coopération au développement, présentent un niveau d'efficacité variable.

La France fait reposer son influence sur le volume et la stabilité de son engagement financier auprès de la Banque ainsi que sur sa présence dans les instances de gouvernance.

L'engagement d'actionnaire de la France et la nature de son partenariat financier avec la Banque mondiale, dont fait

partie intégrante sa contribution à l'AID, restent solides : dans une large mesure, la France repose son influence sur **le volume et la stabilité de sa contribution financière ainsi que sa présence institutionnelle dans les instances de gouvernance de la Banque.**

Au sein du groupe de la Banque mondiale, la France tient, à juste titre, à maintenir sa position parmi les cinq principaux actionnaires de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird), afin de préserver le droit de **nommer son propre administrateur au sein du conseil des administrateurs**, condition favorable pour jouer un rôle de premier plan dans les instances de la Banque (plus que la part dans les voix de l'AID)⁶. Le profil et la personnalité de l'administrateur constituent des vecteurs d'influence importants alors que les votes sont rares et la dilution des voix ne permet pas de position dominante (les alliances sont difficiles à mettre en place, notamment parmi les pays européens qui ne partagent pas les mêmes visions, ni les mêmes priorités). Dans un contexte d'ouverture du capital de la Banque vers de nouveaux pays parmi les pays en développement, la question des volumes de contribution à l'AID semble jouer un rôle croissant dans la redéfinition des règles de gouvernance de la Banque afin de mieux valoriser l'investissement financier des pays contributeurs sur la durée.

Sur ce plan, le positionnement historique et stable de la France parmi les principaux contributeurs de l'AID permet à la France d'être considérée comme un partenaire fiable et constant au sein de la Banque et le poids de sa contribution apparaît largement valorisé à Washington.

Alors que la France concentre son effort financier au bénéfice de l'AID, d'autres pays membres ont davantage fait le choix de contributions financières complémentaires ciblées dans des fonds fiduciaires de la Banque mondiale : alors que la France est 5^{ème} contributeur à l'AID, elle ne se situe qu'en 11^{ème} position des contributeurs aux fonds fiduciaires de la Banque (exercices 2012 et 2013), derrière des pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Australie, le Japon, la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège ou encore la Suisse. Ce retrait français apparaît d'autant plus surprenant que les fonds fiduciaires sont généralement considérés comme d'excellents vecteurs d'influence et d'orientation des financements nationaux vers des priorités prédéfinies, en lien avec les politiques de développement des pays. Aucun document d'analyse ni de stratégie ne vient appuyer cet arbitrage en faveur de l'AID. La position française relèverait, semble-t-il, d'une volonté d'éviter une multiplication de fonds *ad hoc* jugée coûteuse et contraire aux principes d'efficacité de l'aide, mais elle n'est pas suffisamment promue et méri-

terait d'être objectivée par une analyse des avantages et des inconvénients des fonds fiduciaires pour la France.

L'évaluation reconnaît le dynamisme et une implication constante et de haut niveau de la France au sein des instances de décision, de pilotage et de discussion du groupe. Les interventions du bureau de l'administrateur français semblent particulièrement appréciées et écoutées, notamment sur les thématiques qu'il défend dans le cadre des négociations pour la reconstitution de l'AID-17 (question des pays fragiles et priorité à l'Afrique subsaharienne notamment). En revanche, la voix française est moins marquée dans les débats plus généraux portant sur l'efficacité de l'aide, sur l'organisation de la Banque ou sur des questions ayant trait à des enjeux plus globaux (biens publics mondiaux, pays émergents, ... en lien avec l'action de la Bird).

La France n'optimise pas tous les leviers d'influence dont elle dispose.

En revanche, **la France ne recourt pas suffisamment à certains instruments d'influence et de lobbying puissants** : le détachement d'agents français en position hiérarchique ou opérationnelle à la Banque mondiale reste limité (23 personnes, soit 1 % du personnel détaché de la Banque) ; les compétences et la production intellectuelle des acteurs français (AFD en premier lieu, mais aussi chercheurs, universitaires, société civile, etc.) ne sont pas suffisamment mis au service du partenariat avec la Banque mondiale/AID.

Par ailleurs, si la voix française au sein de la Banque est jugée pertinente et cohérente, elle porte naturellement la marque du ministère des Finances (Trésor), représentant de la France au conseil des gouverneurs, et **ne repose pas suffisamment sur son réseau d'acteurs** (« triptyque » Trésor/Direction générale de la mondialisation/AFD), **tant au niveau central que sur le terrain**, pour alimenter son influence auprès de la Banque mondiale.

Par ailleurs, l'évaluation souligne que la France n'organise pas suffisamment la gestion de son influence : si la **Stratégie pour la Banque mondiale** (2010) met en avant certains leviers que la France devrait actionner au sein de l'institution, elle n'est pas considérée comme un outil permettant de guider et coordonner les activités d'influence de la France et ceci d'autant plus qu'elle n'est pas connue de tous les acteurs français de terrain.

L'influence de la France au sein de la Banque est réelle, mais inégale.

La Banque tient compte, dans l'ensemble, des attentes de la France telles qu'exprimées dans le cadre des reconstitutions de l'AID. L'évaluation met en avant **plusieurs indices permettent d'étayer la réalité de l'influence française au sein de la Banque, mais cette influence est inégale dans son contenu et dans son périmètre.**

⁶ Le groupe de la Banque mondiale compte en effet cinq institutions : l'AID, la Bird, la SFI (Société financière internationale), l'AMGI (Agence multilatérale de garantie des investissements) et le Cirdi (Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements).

4. Un partenariat opérationnel fonctionnant bien

L'implication des acteurs français de terrain dans le partenariat est inégale, mais dépend aussi des contraintes propres à la Banque.

La qualité de la coopération institutionnelle sur le terrain dépend de l'implication des acteurs français d'une part (il en va de même pour les autres actionnaires de la Banque), mais aussi de l'environnement national et des contraintes propres à la Banque mondiale d'autre part.

Les relations des acteurs français avec la Banque mondiale s'inscrivent en grande partie dans le cadre des dispositifs de coordination entre bailleurs et les acteurs français de terrain sont peu utilisés pour alimenter les positions de la France au conseil des administrateurs. Les lignes directrices de l'action de la France à la Banque mondiale ne sont pas toujours connues parmi les acteurs français de terrain, et ils ne disposent pas d'autres instructions spécifiques permettant d'orienter leurs démarches de partenariat auprès de la Banque.

Si la situation peut être très variable d'un pays à l'autre, la centralisation de la décision à Washington et le fonctionnement « en silo » de la Banque dans certains pays (en particulier ceux n'hébergeant pas de responsabilité régionale) ne donnent pas nécessairement beaucoup d'occasions de se coordonner et de dialoguer autour des orientations stratégiques de la Banque dans le pays. La Banque, forte de son poids financier, peut, dans certains cas, dominer le dialogue bilatéral sur les politiques publiques et sectorielles et imposer aux autres partenaires techniques et financiers ses normes en termes de cofinancement.

Par ailleurs, les acteurs français de terrain ne sont pas consultés de manière systématique et organisée dans le cadre des décisions prises au conseil des administrateurs.

Malgré l'absence d'un accord de partenariat formalisé, la coopération opérationnelle fonctionne de manière satisfaisante.

En dépit de ces constats et malgré l'absence d'accord de partenariat formalisé entre la Banque mondiale et l'AFD, **la coopération opérationnelle semble bien fonctionner entre l'AFD et l'AID, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de projets conjoints et cofinancés.** Depuis 2007, les cofinancements ont monté en puissance en passant de 129 millions d'euros à 534 millions d'euros en 2012.

Plusieurs exemples montrent l'importance des synergies recherchées ou constatées entre l'AID et l'aide bilatérale française. Ainsi, 95 % de cofinancements entre 2007 et 2009 concernent l'Afrique sub-saharienne. Sur la même période, les trois premiers secteurs cofinancés par l'AID et l'AFD sont les infrastructures et le développement urbain (53 %), l'eau et l'assainissement (23 %) et l'agriculture (15 %).

5. Recommandations

L'évaluation propose un certain nombre de recommandations portant sur le cadre stratégique de la contribution de la France à l'AID (A), les leviers d'influence à mobiliser (B), le contenu du partenariat avec la Banque en termes de priorités stratégiques et opérationnelles à mettre en avant (C), et les modalités du partenariat global et opérationnel (sur le terrain) avec la Banque (D).

Ces recommandations sont développées dans la partie 2 « Réponse de la direction générale du Trésor aux conclusions et recommandations ».

A. Cadrage stratégique, suivi et évaluation de la contribution de la France à l'AID	
A1	Inscrire la contribution française à l'AID dans une stratégie multilatérale, articulée avec les objectifs de la politique de coopération au développement de la France.
A2	Élaborer une stratégie « d'influence » de la France à la Banque, ou en définir <i>a minima</i> les grands principes.
A3	Suivre et évaluer de manière systématique la stratégie de partenariat et d'influence de la France à la Banque mondiale, en alignant le calendrier des évaluations sur le cycle stratégique la Banque mondiale.
B. Leviers d'influence	
B1	Maintenir le montant de la contribution à l'AID.
B2	Clarifier la position française vis-à-vis des fonds fiduciaires du groupe de la Banque mondiale* et en améliorer le suivi.
B3	Renforcer le recours à des « leviers » d'influence « soft ».
C. Priorités stratégiques et opérationnelles	
C1	Poursuivre les efforts pour assurer un engagement fort de la Banque et de l'AID dans les États fragiles.
C2	Participer activement à la réflexion sur les moyens d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de la Banque mondiale.
D. Partenariat opérationnel sur le terrain	
D1	Améliorer le fonctionnement du dispositif institutionnel français de terrain dans le cadre du partenariat avec la Banque.

* Les recommandations B2 concernent les fonds fiduciaires détenus et administrés par la Banque mondiale et les fonds d'intermédiation financière (FIF) pour lesquels la Banque mondiale exerce des activités de conseil et de gestion financière, mais dont les projets sont exécutés par d'autres organismes ou entités.

Rapport

1. Objectifs et méthodologie de l'évaluation

1.1. Objectifs de l'évaluation

La Direction générale du Trésor (DG Trésor) du ministère de l'Économie et des Finances (Minéfi) a décidé de réaliser une évaluation rétrospective de la dotation de la France à l'Association internationale de développement (AID).

Cette évaluation, confiée au cabinet Ernst & Young et Associés (EY), doit permettre :

- d'apprécier la **cohérence** de l'action de la France via l'AID avec la politique de coopération au développement de la France et ses priorités à la fois géographiques, sectorielles et thématiques ;
- d'évaluer l'**influence** que la France retire de ses dotations à l'AID et de ses collaborations avec cette institution ;
- de mesurer l'**articulation** de la coopération française au développement via sa dotation à l'AID et via sa coopération bilatérale en particulier.

L'évaluation doit aboutir à des recommandations sur l'utilisation optimale de la dotation de la France à l'AID en tant qu'instrument de la politique française de coopération au développement, et plus globalement sur le partenariat de la France avec l'AID.

1.2. Périmètre de l'évaluation

Avec pour point de départ la dotation de la France à l'AID, l'évaluation doit porter sur l'ensemble du partenariat de la France avec l'AID. Elle prend donc en considération son rôle de contributeur, de partenaire opérationnel de l'Association et d'actionnaire au sein de la Banque mondiale.

- **Périmètre thématique** : comme suggéré dans le cahier des charges, l'évaluation cible, sur un plan thématique, les priorités du document cadre pour la coopération au développement (DCCD) de la France⁷ ainsi que celles retenues plus spécifiquement dans la stratégie de la France vis-à-vis

de la Banque mondiale et les thèmes retenus dans le cadre des négociations de l'AID-17 en cours.

- **Périmètre temporel** : l'évaluation couvre la période 2007⁸-2013 correspondant aux dotations de la France à l'AID-15 (2009-2011) et l'AID-16 (2012-2014).
- **Périmètre géographique** : l'ensemble des pays éligibles aux interventions de l'AID sur la période considérée est concernée par l'évaluation. L'analyse s'intéresse aux priorités géographiques françaises, en particulier aux pays pauvres prioritaires de l'aide publique au développement de la France⁹, mais aussi à la catégorie des pays émergents dont certains comptent parmi les principaux bénéficiaires de l'AID et qui sont également des « pays mixtes » c'est-à-dire des pays pouvant bénéficier à la fois de prêts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird) et de crédits de l'AID. Des études de cas ont été conduites dans une sélection de trois pays choisis en fonction de critères pertinents : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Vietnam.

• Périmètre institutionnel

L'AID fait partie des cinq institutions du groupe de la Banque mondiale qui comprend aussi : la **Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird)** et l'**Association internationale de développement (AID)**, qui ensemble forment la Banque mondiale, la **Société financière internationale (SFI)** qui finance des prêts, des fonds propres et des services-conseil pour stimuler l'investissement privé dans les pays en développement, l'**Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI)** qui offre aux investisseurs des garanties contre les pertes associées aux risques non commerciaux dans les pays en développement, et le **Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Cirdi)** propose des mécanismes internationaux de conciliation et d'arbitrage des différends liés aux investissements.

Sur le plan institutionnel, l'AID partage ses organes de décision, son siège et son personnel avec la Bird dans le cadre du système de gouvernance générale de la Banque mondiale. Ainsi, par exemple, le conseil des administrateurs examine et approuve les opérations de prêt et de garantie de la Bird, mais aussi les projets de crédit, de don et de garantie de l'AID. En revanche, le poids relatif de chaque pays au sein du conseil (et la capacité d'influence) n'est pas le même pour la Bird et pour l'AID. Ainsi le poids d'un pays

7 « Coopération au développement : une vision française », 2011.

8 Les négociations de reconstitution de l'AID-15 ont été lancées en mars 2007.

9 Liste passée de 16 pays telle que définie à la suite de la réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de juillet 2013.

pour la Bird est défini principalement en fonction de la part du capital détenu tandis qu'il dépend en majeure partie du montant des contributions dans le cas de l'AID.

Sur le plan stratégique, l'action de l'AID s'inscrit dans les axes définis pour la Banque mondiale par son comité de développement, mais elle poursuit également des orientations plus spécifiques définies lors des reconstitutions périodiques de ses fonds. Par exemple, l'AID, contrairement à la Bird, utilise les critères de CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) ou de PBA (*Performance Based Allocation*) pour l'allocation des ressources aux différents pays.

Par conséquent, le périmètre de l'évaluation couvre l'AID ou la Banque mondiale en fonction des problématiques étudiées, selon qu'elles sont spécifiques à l'AID ou partagées avec la Bird.

1.3. Démarche méthodologique

L'évaluation a suivi une démarche structurée autour de trois grandes phases :

- une **phase de structuration** ayant permis de préciser l'approche évaluative, incluant la reconstitution du cadre logique de la politique de la dotation de la France à l'AID et la définition de l'approche méthodologique qui en découle (définition de questions évaluatives et d'un plan de collecte de données). Une note de cadrage a été partagée avec les

membres du comité de pilotage le 2 août 2013. Une note révisée sur la base des commentaires émis par les membres du comité de pilotage a été remise le 12 septembre 2013.

- une **phase de collecte** articulée autour d'une étude documentaire, d'entretiens à Paris et à Washington et de visites de terrain dans trois pays parmi les principaux bénéficiaires de l'AID (Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Vietnam). Cette phase a intégré les premières analyses sur la base des informations recueillies et a fait l'objet d'un rapport provisoire discuté en comité de pilotage le 19 novembre 2013.
- une **phase d'analyse et jugement** récapitulant les principaux constats, conclusions et enseignements de l'évaluation, et présentant un ensemble de recommandations ainsi qu'un cadre de suivi de ces recommandations. Cette troisième phase intègre les résultats d'une enquête de perception sur l'action de la France à la Banque mondiale/AID.

Le présent document prend en compte les commentaires écrits et oraux formulés à partir du projet du rapport final soumis aux membres du comité de pilotage le 16 janvier 2014. Un groupe de travail restreint sera organisé le 20 février avec l'équipe d'évaluation afin d'en affiner les conclusions et les recommandations.

Les travaux ont débuté en juillet 2013 et se sont poursuivis jusqu'en février 2014 conformément au calendrier suivant :

PHASES	ETAPES	Rapports, réunions et dates proposées
Phase 1 : Cadrage de l'évaluation	Lancement Étude documentaire et premiers entretiens stratégiques à Paris Élaboration du référentiel d'évaluation, du plan de collecte et des guides d'entretien et questionnaires	Note de cadrage : 2 août 2013 <i>Commentaires du comité de pilotage : 5 septembre 2013</i> <i>Version révisée : 12 septembre 2013</i>
Phase 2 : Collecte de données et premières analyses	Visite et entretiens au siège de la Banque mondiale à Washington Missions de terrain dans 3 pays Enquête de perception électronique (lancement) Entretiens complémentaires à Paris Revue documentaire Premières analyses et rédaction d'un rapport d'évaluation provisoire	Rapport d'évaluation provisoire : 12 novembre 2013 Réunion du comité de pilotage : 19 novembre 2013
Phase 3 : Finalisation des analyses et synthèse	Enquête de perception électronique (traitement des réponses) Entretiens complémentaires à Paris (poursuite) Atelier de travail sur les conclusions et recommandations de l'évaluation Finalisation des analyses, conclusions et recommandations Élaboration du rapport Réunion du comité de pilotage restreint pour affiner les recommandations	Projet du rapport final: 7 janvier 2014 Réunion du comité de pilotage : 16 janvier 2014 <i>Version révisée : 14 février 2014</i> Réunion du comité de pilotage restreint : 7 mars 2014 Rapport final définitif : 17 mars 2014

1.4. Référentiel de l'évaluation

1.4.1. Reconstitution de la logique d'intervention de la stratégie de la France vis-à-vis de l'AID

La logique d'intervention vise à présenter de façon schématique l'ensemble des activités, des résultats et des effets attendus de la dotation de la France à l'AID et à en expliciter les liens logiques. Ce cadre est nécessaire pour clarifier les objectifs de l'intervention évaluée et permettre la définition de critères permettant de juger de l'efficacité de cette intervention au regard de ces objectifs.

La reconstitution de la logique d'intervention de la stratégie de la France vis-à-vis de l'AID se base *principalement* sur le document de stratégie de la France au regard de la Banque mondiale, publié en juin 2010 (« Stratégie de la France vis-à-vis de la Banque mondiale » élaborée par la DG Trésor), unique document formalisant les objectifs de la France dans le cadre de son partenariat avec la Banque.

Celui-ci formule des objectifs à la fois généraux et plus spécifiques et opérationnels ayant trait à la fois :

- aux attentes de la France sur l'agenda stratégique de la Banque mondiale, détaillant six axes prioritaires que la France souhaite voir endosser et/ou mettre en œuvre par la Banque ;
- à l'agenda de la France à la Banque mondiale, détaillant les moyens pour la France de construire un partenariat efficace.

1.4.1.1. Niveau général

« **L'objectif global** » est formulé par l'équipe d'évaluation sur la base du document de stratégie et des entretiens de cadrage. Lors de ces entretiens de cadrage, les deux premiers objectifs spécifiques (OS.1 et OS.2) listés ci-dessous ont été identifiés comme prioritaires dans l'agenda de la France à l'AID.

1.4.1.2. Niveau spécifique

Les objectifs spécifiques s'appuient sur le document de stratégie de la France à l'égard de la Banque mondiale.

Pour chacun des six axes prioritaires de la Banque mondiale endossés par le comité du développement d'avril 2010, la France y souligne les enjeux qui lui paraissent les plus importants. La logique d'intervention ne reprend que les axes les plus pertinents pour l'AID, dans les sections « **objectifs spécifiques 1** » et « **objectifs spécifiques 2** ».

Les « objectifs spécifiques 1 » ont été divisés en deux catégories :

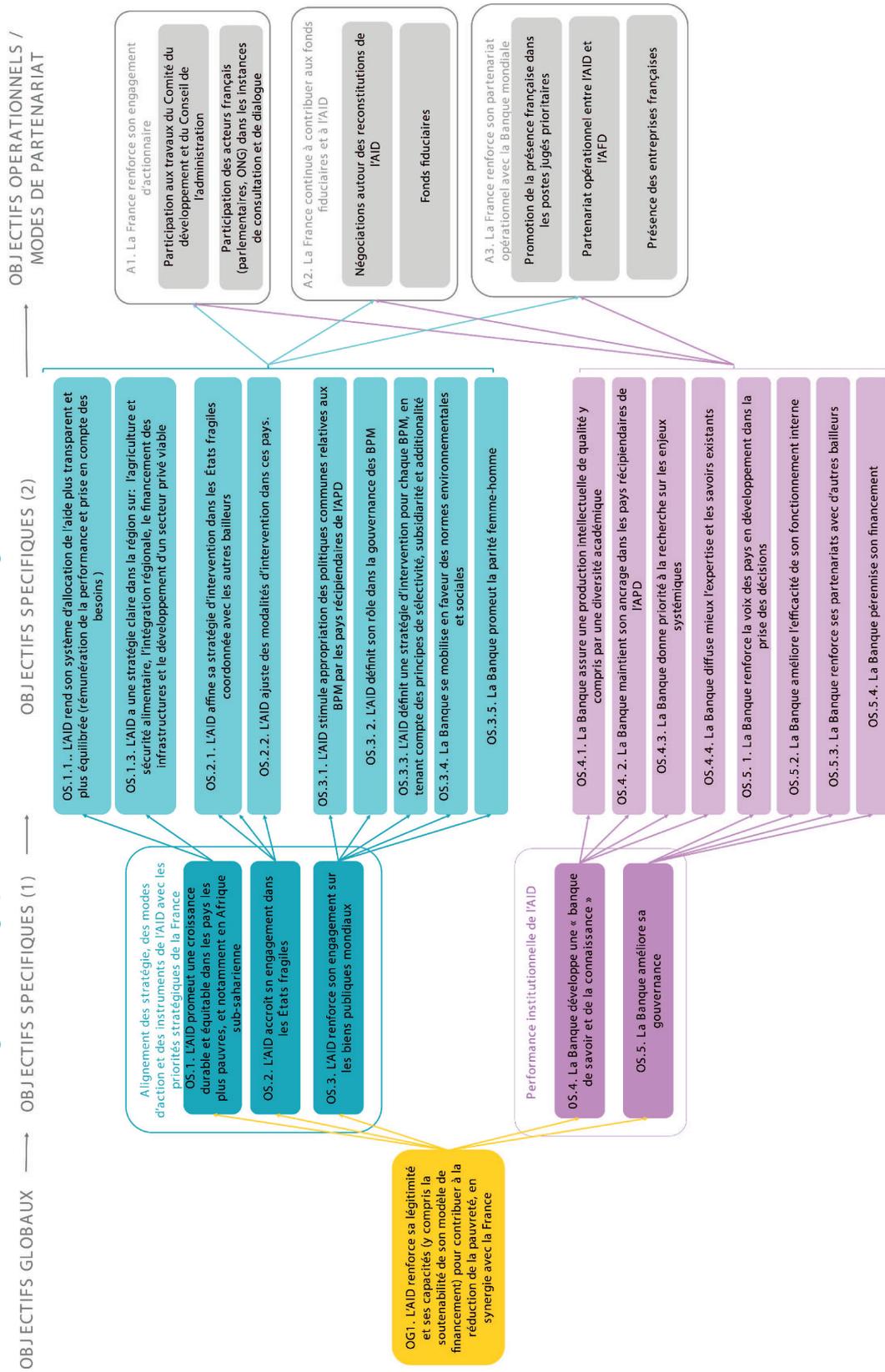
- les objectifs spécifiques relatifs aux *stratégies, modes d'action et instruments* de l'AID. Pour rappel, le périmètre retenu est celui des stratégies spécifiques de l'AID. Les objectifs OS.1, OS.2 et OS.3 correspondent respectivement aux axes 1, 2 et 4 des « attentes de la France sur l'agenda stratégique de la Banque mondiale » définis dans la stratégie de la France pour la Banque mondiale.
- les objectifs spécifiques relatifs à la *performance institutionnelle* qui concernent eux la Banque mondiale en tant qu'institution et organisation commune pour les deux guichets, l'AID et la Bird (mêmes organes de décision et personnel). L'objectif OS.4 correspond à l'axe 6 des « attentes de la France sur l'agenda stratégique de la Banque mondiale », tandis que l'objectif OS.5 synthétise sa vision d'un « rôle pour la Banque mondiale » (déclinée en deux axes distincts dans la stratégie de 2010).

1.4.1.3. Niveau opérationnel

La section « **objectifs opérationnels** » recense les différentes activités et les modes de partenariat entre la France et l'AID qui ont été regroupés autour des trois dimensions de la relation de la France avec la Banque mondiale, en tant qu'actionnaire, donateur et partenaire opérationnel. Ces objectifs proviennent partiellement de certains objectifs formulés dans la section « L'agenda de la France à la Banque mondiale : construire un partenariat efficace » du document de stratégie de la France vis-à-vis la Banque.

Cette logique d'intervention a permis à l'équipe d'évaluation d'affiner les questions évaluatives proposées par le cahier des charges (présentées dans le chapitre suivant) et de formuler des critères de jugement conformément à la chaîne logique proposée.

Figure 1 : Logique d'intervention de la stratégie de la France à l'AID



Source : Stratégie de la France pour la Banque mondiale (2010) & Entretiens de cadrage.

1.4.2. Questions évaluatives

L'évaluation de la contribution de la France à l'AID a permis de formuler un jugement et des recommandations sur l'utilisation optimale de la dotation de la France à l'AID en tant qu'instrument de la politique française de coopération au développement.

Afin de répondre à cette question globale, cinq questions évaluatives ont été formulées par l'équipe d'évaluation sur la base des 16 questions/thèmes proposées dans le cahier des charges.

- **Q1** : les moyens mis en place par la France pour influencer les décisions prises à l'AID au niveau politique, stratégique, opérationnel et organisationnel sont-ils à la mesure de ses objectifs ?

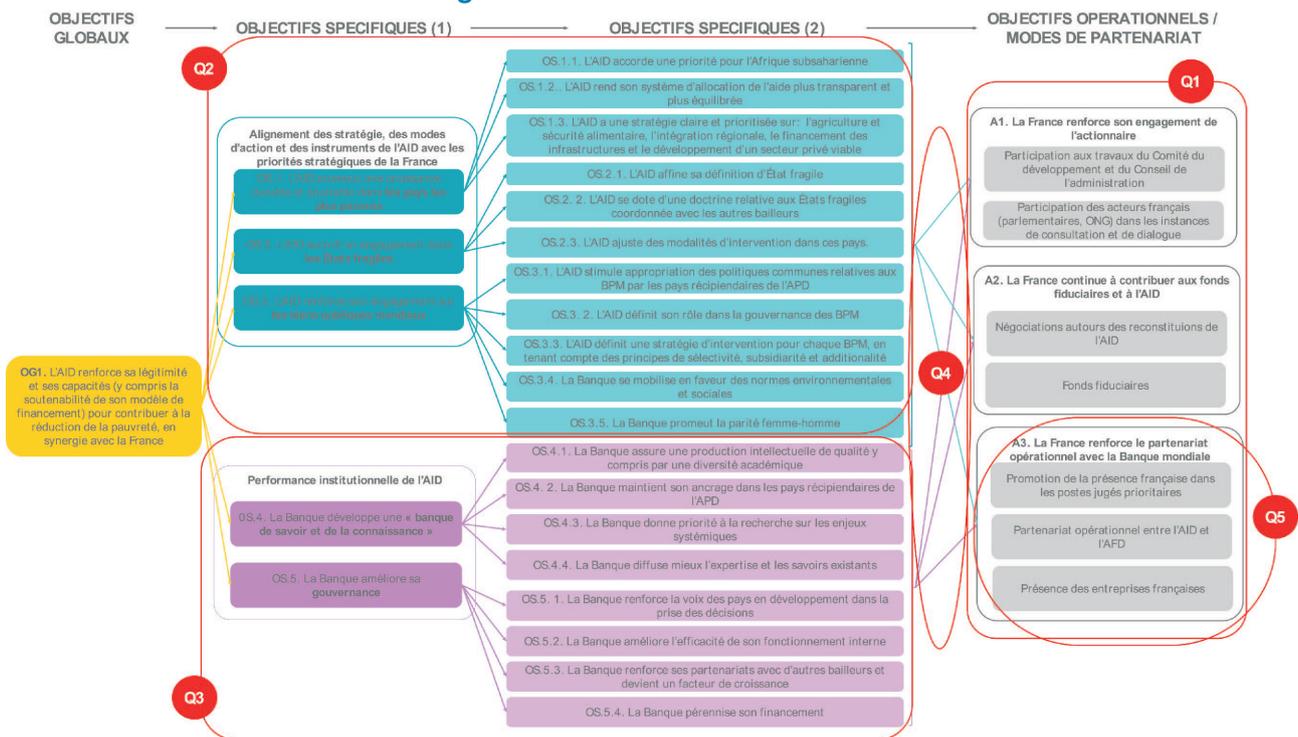
- **Q2** : dans quelle mesure les objectifs et priorités de développement de la France et ceux de l'AID sont-ils complémentaires et/ou alignés ?

- **Q3** : la performance institutionnelle de la Banque mondiale/AID par rapport aux principes d'efficacité de l'aide au développement est-elle conforme aux attentes de la France ? La France se donne-t-elle les moyens de suivre cette performance ? Quels sont les avantages comparatifs perçus de l'AID par rapport aux autres institutions multilatérales soutenues par la France ?

- **Q4** : dans quelle mesure les actions/activités déployées par la France en vue d'influencer et d'orienter la stratégie et les interventions de la Banque mondiale/AID sont-elles efficaces ?

- **Q5** : quelle est la qualité de la coopération entre la Banque mondiale/AID et les instruments et acteurs de la coopération bilatérale française ?

Figure 2 : Questions évaluatives



1.5. Limites de l'évaluation

1.5.1. Limites de l'analyse des avantages comparatifs

L'évaluation cible la contribution de la France à l'AID. Si elle analyse cette contribution au regard des autres

modalités d'acheminement de l'aide au développement de la France (aide bilatérale et autres acteurs multilatéraux et communautaires), notamment pour en vérifier la cohérence et le bien-fondé relatif, elle n'a pas vocation à couvrir l'ensemble du dispositif d'aide multilatérale. En ce sens, elle n'est pas en mesure d'analyser les avantages comparatifs entre le système multilatéral (y compris la différence entre le système des Nations

unies et celui des institutions financières internationales (IFIs – type Banque mondiale/AID, Banque africaine de développement, etc.), le système européen et le système bilatéral. La question de l'allocation et du volume des ressources d'aide au développement de la France à l'un plutôt qu'à l'autre des canaux et acteurs de l'aide constitue un sujet distinct que la présente évaluation ne peut prétendre traiter, si ce n'est de manière indirecte et non exhaustive en s'appuyant sur le seul cas de la Banque mondiale.

1.5.2. Limites concernant le calendrier de l'évaluation

L'évaluation s'inscrit dans **la politique générale du Trésor visant à évaluer toutes les dotations de la France aux fonds multilatéraux** (AID de la Banque mondiale, Fonds africain de développement, Fonds asiatique de développement, Fonds pour l'environnement mondial, etc.) en fonction du calendrier de leur reconstitution et au minimum une fois toutes les deux reconstitutions.¹⁰

Il s'agit principalement de s'assurer du bien-fondé de la participation française, à la fois de son montant, son affectation et ses modalités générales en évaluant de manière systématique la cohérence géographique, sectorielle de ces institutions avec l'aide au développement française et le partenariat au niveau du siège et du terrain entre la France et ces institutions.

Intervenant en amont immédiat des reconstitutions de ces fonds, ces évaluations doivent donc fournir à la France **des éléments de réflexion quant à son positionnement** lors des négociations. En effet, les cycles de reconstitution sont un moment de réflexion privilégié qui permet aux contributeurs de poser les conditions de leur participation.

Or, le calendrier de la présente évaluation (lancement en juillet 2013, au moment où deux des quatre réunions de reconstitution de l'AID-17 ont déjà eu lieu¹¹) n'a pas permis à l'équipe d'évaluation d'alimenter la démarche sur le fonds (priorités à mettre en avant) comme sur le forme (canaux d'influence à privilégier).

¹⁰ Politique de l'évaluation des actions d'aide au développement. Guide méthodologique. DG Trésor, juin 2010.

¹¹ La première réunion de reconstitution de l'AID-17 s'est tenue à Paris en mars 2013 ; la deuxième à Managua en juillet 2013, la troisième à Washington en octobre 2013 et la quatrième à Moscou en décembre 2013.

2. Contexte

2.1. La Banque mondiale et l'AID

2.1.1. Rôle de l'AID

Fondée en 1960, l'Association internationale de développement (AID) constitue l'organe concessionnel de la Banque mondiale. Elle complète l'action de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird), organe de prêt « historique » de la Banque créé en 1944 pour aider l'Europe à se relever des dommages de la seconde guerre mondiale.

Grâce à des conditions de financement plus favorables que celles susceptibles d'être proposées par la Bird, l'AID vise à réduire la pauvreté en accordant des prêts (appelés « crédits ») et des dons aux pays en développement les plus pauvres. Il s'agit, par ces financements, de soutenir des programmes visant à stimuler la croissance économique, à réduire les inégalités et à améliorer le niveau de vie des populations des pays destinataires.

L'AID compte désormais **172 pays membres**. Elle est devenue le plus important fonds multilatéral de développement et constitue la principale source de financement concessionnel aux pays les plus pauvres (82 pays admissibles en 2013, parmi lesquels 18 pays « mixtes » ayant également accès aux prêts de la Bird), couvrant au total près de 2,5 milliards d'habitants. Près de la moitié des pays éligibles se trouvent en Afrique (40 pays en 2013).

2.1.2. Ressources de l'AID

Les ressources de l'AID sont constituées principalement des **contributions** des pays membres. L'AID tire des ressources supplémentaires du **transfert de montants prélevés sur le revenu net de la Bird**, des **dons consentis par la SFI**, et des **remboursements** par les emprunteurs des crédits antérieurs de l'AID.

Tous les trois ans, les représentants des pays donateurs et des pays emprunteurs se réunissent lors des négociations de reconstitution pour examiner les politiques et les priorités de l'Association et déterminer le volume des nouveaux apports nécessaires pour financer le programme de prêts sur les trois exercices suivants.

Dotée initialement de 912,7 millions de dollars, l'AID a été lancée en 1960 avec 15 pays signataires : Allemagne, Australie, Canada, Chine, États-Unis, Inde, Italie, Malaisie, Norvège, Pakistan, Royaume-Uni, Soudan, Suède, Thaïlande et Vietnam. Huit mois plus tard, l'AID comptait 51 membres et avait accordé 101 millions de dollars de prêts à quatre pays. L'AID a obtenu des contributions totales cumulées de **224 milliards de dollars** à ce jour, en crois-

sance du fait notamment de l'élargissement du nombre de contributeurs. Les principaux contributeurs historiques sont, par ordre décroissant : les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et le Canada.

Depuis sa création, ce sont plus de **255 milliards de dollars qui ont été accordés** pour appuyer des programmes et des projets dans 108 pays. Sur la période 2007-2011, les concours de l'AID atteignent entre 7 et 9 milliards de

dollars par an et représentent environ 5 % de l'APD globale et environ 20 % de l'aide multilatérale.

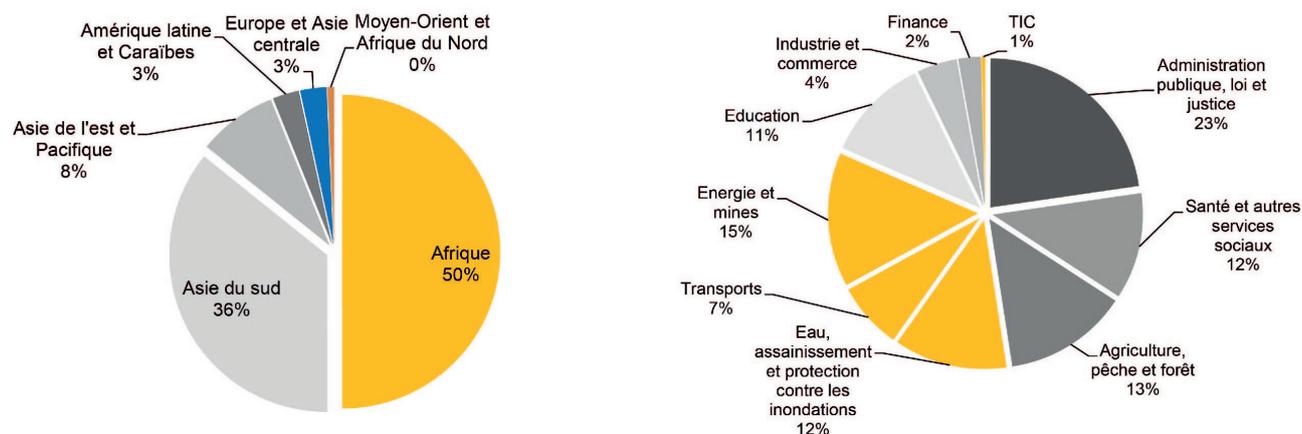
Sur l'exercice clos le 30 juin 2013, l'AID a ainsi concédé un volume d'engagement de 16,3 milliards de dollars, dont 82 % sous forme de crédits (12,1 milliards de dollars), 15 % sous forme de dons (2,2 milliards de dollars) et le reste sous forme de garanties, contribuant à financer par ce biais 168 nouvelles opérations au cours de l'année.

Tableau 1 : Évolution de l'aide publique au développement versée par le canal multilatéral (en millions de dollars)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total APD	108 488	127 919	127 121	131 670	141 058	133 039
Total APD multilatérale	29 444	32 767	37 859	35 406	38 850	39 197
Total AID	7 463	6 689	9 006	7 779	6 995	6 840
% AID/total APD	7 %	5 %	7 %	6 %	5 %	5 %
% AID/APD multilatérale	25 %	20 %	24 %	22 %	18 %	17 %

Source : OCDE

Figure 3 : Répartition des engagements de l'exercice 2012 par zone géographique et par thème



Source : Banque mondiale, Rapport annuel 2012 et données transmises par la Banque mondiale

La majeure partie des engagements de l'année 2012 est allée à **l'Afrique (50 %)**, même si les 10 premiers pays emprunteurs sont principalement asiatiques (dont certains sont aussi des pays « à financement mixte ») : Inde (2,7 millions de dollars), Nigéria (1,3 million de dollars), Pakistan (1,3 million de dollars), Vietnam (1 million de dollars), Éthiopie (0,9 million de dollars), Kenya (0,9 million de dollars), Bangladesh (0,9 million de dollars), Ghana (0,5 million de dollars), Tanzanie (0,4 million de dollars) et Côte d'Ivoire (0,4 million de dollars)¹².

Ces engagements ont concerné en majorité des projets d'**infrastructures** (notamment dans les secteurs de l'énergie et des mines, des transports, de l'eau, de l'assainissement et de la protection contre les inondations et les TIC), tandis qu'une part non négligeable a également été destinée à l'éducation et à la santé, devant la justice, le droit et les administrations publiques. Au plan sectoriel, la majeure partie des engagements a été affectée au développement rural, suivi par le développement humain et le développement urbain .

12 Source : www.worldbank.org (exercice 2012).

13 Source : rapport annuel 2012 de la Banque mondiale. À noter que cette répartition sectorielle serait néanmoins peu fiable en raison de l'importance des opérations multisectorielles, en particulier les aides budgétaires et les allègements de dette.

Les ressources de l'AID sont allouées aux pays destinataires en fonction d'un critère de pauvreté relative, défini par un niveau de revenu national brut (RNB) par habitant inférieur à un seuil établi et actualisé chaque année, ainsi qu'en fonction de l'efficacité avec laquelle les pays gèrent leur économie et exécutent les projets de l'AID en cours. S'y ajoutent les petites économies insulaires dont le RNB par habitant dépasse le seuil établi, mais qui ne présentent pas la cote de crédit leur permettant d'emprunter à la Bird. Certains pays, comme l'Inde et le Pakistan, sont à la fois admis à bénéficier de l'AID sur la base du niveau de leur revenu par habitant, mais aussi suffisamment solvables pour pouvoir emprunter à la Bird et sont ainsi désignés sous le nom de pays « à financement mixte ».

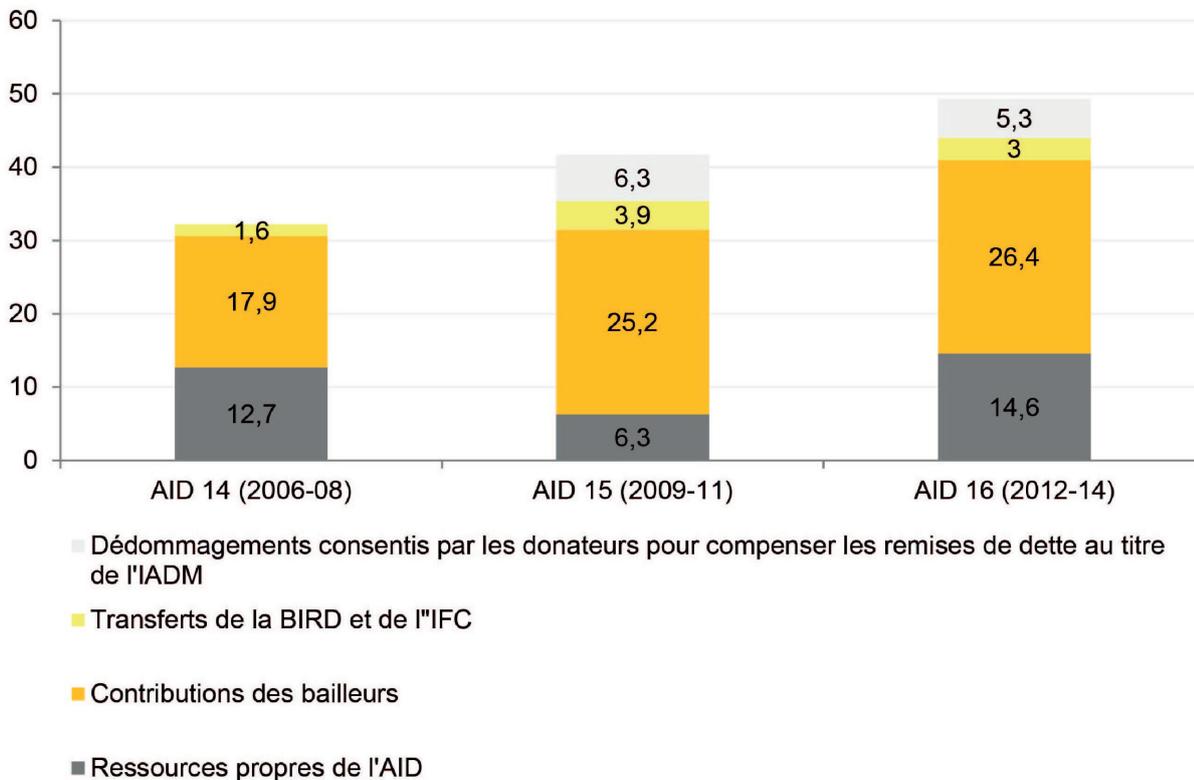
2.1.3. Reconstitutions de l'AID-16 et l'AID-17

La reconstitution des ressources de l'AID-16, conclue en décembre 2010 pour la période couverte par les exercices 2012-2014, a permis de mobiliser une enveloppe totale (compte tenu des opérations de couverture de change de l'AID actualisées à l'issue des discussions relatives à la reconstitution) de 33,9 milliards de droits de tirage spéciaux (DTS) représentant la contre-valeur de 50,9 milliards de dollars.

Ce chiffre englobe :

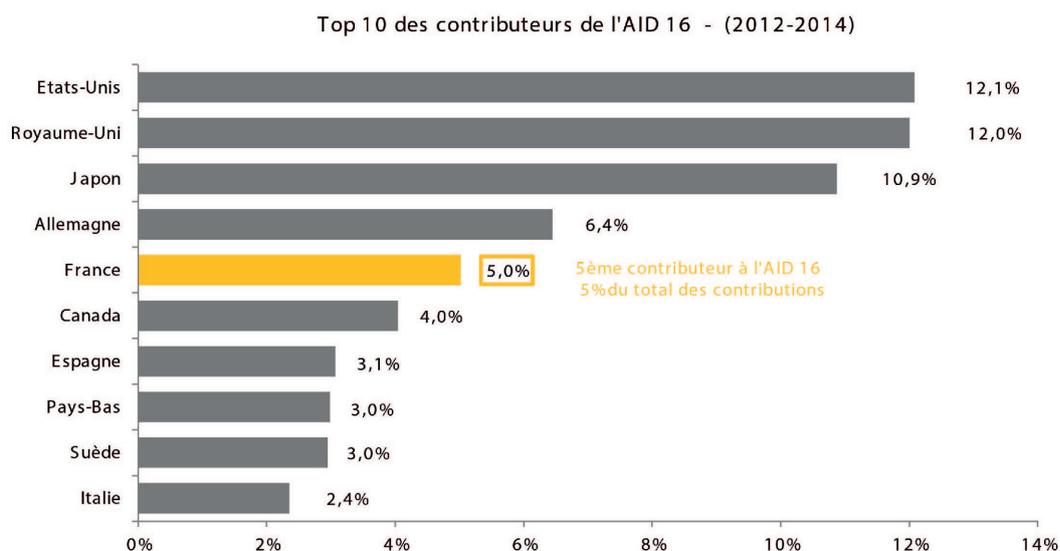
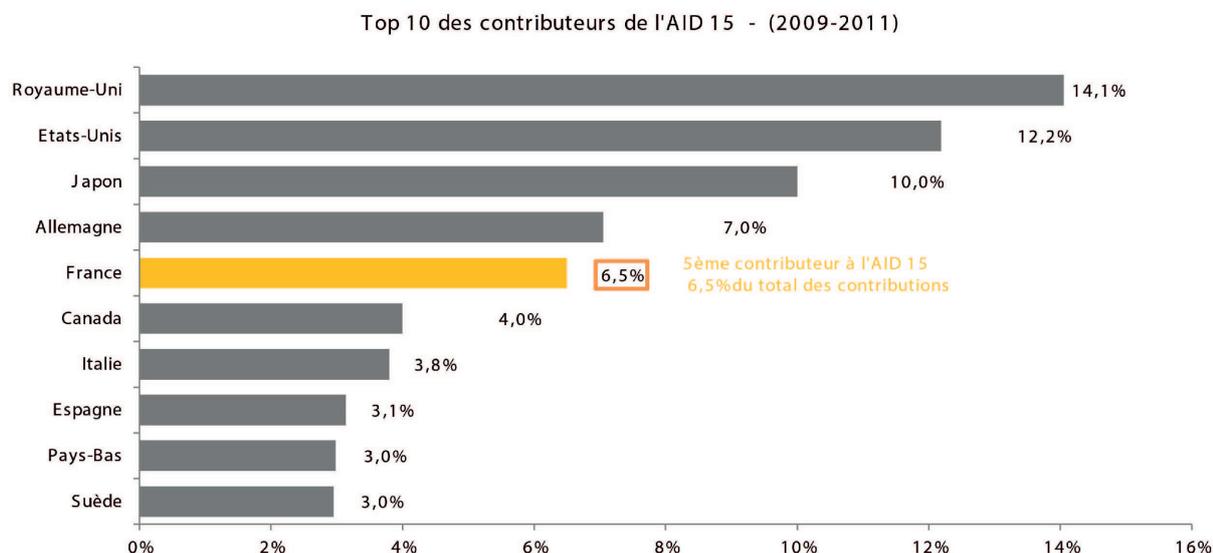
- les **contributions** de 17,6 milliards de DTS (26,4 milliards de dollars) de 51 pays bailleurs de fonds, dont sept nouveaux donateurs ;
- les **fonds versés par les donateurs** à hauteur de 3,5 milliards de DTS (5,3 milliards de dollars) pour dédommager l'AID des remises de dettes accordées ;
- les **remboursements des crédits antérieurs** de l'AID pour un montant de 8,9 milliards de DTS (13,4 milliards de dollars), notamment au titre du remboursement anticipé des crédits et des modifications apportées aux conditions des prêts destinés aux pays à financement mixte et aux pays « ni Bird ni AID » ;
- les **transferts opérés au sein du groupe de la Banque mondiale**, notamment ceux du produit des placements d'un montant de 1,9 milliard de DTS, représentant la contre-valeur de 2,8 milliards de dollars ;
- et le **report des soldes des reconstitutions précédentes** d'un montant 2,0 milliards de DTS (2,9 milliards de dollars).

Figure 4 : Reconstitutions des ressources de l'AID (en milliards de dollars)



Source : Banque mondiale, Rapport annuel 2012

**Figure 5 : Top 10 des plus gros contributeurs aux AID-15 et AID-16
(en millions de DTS et en %)**



Source : Site internet de la Banque mondiale

Une augmentation de plus de 5,4 milliards de DTS par rapport à l'AID-15 repose à 90 % sur la mobilisation de **ressources internes** à l'AID, du fait de remboursements plus importants sur la période, mais surtout de mesures spécifiques ponctuelles (durcissement des conditions de prêt, mise en œuvre des clauses contractuelles de remboursement anticipé et remboursement accéléré volontaire supplémentaire par la Chine).

Les bailleurs n'ont contribué à l'augmentation des ressources de l'AID-16 qu'à hauteur de 10 %. Par ailleurs, **le groupe Banque mondiale (Bird, SFI)** diminue sa contri-

bution de 20 % ; elle ne représentera que 2 milliards de DTS sur l'AID-16.

En ce qui concerne l'AID-17, la dernière réunion sur la reconstitution des ressources, tenue le 17 décembre 2013 à Moscou (Russie), a permis d'annoncer une enveloppe de 52,5 milliards de dollars (soit une augmentation de 6 % par rapport à l'AID-16). Ce chiffre inclut les contributions de 46 pays ainsi que les ressources internes de l'AID, composées principalement de remboursements de prêts antérieurs et de transferts des autres guichets du groupe de la Banque mondiale (la Bird et la SFI fourniront à l'AID-17 près de 3 milliards de dollars).

À titre indicatif, les cinq premiers bailleurs de l'AID-17 seront :

- **le Royaume-Uni** : 3 milliards de DTS contre 2,7 milliards de DTS pour l'AID-16, ce qui permet au Royaume-Uni de prendre la première place ;
- **les États-Unis** : 2,6 milliards de DTS, soit une légère baisse par rapport à l'AID-16 (2,7 milliards de DTS) ;
- **le Japon** : 2,3 milliards de DTS, soit une légère baisse par rapport à l'AID-16 (2,4 milliards de DTS) ;
- **l'Allemagne** : 1,4 milliard de DTS, soit une légère baisse par rapport à l'AID-16 (1,45 milliard de DTS) ;
- **la France** : 1,1 milliard de DTS (1,7 milliard de dollars en incluant l'élément don d'un prêt concessionnel de 430 millions d'euros – voir ci-dessous), soit un maintien par rapport à l'AID-16. La part de la France baisse de 5,02 % pour l'AID-16 à 4,91 % pour l'AID-17, mais la France reste au 5^{ème} rang des contributeurs de l'AID.

Par ailleurs, **les pays nordiques** ont marqué une importante augmentation de leurs contributions (+20 % au total pour la Suède, la Norvège et la Finlande). Quant aux bailleurs émergents, **la Chine** a doublé sa contribution en équivalent-don (de 100 millions de DTS pour l'AID-16 à 200 millions de DTS pour l'AID-17), ce qui la place au 18^e

rang des bailleurs. Sa contribution inclut l'élément don d'un prêt concessionnel de 1 milliard de dollars, conformément à l'annonce d'une augmentation significative de la contribution chinoise faite par le vice-ministre des finances chinois à l'occasion des assemblées annuelles 2013.

Si les contributions sous forme de don demeurent l'élément central du mécanisme de financement de l'AID, l'AID-17 autorise pour la première fois **les prêts concessionnels de partenaires** (prêts des bailleurs à l'AID, en complément des dons) pour permettre aux pays d'augmenter leurs contributions en don par un prêt additionnel. L'objectif initial de l'introduction des prêts était d'encourager les bailleurs émergents (et tout particulièrement la Chine) à augmenter leur contribution à l'AID, mais plusieurs bailleurs « traditionnels » ont également opté pour cette modalité de contribution à l'AID. Le volume élevé des prêts de bailleurs, pour un total de 4,5 milliards de dollars (dont 560 millions de dollars de la France) a permis d'atteindre un scénario de reconstitution satisfaisant pour les bailleurs.

Le tableau ci-dessous présente la répartition indicative des ressources de l'AID-17 par rapport à l'AID-16, avec notamment une augmentation des ressources dédiées aux projets régionaux (+30 %) et aux États fragiles (+33 %) un soutien transitionnel à l'Inde représentant deux tiers de son allocation à l'AID-16 (soit 3,3 milliards de dollars au lieu de 5 milliards de dollars).

Tableau 2 : Répartition des ressources de l'AID-16 et de l'AID-17 (indicative) en millions de dollars

	AID-16	AID-17	%
I. Enveloppe AID de base	39,1	42,1	+8 %
États non fragiles	32,7	34,1	+4 %
États fragiles	6	8,0	+33 %
II. Programmes régionaux	2,3	3,0	+30 %
III. Fenêtre de réponse aux crises	2	0,9	-40 %
IV. Apurement des arriérées	0,6	1,2	+100 %
V. Soutien transitionnel pour l'Inde	5,0	3,3	-34 %
VI. Autres	0,8	0	-100 %
Total	49,3	50,5	+2 %

Source: Updated IDA-17 Financing Framework and Key Financial Variables, IDA Resource Mobilization Department (CFPIR), septembre 2013

2.1.4. Gouvernance de l'AID

L'AID partage ses organes de décision, son siège et son personnel avec la Bird dans le cadre du système de gouvernance générale de la Banque mondiale.

Le conseil des gouverneurs est l'organe décisionnel suprême de la Banque mondiale, chargé de prendre les

décisions essentielles relatives, par exemple, à l'admission de nouveaux membres ou aux augmentations de capital. Il représente l'ensemble des actionnaires de la Banque par le biais de gouverneurs, en général les ministres des finances et du développement des pays membres. **Un comité du développement** réunit les gouverneurs deux fois par an pour définir les orientations stratégiques de la Banque.

Le conseil des administrateurs est composé de 25 administrateurs¹⁴, en poste au siège de la Banque mondiale à Washington, auxquels les gouverneurs délèguent une partie de leur mandat. Cinq administrateurs représentent les cinq principaux actionnaires que sont la France, l'Allemagne, les États-Unis, le Japon, et le Royaume-Uni. Ceux-ci sont nommés par leurs propres gouvernements, contrairement aux administrateurs des autres pays qui sont des représentants élus. Parmi ces derniers, trois administrateurs représentent leurs propres pays uniquement (l'Arabie Saoudite, la Chine et la Russie), les autres étant regroupés en « circonscriptions ».

Les administrateurs jouent un rôle important : ils guident les opérations générales et l'orientation stratégique de la Banque et reflètent l'évolution de l'idée que se font les États membres de la mission de l'Institution au plan mondial. Ils sont aussi chargés de présenter au conseil des gouverneurs les comptes audités, le budget administratif et le rapport annuel sur les résultats d'exploitation, les opérations et les politiques de la Banque.

Le conseil d'administration se réunit en règle générale au moins deux fois par semaine pour superviser les activités de la Banque, et notamment pour approuver les opérations de prêt ou de garantie, les nouvelles politiques, le budget administratif, les décisions touchant aux emprunts et aux finances de l'institution et discuter des stratégies d'aide aux pays et des stratégies sectorielles.

Les administrateurs siègent également à un ou plusieurs **comités permanents** : le comité d'audit, le comité du budget, le comité pour l'efficacité du développement (Code), le comité des questions administratives concernant la gouvernance et les administrateurs, et le comité des ressources humaines. Le **comité directeur des administrateurs**, qui est un organe consultatif informel, se réunit par ailleurs à intervalles réguliers.

Le **président du groupe de la Banque mondiale** (actuellement Jim Yong Kim) préside les réunions du conseil des administrateurs et est responsable de la gestion générale de la Banque. Il est sélectionné par le conseil des administrateurs pour un mandat renouvelable de cinq ans.

2.1.5. Orientations stratégiques de la Banque mondiale et de l'AID

En avril 2010, la stratégie pour le groupe de la Banque mondiale, intitulée *New World, New World Bank Group*

¹⁴ Le nombre des administrateurs est passé à 25 en date du 1^{er} novembre 2010, à la suite de la « *Voice Reform* ». Celle-ci a visé une plus grande participation des pays en développement aux instances de gouvernance de la Banque mondiale, et a permis la création d'une chaise africaine supplémentaire au conseil d'administration.

(appelée également la stratégie Post-Crise), a été adoptée par le comité du développement (un forum conjoint de la Banque mondiale et du FMI qui fournit des conseils aux deux institutions). Cette stratégie a confirmé **l'objectif central** de la Banque mondiale qui consiste à éradiquer la pauvreté grâce à une mondialisation inclusive et durable et fixe **cinq objectifs spécifiques** :

- l'appui aux populations pauvres et vulnérables, surtout en Afrique sub-saharienne ;
- la création des opportunités de croissance ;
- la promotion d'une action collective globale dans les domaines du changement climatique, de l'agriculture, la sécurité alimentaire, l'énergie, l'eau et la santé ;
- le renforcement de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, y compris la lutte contre les juridictions non coopératives ;
- l'anticipation et la réponse aux crises.

En octobre 2013, **une nouvelle stratégie du groupe de la Banque mondiale** a été approuvée par le comité du développement à l'occasion des assemblées annuelles 2013 de la Banque mondiale et du FMI¹⁵.

Cette stratégie a été élaborée à partir d'une analyse du contexte global qui note que le taux de pauvreté mondial a certes baissé de moitié depuis 1991, mais que les progrès sont très inégaux parmi les pays en développement. Environ la moitié des pays à faible revenu se rangent dans la catégorie des États confrontés à des situations de fragilité et de conflit et abritent une proportion croissante des populations extrêmement pauvres. Par ailleurs la croissance économique s'accompagne d'un creusement des inégalités dans de nombreux pays en développement, et la majorité des pauvres vivent maintenant dans les pays à revenu intermédiaire.

Pour répondre à ces enjeux la Banque mondiale formule deux objectifs principaux sur :

- **l'élimination de l'extrême pauvreté dans le monde** en l'espace d'une génération (réduire à 3 % la proportion de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar à l'horizon 2030),
- et sur **la promotion « d'une prospérité partagée »**, qui vise à favoriser un bien-être accru et pérenne pour les

¹⁵ La stratégie de la Banque mondiale devrait entrer en vigueur en juillet 2014.

franges de la population les plus démunies (il s'agit de favoriser, dans chaque pays, la croissance du revenu des 40 % les plus pauvres).

Le comité a insisté sur l'attention particulière qu'il faudrait prêter aux pays et régions les plus touchés par la pauvreté, aux États en situation de fragilité et de conflit et aux difficultés propres aux petits États.

La nouvelle stratégie souligne la nécessité d'exploiter davantage **les synergies tant internes qu'externes** afin d'accroître l'efficacité des activités du groupe.

Sur le plan interne, la mise en œuvre de la stratégie de la Banque mondiale s'accompagne d'une vaste réorganisation de celle-ci visant en premier lieu à améliorer la coordination et la collaboration entre les cinq organisations qui composent le groupe de la Banque mondiale et à renforcer la durabilité financière de la Banque.

En termes de synergies externes, les partenariats avec le secteur privé ainsi qu'avec des organisations de développement tant bilatérales que multilatérales doivent être modifiés et approfondis en fonction de la nouvelle stratégie.

La stratégie met l'accent sur la durabilité économique, sociale et environnementale des mesures et des résultats. Par ailleurs, la Banque s'engage en faveur de l'égalité des sexes et plus particulièrement de la promotion des femmes dans l'économie et les contextes fragilisés par des crises ou des conflits.

Au-delà de ce cadre stratégique général commun pour l'ensemble des entités du groupe de la Banque mondiale, les orientations stratégiques, le cadre de financement et de suivi des résultats et les thèmes propres à l'AID sont discutés et définis de manière plus précise au cours **des négociations de reconstitution de l'AID** qui ont lieu tous les trois ans, ainsi qu'au cours des revues à mi-parcours.

Par exemple, au cours des négociations de **reconstitution AID-16 (2012-2014)**, les délégués à l'AID et les représentants des pays emprunteurs avaient convenu que l'AID mettrait l'accent sur les **priorités sectorielles** suivantes :

- les infrastructures ;
- l'agriculture (en particulier avec la crise des prix des matières premières agricoles) ;
- le développement du secteur privé ;
- l'éducation ;
- la santé ;
- la protection sociale.

Par ailleurs, la mesure et l'obtention **de résultats en matière de développement** ont constitué les thèmes centraux de la 16^{ème} reconstitution des ressources de l'AID. Quatre « **thèmes spéciaux** » ont aussi été identifiés¹⁶ : il s'agit de la capacité de réponse aux crises (CRW), des questions de genre, de changement climatique, et du renforcement de l'aide aux États fragiles et affectés par un conflit.

2.2. Le rôle de la France à l'AID

Le partenariat entre la France et la Banque mondiale est ancien et renvoie à un triple rôle :

- d'**actionnaire** au sein de la Banque mondiale ;
- de **contributeur** à l'AID et aux divers fonds fiduciaires de la Banque ;
- et de **partenaire opérationnel** dans la mise en œuvre et le cofinancement des projets sur le terrain, notamment via l'action de l'Agence française de développement (AFD).

Depuis 2010, la France se place au **5^{ème} rang des actionnaires de la Banque mondiale** avec plus de 4 % du capital.

Cinq premiers actionnaires de la Bird*

1- États-Unis (15,89 %)
2- Japon (8,86 %)
3- Chine (5,71 %)
3- Allemagne (4,68 %)
5- Royaume-Uni et France (4,17 %)

* parts au mois d'octobre 2013 (qui incluent la réforme « voix et participation » 1 et 2¹⁷)

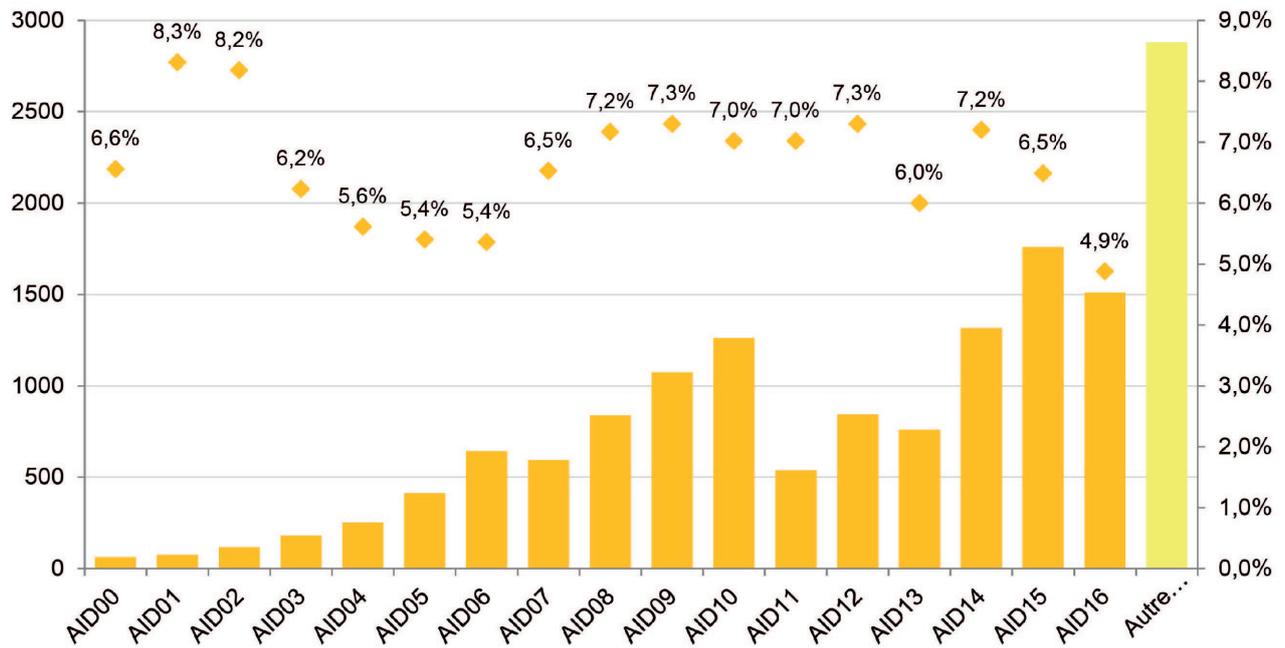
En tant qu'un des cinq principaux actionnaires de la Banque, la France dispose d'un siège propre au sein du conseil des administrateurs de la Banque mondiale. Son gouverneur est le ministre chargé de l'économie et des finances.

La France constitue également l'un des principaux **bailleurs de l'AID** (5^{ème} rang pour les 15^{ème} et 16^{ème} reconstitutions). En additionnant le total de ses engagements depuis la création de l'organisation en 1960, elle contribue à hauteur de 15,14 milliards de dollars, en hausse **depuis l'AID-13**.

16 S'y ajoute l'importance accordée à l'intégration régionale et sous régionale.

17 La réforme « Renforcer la voix et la participation des pays en développement et des pays en transition au sein du groupe de la Banque mondiale » a été mise en œuvre en deux étapes (2008 et 2010).

Figure 6 : Les contributions de la France aux reconstitutions de l'AID (en millions de dollars)

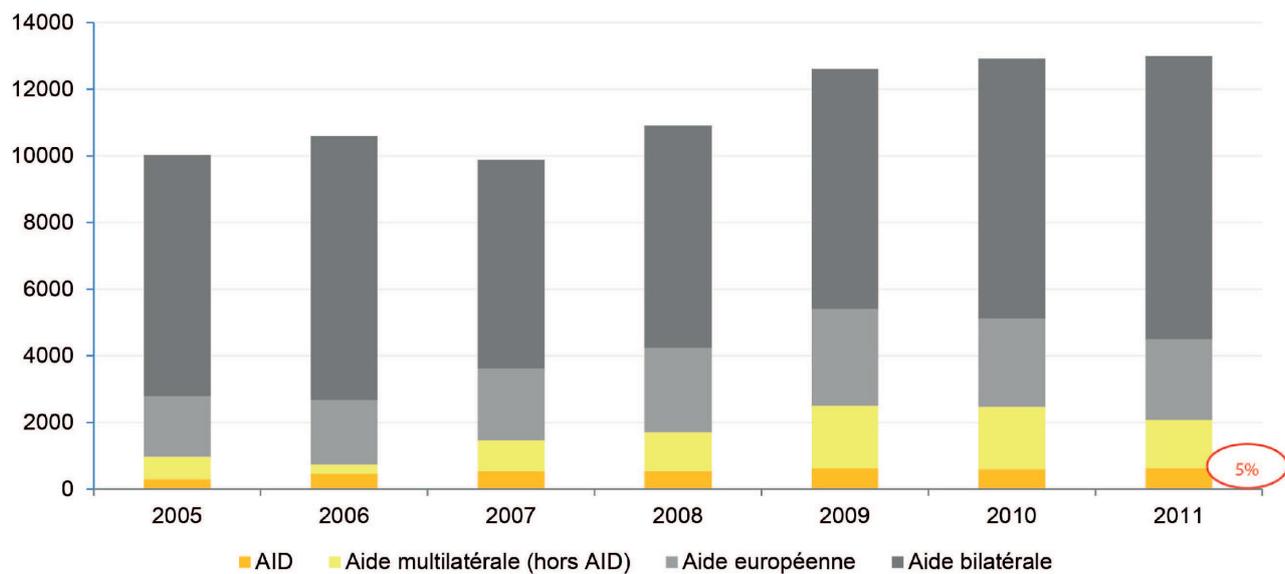


Source : Aidflows

Cet effort en faveur de l'AID s'inscrit dans **le cadre renouvelé de la politique de coopération au développement de la France**, qui accorde une place importante au canal multilatéral et au partenariat avec la Banque mondiale (voir encadré 1 ci-après).

Les dotations à l'AID constituent une partie significative de l'aide multilatérale et de l'aide globale de la France, qui achemine environ 5 % de son APD via le groupe de la Banque mondiale, essentiellement via l'AID.

Figure 7 : Répartition de l'APD française entre 2005 et 2011 par type de canal : AID, autre multilatéraux, communautaire et bilatéral (versements nets - en millions de dollars)



Source : Base statistique de l'OCDE

Encadré 1 : Le document cadre pour la coopération au développement (DCCD)

L'aide mise en œuvre via le canal multilatéral s'inscrit dans un cadre stratégique renouvelé de la politique de coopération au développement. La France a ainsi défini ses objectifs et son ambition en matière de coopération au développement dans son document cadre pour la coopération au développement (DCCD) adopté en 2010 et intitulé « Coopération au développement : une vision française »¹.

Ce cadre stratégique se caractérise, entre autres, par²:

- la volonté de répondre à quatre enjeux majeurs et complémentaires : (i) lutte contre la pauvreté et les inégalités, (ii) promotion d'une croissance durable et partagée, (iii) préservation des biens publics mondiaux, en soutenant des actions visant à relever les grands défis planétaires notamment dans les pays émergents (maîtrise du réchauffement climatique...) et stabilité de l'État de droit, qui est non seulement une garantie de la liberté et de la protection des individus mais également une condition nécessaire au développement économique et social à long terme.

- le développement de partenariats différenciés :

les pays pauvres prioritaires, essentiellement d'Afrique sub-saharienne, cible privilégiée de longue date ; définie lors du Cicid de 2009, cette catégorie privilégie une liste nominative de 14 pays³.

les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France, qui incluent en particulier les pays du Maghreb dont la priorité a été ponctuellement affichée sur la période (2005 notamment) ;

les pays émergents à enjeux globaux ;

les pays en crise ou en sortie de crise.

- **une démarche volontariste de transparence sur les moyens utilisés, les résultats et les impacts des actions de coopération** qui doit passer par un dialogue renforcé avec les parties prenantes des actions de coopération, bénéficiaires et partenaires, et le renforcement de l'évaluation de ces actions.

1 À noter que le DCCD serait en train d'être remplacé par une loi et que ses priorités, en particulier en ce qui concerne les partenariats différenciés, devraient être révisées (à la suite des Assises du développement de 2012).

2 Source : Coopération au développement : une vision française *Document cadre publié en 2011*.

3 Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République démocratique du Congo (RDC), République centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo. À noter que cette liste de 14 pays a été complétée par 3 nouveaux pays après l'adoption du document cadre : Djibouti, Rwanda, Burundi.

De manière générale, les acteurs multilatéraux constituent **un canal important de la politique de coopération au développement de la France**. L'APD française a ainsi transité de manière croissante depuis 2000 par le canal multilatéral et communautaire : entre 15 % et 20 % de l'APD française versée au cours des trois dernières années ont transité par le canal multilatéral, et cette proportion passe de 35 % à 40 % en y associant le canal communautaire. En 2010, l'aide multilatérale et communautaire française représentait ainsi 4,9 milliards d'euros sur une APD totale nette de 9,8 milliards d'euros (dont 57 % versée à l'Union européenne et 19 % aux IFI). Ces contributions (548,70 millions d'euros) se répartissaient entre 68 institutions et mécanismes multilatéraux¹⁸, parmi lesquelles l'AID figurait

en première position, devant le Fonds africain de développement, le Fonds asiatique de développement, et le Fonds monétaire international.

Cette augmentation de l'aide multilatérale résulte des différents engagements internationaux pris par la France dans le cadre des forums internationaux, tels que le G8 et le G20 ou encore des reconstitutions des fonds pluriannuels gérés par les banques de développement. L'inscription de la politique de coopération dans un cadre multilatéral où se forment des objectifs partagés (objectifs du millénaire pour le développement, biens publics mondiaux, déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide) et des outils nouveaux, et la volonté d'intensifier l'action collective pour soutenir des

18 Ces mécanismes sont regroupés traditionnellement en quatre grandes catégories: i) les institutions financières internationales (groupe Banque mondiale, Fonds monétaire international, FMI et banques régionales de développement), ii) les agences, les fonds

et programmes des Nations unies, iii) les fonds thématiques globaux dits fonds verticaux, et iv) la Commission européenne (FED et activités de développement financées sur les ressources du budget communautaire).

programmes ou politiques nationales, régionales ou mondiales est également soulignée par le document cadre.

Par ailleurs le volet multilatéral de la coopération française au développement s'appuie sur un ensemble de documents stratégiques explicitant la stratégie de la France à

l'égard des institutions multilatérales. Dans ce cadre, une stratégie française vis-à-vis de la Banque mondiale, formalisant la vision de la France sur le rôle de cette institution dans la réponse collective de la communauté internationale aux défis du développement a été récemment définie et articulée dans le DCCD.

Encadré 2 : La stratégie française pour la Banque mondiale : éléments clés pour l'AID

La France a clarifié, dans sa stratégie à l'égard de la Banque mondiale, son souhait de voir se développer « les synergies entre la Banque mondiale et l'AFD », soulignant ainsi une ambition de mise en cohérence des priorités géographiques et sectorielles.

La France définit aussi sa propre vision des évolutions attendues de la Banque mondiale au regard des enjeux prioritaires qu'elle identifie dans le conte_xte actuel de profonde mutation de l'aide internationale. Ces enjeux sont notamment liés à :

- son modèle économique et financier, afin d'approfondir une « logique de groupe qui implique de renforcer la solidarité de la Bird et de la SFI avec l'AID et de sécuriser les transferts à l'AID », d'élargir le cercle des contributions à l'ensemble des pays développés et d'inciter les pays émergents à contribuer davantage. Cette ambition s'inscrit aussi dans le cadre d'une volonté de renouveau en termes de gouvernance de la Banque.
- la prise en compte des principes de la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide.
- la prise en compte de ses propres priorités, et en particulier ses priorités géographiques ; la France promeut une aide recentrée vers les pays et les populations les plus pauvres, au premier rang desquels les pays d'Afrique subsaharienne. Elle affiche aussi des priorités thématiques nouvelles, apparues au cours de la décennie, en réponse aux défis mondiaux résultant de la mondialisation et de l'interconnexion des économies, et en particulier à la nécessité de mieux prendre en considérant la préservation des biens publics mondiaux.

La contribution importante de la France au fonds concessionnel de la Banque mondiale manifeste une volonté renforcée de s'engager en faveur de la lutte contre la pauvreté et des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une gouvernance mondiale de l'aide en mutation et de l'apparition de nouveaux défis et besoins. La mondialisation a certes généré de la croissance et des emplois, mais elle a également accentué les inégalités de développement entre les pays et entraîné des déséquilibres planétaires. Les aides publiques au

développement traditionnelles ne suffisent plus à couvrir ces besoins, et on note une tendance à diversifier les instruments financiers concourant au développement (recherche de financements innovants, etc.). La recherche de complémentarité entre ces différents instruments, et la cohérence entre les politiques de développement et les autres politiques publiques deviennent des enjeux majeurs pour les États. Parmi ses modes d'intervention en faveur du développement, l'aide multilatérale française est celle qui présente l'un des plus forts enjeux de cohérence et de visibilité.

3. Activités de la France à l'AID/Banque mondiale

Q1. Les moyens mis en place par la France pour influencer les décisions prises à l'AID au niveau politique, stratégique, opérationnel et organisationnel sont-ils à la mesure de ses objectifs ?

Cadre méthodologique :

Cette question vise à apprécier **l'étendue et la qualité des activités mises en œuvre par la France auprès de la Banque mondiale/AID pour assurer la prise en compte de ses priorités** et encourager une bonne articulation de ses interventions via l'AID avec les autres instruments de sa politique de coopération au développement.

L'évaluation de l'efficacité de l'action de la France dans le cadre de son partenariat avec la Banque mondiale/AID est réalisée selon trois axes d'analyse qui reflètent chacun différents rôles joués par la France auprès de la Banque :

- l'appréciation **de l'action de la France en tant qu'actionnaire du groupe de la Banque mondiale** : participation au capital de la Banque, rôle joué dans les instances de dialogue et de décisions spécifiques ou partagées avec les autres entités du groupe, activités du bureau de l'administrateur, etc. Elle veille à isoler, dans le cadre de ces actions, les leviers qui découlent directement de la contribution à l'AID.
- l'appréciation **de l'action de la France en tant que contributeur financier**, non seulement à l'AID, mais aussi aux autres instruments intervenant dans la mission de développement du groupe de la Banque mondiale : négociations pour la reconstitution de l'AID, montant de la contribution financière à l'AID, contribution financière aux fonds fiduciaires, etc.
- l'appréciation de l'action de la France en tant que partenaire stratégique et opérationnel de l'AID dans le cadre de sa mission de développement : apport d'expertise, échanges intellectuels, participation aux débats d'idées, personnel français à la Banque, etc.

À noter que cette question ne conclut pas sur les retombées réelles en termes d'influence et d'impact pour la prise en compte des priorités et des intérêts français (points traités dans les questions suivantes). Elle se limite à estimer un « potentiel » d'influence qui découlerait de la nature même et de la correcte mise en œuvre de ces différentes activités.

Principaux constats :

- Le maintien de sa position parmi les cinq principaux actionnaires de la Bird permet à la France de préserver le droit de **nommer son propre administrateur au sein du conseil des administrateurs**, enceinte de gouvernance principale de l'AID (partagée avec la Bird). Elle manifeste un dynamisme reconnu et une implication constante et de haut niveau au sein des instances de décision, de pilotage et de discussion du groupe, en particulier par le biais du bureau de son administrateur dont les interventions semblent particulièrement appréciées et écoutées. Plus que la part dans les voix de l'AID (détenue par la France à hauteur de 3,97 % à la date du rapport), c'est la possibilité d'avoir un administrateur unique (par ailleurs partagé avec le FMI) qui est déterminante pour jouer un rôle de premier plan dans les instances de la Banque, dans un contexte où les votes sont rares et où la dilution des voix ne permet pas de position dominante (les alliances sont difficiles à mettre en place, notamment parmi les pays européens qui ne partagent pas les mêmes visions ni les mêmes priorités). Elle permet un bureau bien doté en expertise et à même d'organiser des contacts permanents avec le personnel de la Banque à Washington.
- **Le positionnement historique et stable de la France parmi les principaux contributeurs de l'AID manifeste une volonté forte de s'engager en faveur de la lutte contre la pauvreté et des OMD** et permet à la France d'être considérée comme un partenaire fiable et constant au sein de la Banque. D'autres partenaires semblent avoir fait le choix de contributions financières complémentaires ciblées dans des fonds fiduciaires de la Banque mondiale. La position française à l'égard des fonds fiduciaires n'est pas clairement revendiquée (par exemple dans un document écrit) ni particulièrement connue en dehors de la DG Trésor. S'il semblerait que la France souhaite légitimement éviter de participer à une multiplication de ces fonds, analysée comme contraire aux principes d'efficacité de l'aide, ce choix,

considéré par certains comme un « choix par défaut », n'est pas étayé par une analyse des avantages et inconvénients des fonds fiduciaires pour la France qui permettrait d'affiner l'arbitrage entre AID et fonds *ad hoc*.

- La **présence des ressortissants français** à la Banque n'est pas négligeable et est conforme à sa participation au capital du groupe. Elle n'est cependant pas suffisamment considérée comme un atout ; la France manque de politique volontariste systématisée pour soutenir et placer les ressortissants français d'une part, et s'appuyer sur ce réseau d'influence au sein de la Banque d'autre part.
- Si la voix française est jugée pertinente et cohérente, elle porte naturellement la marque du ministère des Finances (Trésor), représentant de la France au conseil des gouverneurs. Elle pourrait davantage s'appuyer sur les compétences des autres acteurs du « triptyque » Trésor/DGM/AFD (malgré la présence d'une personne de l'AFD au bureau de l'administrateur) et pas uniquement. Par rapport au Royaume-Uni, représenté par une agence puissante et très présente au siège de la Banque (DfID), la France doit réaliser un effort de coordination particulier pour surmonter la dilution plus importante de ses compétences internes en matière de développement. Or la **France ne se repose pas suffisamment sur son réseau d'acteurs, tant au niveau central que sur le terrain**, pour alimenter son influence auprès de la Banque mondiale.
- Plus largement, du point de vue de nombreux acteurs, les **capacités analytiques de la France** (recherche, réflexion) demeurent faiblement mobilisées pour rendre plus visibles et influentes les positions françaises dans le développement. Les interconnexions entre la Banque mondiale et le milieu de la recherche française pourraient être encouragées.

Un certain nombre de **recommandations** devraient contribuer à améliorer la mise en œuvre opérationnelle des activités de partenariat entre la France et l'AID/Banque mondiale :

- maintenir le fonctionnement du bureau de l'administrateur unique, mais étudier la possibilité de prolonger les durées de séjour de l'administrateur à Washington. Il conviendrait aussi de systématiser la consultation avec les acteurs français de l'aide au développement (AFD, chercheurs, société civile...) et en améliorer la communication vis-à-vis de l'extérieur ;
- développer, sans être intrusif, l'animation de la communauté française et francophone à la Banque mondiale ;
- développer les alliances avec les pays du sud dans le cadre de thématiques à enjeux partagés et particulièrement forts pour la France. Plus que les pays européens, avec lesquels une relation plus étroite pourrait être impulsée, c'est avec ses partenaires africains que la France pourrait accroître sa visibilité et son influence à la Banque ;
- clarifier et objectiver la position française vis-à-vis des fonds fiduciaires de la Banque mondiale, souvent mis en avant (par l'ensemble des acteurs interrogés) comme instruments clés en matière d'influence et de contribution à des priorités de développement nationales, dont il faudrait analyser les avantages et les inconvénients ;
- communiquer de manière plus vaste sur les priorités françaises vis-à-vis de la Banque, à la fois au niveau central et sur le terrain (prioritairement en direction des acteurs français et de la Banque mondiale).
- de contribution à des priorités de développement nationales, dont il faudrait analyser les avantages et les inconvénients ;
- communiquer de manière plus vaste sur les priorités françaises vis-à-vis de la Banque, à la fois au niveau central et sur le terrain (prioritairement en direction des acteurs français et de la Banque mondiale).

3.1. L'action de la France en tant qu'actionnaire du groupe de la Banque mondiale

3.1.1. La France occupe une place de choix dans la gouvernance de la Banque mondiale grâce à sa part dans le capital de la Banque

En tant que cinquième actionnaire ex-aequo avec le Royaume-Uni depuis 2010, la France préserve son droit de nommer son propre administrateur...

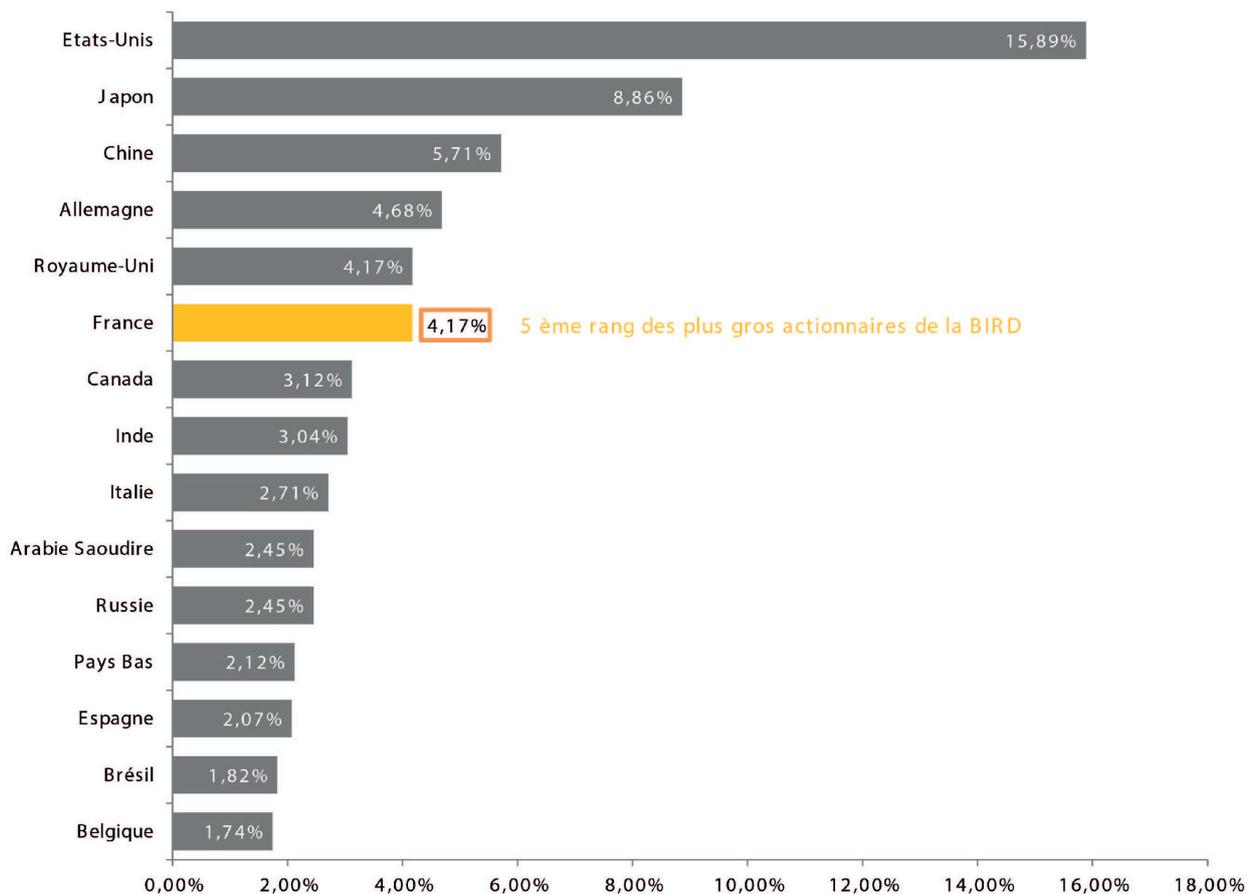
Le maintien de sa position parmi les cinq principaux actionnaires de la Bird constitue un enjeu majeur pour la France puisqu'il **détermine le droit de nommer son administrateur au sein du conseil des administrateurs**, ins-

tance de gouvernance principale de la Banque mondiale, partagée par la Bird et par l'AID.

Historiquement, seuls les cinq premiers actionnaires sont autorisés à désigner leur propre administrateur (France, Allemagne, États-Unis, Japon et Royaume-Uni). Les administrateurs des autres pays sont élus et, pour la plupart d'entre eux, représentent plusieurs pays regroupés en « circonscriptions » constituées par affinités géographiques ou linguistiques (sauf l'Arabie Saoudite, la Chine et la Russie qui ont des administrateurs élus, mais qui représentent uniquement leurs propres pays).

Depuis la réforme de la gouvernance de la Banque mondiale initiée en 2008 et poursuivie au printemps 2010, qui a conduit à revaloriser significativement le poids des pays en développement et qui a fait entrer la Chine dans le top 5 des membres de la Banque, la France se situe désormais au **5^{ème} rang des actionnaires** de la Banque mondiale avec 4,17 % des parts du capital (*ex-aequo* avec le Royaume-Uni), alors qu'elle se situait au 4^{ème} rang avant la réforme¹⁹.

Figure 8 : Parts dans le capital de la Bird (15 premiers pays membres)



Source : Site internet de la Banque mondiale

¹⁹ <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf>.

Le maintien d'un administrateur dédié constitue un vecteur d'influence essentiel, indépendamment de sa voix au sein du conseil.

L'AID partage ses organes de décision, son siège et son personnel avec la Bird et c'est le conseil des administrateurs commun qui examine et approuve, non seulement les opérations de prêt et de garantie de la Bird, mais aussi les projets de crédit, de don et de garantie de l'AID, même si les décisions relatives à chaque institution sont prises sur la base de droits de vote distincts (cf. ci-dessous). **En maintenant son rang, la France préserve le droit de nommer un administrateur qui représente uniquement la France, lui accordant de la visibilité et la possibilité de s'exprimer de manière directe et individuelle, notamment sur les décisions relatives à l'AID.** Bénéficier d'une présence permanente constitue par ailleurs le meilleur moyen d'assurer un contrôle sur les évolutions au sein de la Banque mondiale.

La question du « rang » dans le capital de la Banque, de plus en plus « menacé » par la montée en charge d'États membres « émergents », risque de se poser du point de vue du maintien d'un administrateur nommé par la France. À cet égard, les réflexions en cours sur les principes de répartition du capital de la Bird, d'abord fondés sur le poids économique des membres dans l'économie mondiale et alignés sur le système de répartition du FMI, visent à faire évoluer l'allocation des parts de capital pour mieux reconnaître les contributions financières des donateurs, en particulier la contribution financière versée à l'AID. Cette évolution est de nature à mieux valoriser l'investissement financier réalisé par

les pays contributeurs sur la durée, y compris l'effort réalisé par la France au cours des dernières reconstitutions.

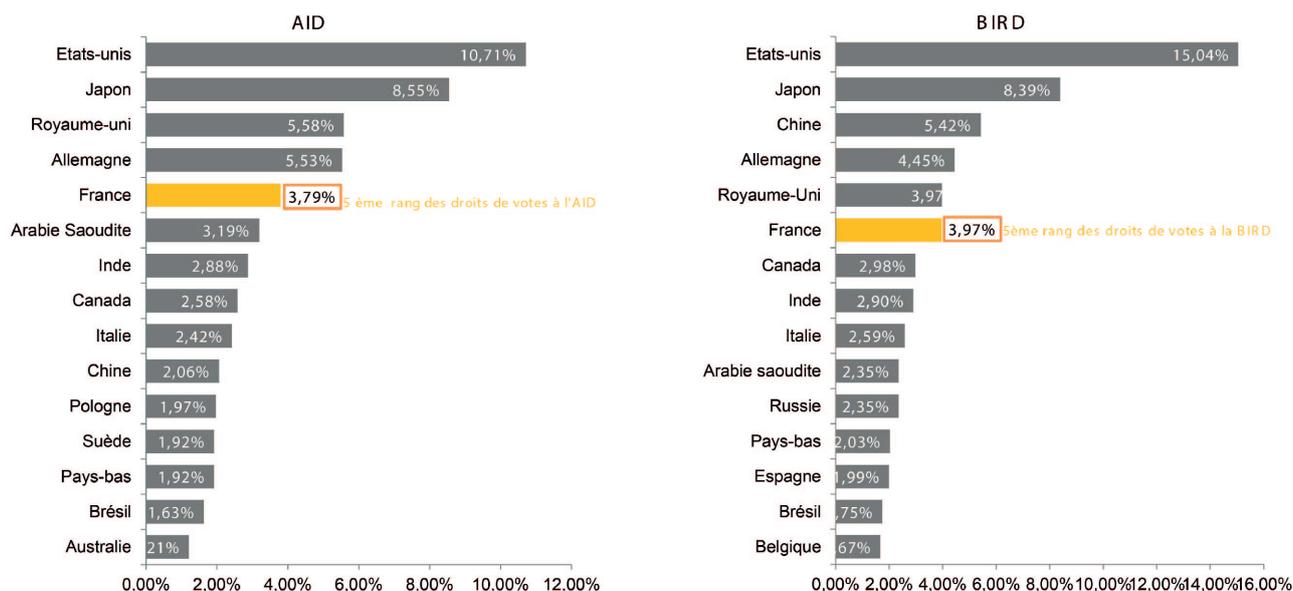
Par ailleurs, la France partage son administrateur entre la Banque mondiale et le FMI (le bureau de l'administrateur français est d'ailleurs localisé au siège du FMI). Ainsi, c'est le plus souvent l'administrateur suppléant qui représente la France au conseil des administrateurs de la Banque mondiale (et de l'AID). Cette situation, fruit d'histoire et propre uniquement à la France, ne semble pas cependant être considérée par les interlocuteurs au sein de la Banque mondiale comme un reflet d'une priorité supérieure donnée par la France aux affaires du FMI par rapport à celles de la Banque.

3.1.2. La France peut difficilement envisager des alliances stables avec d'autres pays au sein de la Banque

Une dilution des voix entre les différents pays.

La France détient 3,97 % des voix de la Bird et 3,79 % des voix de l'AID. Par comparaison, le statut du premier actionnaire de l'institution donne aux États-Unis un poids (15,04 % des droits de vote au sein de la Bird) très supérieur à celui de n'importe quel autre pays ou circonscription pris isolément. Le Japon, deuxième actionnaire de la Bird (8,39 % des droits de vote) vient loin derrière. Les différences sont moins marquées pour les droits des votes au sein de l'AID (10,71 % pour les États-Unis, 8,66 % pour le Japon, environ 5 % pour le Royaume-Uni et l'Allemagne et 3,79 % pour la France).

Figure 9 : Répartitions des droits de vote au sein de la Bird et de l'AID (21 octobre 2013)



Source : Site internet de la Banque mondiale

Des alliances difficiles à mettre en place avec les pays bailleurs.

Bien qu'elle dispose d'un administrateur dédié, la représentation du vote de la France à l'AID (au même titre qu'à la Bird) ne dépasse pas 4 % de l'ensemble des voix, ce qui constitue, dans l'absolu, une proportion relativement faible pour pouvoir réellement infléchir le sens des décisions prises par le conseil des administrateurs.

Par ailleurs, les décisions du conseil sont adoptées la plupart de temps par consensus (il est extrêmement rare que des décisions soient mises au vote), ce qui engage les dif-

férents pays dans un processus de négociations complexes entre les différentes circonscriptions et avec la direction de la Banque. Ceci relativise l'impact direct des droits de vote exacts de chaque pays sur l'influence exercée au sein de la Banque par rapport au fait d'être représenté par un administrateur unique. Seule la capacité à fédérer d'autres partenaires autour de ses priorités offre à la France, tout comme à d'autres pays présents au conseil d'administration, un levier d'influence intéressant. Ces négociations, souvent informelles, impliquent la formation d'alliances et de coalitions à géométrie variable (circonscriptions européennes, pays G7, pays emprunteurs vs. pays bailleurs, etc.).

Encadré 3 : Pouvoir des votes cumulés des alliances potentielles au sein du conseil des administrateurs (AID)

- En additionnant les voix des 8 circonscriptions européennes (représentant une majorité de pays européens ou représentées par un administrateur d'origine européenne¹), la voix de l'Europe s'élèverait à **37,41 %**.
- Une alliance entre la France et les pays d'Afrique (partenariat avec les deux circonscriptions dont les administrateurs sont originaires de Zambie et de Sao Tome et Principe) permettrait d'arriver à **12,88 % des voix**.
- Une alliance entre la France et les pays méditerranéens² donnerait **6,44 % des voix**.
- Le poids cumulé **des voix des pays du G7** (États-Unis, Japon, Royaume-Uni, Allemagne, Canada, France, Italie) au sein de l'AID atteint 42 %.

1 Les circonscriptions en vigueur au 30 juin 2012 ne sont pas parfaitement représentatives des pays situés en Europe, ce qui pose certaines limites pour ce calcul. Par exemple, l'administrateur espagnol (2,52 % des droits de votes) représente en plus de l'Espagne : le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Mexique, le Venezuela qui ne sont pas en Europe et n'a donc pas été pris en compte dans le calcul du poids cumulé des circonscriptions européennes bien que l'administrateur soit européen. Seuls les administrateurs des circonscriptions dont la majorité des pays sont en Europe ont été sélectionnés pour aboutir à la répartition présentée ci-dessous. Source – Banque Mondiale – AID *Voting Power of Executive Director*.

2 Circonscription de l'Algérie (comprenant l'Afghanistan, le Ghana, l'Iran, le Pakistan, le Maroc et la Tunisie).

À ce titre, **les pays européens** forment un groupe dont le poids est important en termes des droits de vote²⁰, mais aussi en termes de poids « politique ». Le bénéfice des alliances est confirmé par les interlocuteurs rencontrés à Washington qui ont souligné que lorsque les Européens parviennent à se fédérer autour d'une priorité qui n'est pas dans la ligne rouge des Américains (qui disposent d'un droit de veto), celle-ci a toutes les chances d'être adoptée par le conseil des administrateurs.

En réalité cependant, malgré l'existence des différents formats de concertation entre les pays européens (« EU plus », « EU plus plus »), les Européens formulent rarement des positions communes, car ils ne forment pas un groupe

homogène. Tous n'ont pas les mêmes ambitions ni les mêmes priorités bilatérales, et ils n'ont pas la même façon de se positionner vis-à-vis de la Banque mondiale. L'un des points de clivage entre pays européens concerne par exemple le système d'allocation des financements de l'AID (*performance based approach, PBA*), sur lequel la France et le Royaume-Uni ont une position différente. En effet, le Royaume-Uni, à l'instar des autres pays anglophones, est très attaché à l'approche « *value for money* » qui accorde une plus forte importance aux « bons élèves » de l'aide au développement et s'oppose donc à la France qui souhaite mettre davantage l'accent sur les besoins des pays indépendamment de leur performance.

Dans le cas des désaccords majeurs entre les pays européens, la France engage de manière plus ponctuelle **le travail au sein du G7**, mais reste confrontée à des difficultés similaires.

20 Le poids cumulé des pouvoirs de vote leur permettrait en théorie de peser significativement dans la prise de décisions au sein du conseil d'administration avec une part « théorique » estimée à 37,41 % de l'ensemble des voix.

...et des positions impliquant trop peu les pays « partenaires » du sud.

Dans l'esprit de la déclaration de Paris, qui invite les pays bailleurs à **s'aligner sur les pays « partenaires »** dans leurs politiques de développement, mais aussi dans le contexte d'un monde de plus en plus multipolaire et des réformes de gouvernance entreprises par la Banque en 2010 (la Chine devenue le troisième actionnaire derrière les États-Unis et le Japon et quelques pays émergents ayant acquis davantage de poids), la France pourrait également chercher plus systématiquement des positions communes avec les pays récipiendaires de l'aide, notamment africains, au conseil des administrateurs et pour appuyer les thèses françaises dans différents domaines au sein de la Banque.

3.1.3. La France joue un rôle actif, quoiqu'inégal, dans la gouvernance de la Banque

Par la voix de son administrateur et de son bureau, la France tire profit de sa place d'actionnaire dominant...

Sa participation active aux activités du conseil d'administration donne à la France une bonne visibilité à la Banque. La capacité de travail et la qualité des interventions et des contributions des représentants de la France (gouverneur, administrateur ou suppléant, et autres membres du bureau de l'administrateur) au sein des différentes instances de décision et de dialogue de la Banque sont largement reconnues par les différentes personnes rencontrées à Washington, tant par les administrateurs eux-mêmes que par le personnel de la Banque mondiale. Elles sont aussi confirmées par l'enquête de perception, la quasi-totalité des répondants estimant que les positions prises par la France au sein du conseil d'administration de la Banque mondiale sont la plupart du temps pertinentes²¹.

... mais semble en retrait au sein de certains comités techniques importants, pourtant en lien avec ses propres priorités.

L'implication de la France dans les différents comités techniques, qui se réunissent périodiquement, est cependant inégale. Si la France est un membre actif du comité d'audit, elle ne participe pas systématiquement, en revanche, aux réunions du comité relatif à l'efficacité de l'aide (*CODE, Committee on Development Effectiveness*), en dépit d'une participation récente aux dernières réunions organisées sur la réforme du système de marchés publics. Cette absence de

21 Enquête, question 32b « Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec l'affirmation suivante : les positions prises par la France au sein du conseil d'administration de la Banque mondiale sont la plupart du temps pertinentes. » (41 répondants sur 42).

la France au CODE semble refléter la priorité implicite donnée par la France aux enjeux financiers (par exemple à l'appui macro-économique), au détriment notamment de ses thématiques sectorielles. Ce choix s'explique aussi en partie par la nature des compétences (à dominante financière) des représentants français à la Banque (issus de la DG Trésor) qui orientent « naturellement » les efforts de suivi au sein de la Banque sur les thématiques financières et économiques.

3.2. L'action de la France en tant que contributeur financier au groupe de la Banque mondiale

3.2.1. Une contribution à l'AID significative et stable sur la durée

La France est le 5^{ème} contributeur de l'AID et affiche par ce biais son engagement en faveur du développement des plus pauvres.

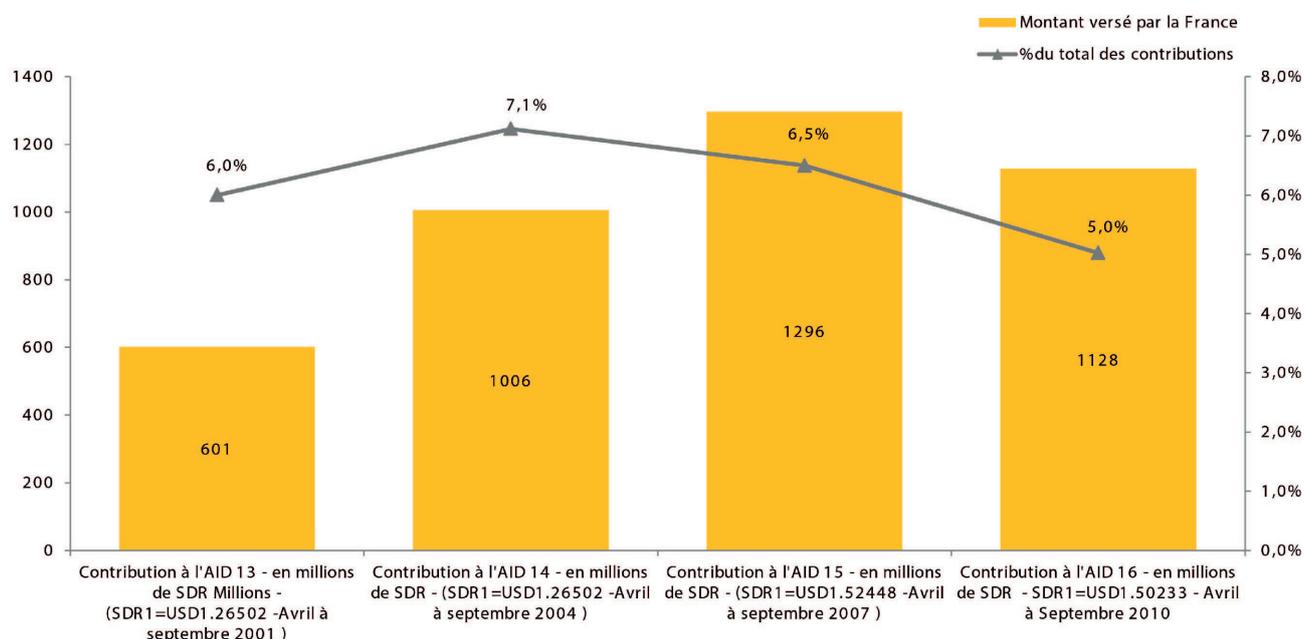
Depuis l'AID-13 (exercice 2003-2005), **la France occupe de manière stable le rang de 5^{ème} contributeur de l'AID** et ceci malgré une baisse de l'enveloppe allouée par la France à l'AID-16 (1 695 millions de dollars sur trois ans, soit 5 % du total des contributions) par rapport à l'AID-15 (1 973 millions de dollars soit 6,5 % du total des contributions). Cette baisse de la contribution de la France aurait été annoncée depuis longtemps aux équipes de l'AID ainsi qu'aux principaux partenaires. Grâce à une opération de couverture de change, la France a pu augmenter sa contribution de 57 millions de dollars par rapport au montant de 1 638 millions de dollars (annoncé initialement) qui aurait été enregistré sans cette couverture. L'effort de la France ainsi réalisé aurait été bien accueilli par l'ensemble des délégués²².

Elle s'inscrit par ailleurs dans le contexte particulier la 16^{ème} reconstitution de l'AID qui a vu une grande hétérogénéité de comportement de la part des principaux bailleurs, en fonction de leur situation budgétaire, mais surtout de la priorité accordée à l'aide publique au développement et, à l'intérieur de celle-ci, à l'aide multilatérale.

Comme évoqué plus haut, une augmentation de l'enveloppe de l'AID-16 a reposé à 90 % sur la mobilisation de ressources internes à l'AID, les bailleurs n'ayant contribué à l'augmentation des ressources de l'AID-16 qu'à hauteur de 10 %.

22 Source : DG Trésor, compte-rendu de la 4^{ème} réunion de reconstitution de l'AID-16 (Bruxelles, 14-15 décembre 2010).

Figure 10 : Évolution du montant et de la part de la France dans la contribution aux AID-13 à 16



Sources: Rapports finaux AID-14, 15,16, 17

L'effort a été d'abord celui des pays développés hors Union européenne (+1 milliard de DTS au total) et, en premier lieu, ceux du Japon (+22 % en DTS) et des États-Unis (+12 % en DTS), ces derniers redevenant le premier contributeur devant le Royaume-Uni.

La recherche d'un partage du fardeau au sein du G7 n'a joué qu'un faible rôle dans la négociation et celui-ci ne correspond plus aux sept premiers donateurs, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suède contribuant désormais plus que l'Italie.

Les pays de l'Union européenne apportent toujours plus de la moitié des contributions, avec 9,1 milliards de DTS (-3 %), mais la crise des finances publiques produit une situation contrastée : Irlande et Grèce ont annoncé ne pas pouvoir contribuer, Portugal (-50 %), Italie (-30 %), France (-13 %) et Royaume-Uni (-4 %) ont affiché des baisses des contributions en DTS. Tous les autres pays européens accompagnent la hausse de l'AID, y compris l'Espagne (+10 %) qui s'établit désormais comme le 7^{ème} contributeur de l'AID.

En dépit de leur poids accru dans la gouvernance de la Banque mondiale, les pays émergents n'ont en rien pris le relais des donateurs historiques.

En effet, si la contribution des pays émergents est passée de 0,6 milliard de DTS sur l'AID-15 à 0,9 milliard de DTS sur l'AID-16, l'essentiel (+0,2 milliard de DTS) de l'augmentation découle du mécanisme, agréé dans le cadre de la réforme

de la gouvernance de la Banque mondiale, de maintien des quotes-parts à la Banque mondiale pour les actionnaires surreprésentés ne souhaitant pas être dilués²³. Le Brésil, par ailleurs, divise sa contribution de moitié. La part de la Chine est passée de 0,1 % à 0,5 %, mais sa contribution directe reste relativement faible, passant de 30 à 50 millions de dollars. Le choix fait par la Chine de reverser à l'AID la décote obtenue pour son remboursement accéléré volontaire apporte en revanche 1 milliard de dollars de recettes.

Une contribution qui augmente clairement la « capacité » d'influence de la France, mais peut-être pas au niveau espéré.

Le lien entre la contribution à l'AID et la capacité d'influence est souvent discuté. À cet égard, il convient de souligner que :

- la contribution à l'AID constitue d'abord un enjeu d'image pour la France et va de pair avec la nécessité de « maintenir » son rang et de rester cohérente avec ses engagements antérieurs et avec l'évolution de ses contributions passées ;

23 Argentine, Chili, Iran, Koweït, Pérou, Philippines, Russie et Arabie Saoudite ont exercé cette option. Son coût est cependant modeste. Ainsi, l'Arabie saoudite a pu maintenir une quote-part représentant 75 % de celle de la France avec une contribution à l'AID ne représentant qu'un quinzième de celle de la France.

- le positionnement historique et constant de la France parmi les principaux bailleurs de l'AID manifeste une volonté renforcée de s'engager en faveur de la lutte contre la pauvreté et des objectifs du millénaire pour le développement et permet à la France d'être considérée comme un partenaire fiable, qui entretient avec la Banque une relation stable et profonde ;
- le montant de la contribution financière constitue un élément clé lors des négociations de reconstitution (cf.

ci-après), qui permet à la France d'obtenir, dans une large mesure, ce qu'elle exige ;

- le montant de la contribution à l'AID détermine le droit de vote au conseil pour les décisions relatives à l'AID. Depuis peu, il entre par ailleurs en ligne de compte dans le calcul la participation au capital de la Bird (voir encadré 4). Ainsi, le montant de la dotation à l'AID a un certain impact (non mesuré) sur le rang de l'actionnaire et donc sur le droit de nommer un administrateur.

Encadré 4 : Modifications des principes de répartition du capital de la Bird à la suite de la réforme de la voix au sein de la Banque mondiale en 2010

Le principe de base qui sous-tend la répartition du capital entre les différents États membres de la Bird est que la participation de chaque actionnaire doit refléter son poids relatif dans l'économie mondiale. Avant la réforme de la voix de 2010, la Banque se conformait à ce principe en respectant le parallélisme avec les quotes-parts du FMI, utilisées comme variable indicative du poids économique et n'appliquait pas de formule propre. Les augmentations de capital réalisées par la Bird au cours des 20 dernières années n'ont cependant pas toujours respecté ce parallélisme avec les quotes-parts calculées ou effectives du FMI. La répartition du capital de la Bird a également fait l'objet d'ajustements ponctuels pour reconnaître les efforts particuliers consentis par certains membres pour apporter des ressources supplémentaires au groupe de la Banque mondiale (principalement sous forme de contributions à l'AID), notamment dans le cadre de la dernière augmentation sélective de capital (ASC) de la Bird réalisée en 1998.

La décision de rendre systématique l'inclusion des contributions à la mission de développement du groupe de la Banque mondiale dans les principes régissant la répartition du capital de la Bird fait pendant à l'innovation qui consiste à reconnaître les contributions financières (en particulier les contributions des donateurs à l'AID) comme l'un des éléments à prendre systématiquement en compte dans l'allocation des parts de capital selon la formule suivante :

Réalignement du capital de la Bird en 2010 => 75 % PE + 20 % CF + 5 % CD

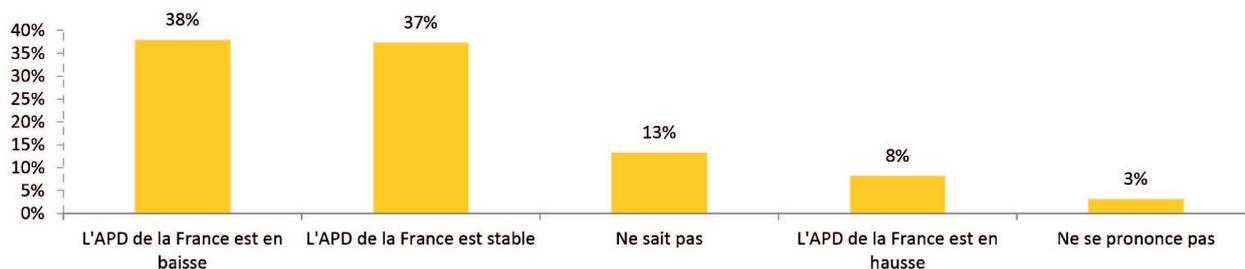
- PE : poids économique de chaque État membre dans l'économie mondiale.
- CF : contributions financières à la mission de développement du groupe de la Banque mondiale, notamment prise en compte des contributions à l'AID.
- CD : contributions au développement, à savoir autres contributions à la mission de développement du groupe de la Banque, notamment prise en compte des contributions des pays clients.

Source : Réforme de la voix au sein du groupe de la Banque mondiale : renforcer la voix et la participation des pays en développement et en transition en 2010 et au-delà, DC2010-0006/1, 25 avril 2010

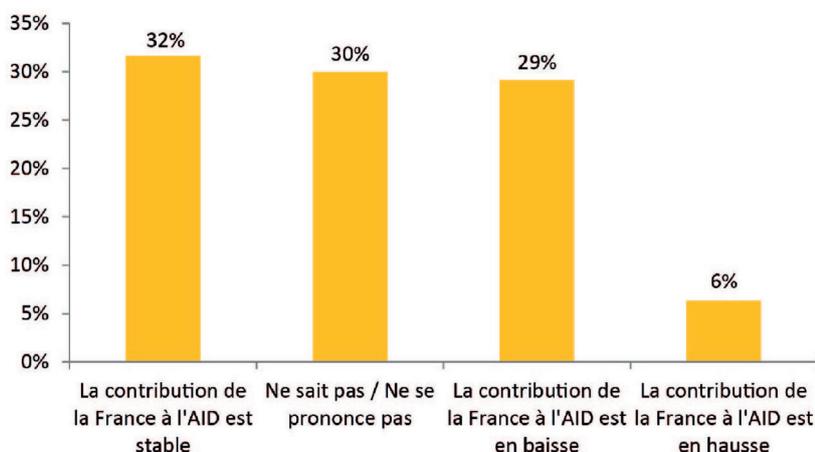
La baisse de la contribution de la France à l'AID est identifiée, à l'image de son effort contributif à l'aide publique au développement (APD).

La majeure partie des acteurs, tous profils confondus, ont identifié la baisse de la contribution de la France à l'AID au cours des six dernières années. Cette diminution pourtant limitée en valeur absolue semble avoir un impact relatif non négligeable sur la perception des acteurs du développement, qui s'explique probablement par l'image dégradée de l'effort contributif de la France en matière d'APD. En

dépit d'un volume d'APD (telle que comptabilisée par le comité d'aide au développement (Cad) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)) en hausse depuis 2007, puisqu'elle est passée de 9,8 milliards de dollars à 12,9 milliards en 2010, la plupart des acteurs identifient en effet une baisse de ces volumes. Les raisons sont diverses : perception des effets de la crise financière et budgétaire sur les finances publiques, sentiment d'une baisse générale des moyens affectés au canal bilatéral, identification d'une substitution progressive du don par des prêts, etc.



Source : enquête de perception, question 9 « Quelle est votre perception de l'effort contributif de la France à l'aide publique au développement au cours des six dernières années ? » (144 répondants)



Source : enquête de perception, question 10 « Quelle est votre perception de la contribution financière de la France à l'AID au cours des six dernières années ? » (158 répondants)

3.2.2. Un rôle actif dans les négociations de reconstitution

Les cycles de reconstitution de l'AID (quatre conférences officielles qui se déroulent sur une année) constituent une fenêtre de tir puissante, bien que de courte durée, pour faire entendre la voix de la France et mettre en avant ses propres priorités.

Les réunions de négociations offrent périodiquement une opportunité de discussion déterminante, qui permet à la France de poser les conditions de sa participation financière à l'AID et de définir le cadre stratégique d'allocation des ressources de l'AID pour toute la période de reconstitution. La Banque est particulièrement attentive aux demandes des pays membres au cours de cette période de négociation, mais une fois les pays engagés sur leur dotation à l'AID, leurs marges de négociation avec la Banque sont plus réduites.

La France a saisi de manière efficace l'opportunité offerte par les réunions de négociation de l'AID-15 et 16 pour

communiquer sur ses priorités²⁴. Elle est considérée par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation comme un partenaire actif, de qualité, flexible et constructif. La France vise à se positionner lors de chaque reconstitution sur un nombre limité de priorités pour pouvoir mieux les défendre (par exemple lors des négociations pour la 16^{ème} reconstitution de l'AID, les thèmes poussés par la France ciblaient les États fragiles et la dimension régionale de l'action de l'AID). Les principales priorités défendues par la France lors de négociations de reconstitution sont connues et claires pour les partenaires de la France à la Banque.

Par ailleurs, la France a plusieurs fois saisi l'opportunité d'accueillir les réunions de reconstitution de l'AID à Paris, ce qui facilite les contacts et les opportunités d'organiser des échanges informels avec les fonctionnaires français.

24 Cette question ne porte pas de jugement sur l'impact de cette mobilisation pour la prise en compte effective de ses priorités par la Banque : cet aspect est traité dans le chapitre 6.2.1 relatif à l'influence de la France auprès de la Banque mondiale/ AID.

3.2.3. Relativement à d'autres pays, une contribution plus faible aux fonds fiduciaires de la Bird/AID et une absence d'un véritable pilotage stratégique

Un investissement de la France sur les fonds fiduciaires en retrait par rapport à son rang d'actionnaire et de contributeur au sein la Banque.

Sur la période 2008-2012, la France se place en 10^{ème} position des contributeurs aux fonds fiduciaires de la Banque. Alors qu'elle est 5^{ème} contributeur de l'AID et 3^{ème} contributeur de la Banque, ces chiffres témoignent d'un certain retrait de la France par rapport à d'autres pays qui font, semble-t-il, davantage le choix des fonds fiduciaires dans leur contribution financière à l'effort de la Banque mondiale pour le déve-

loppement (en contrepartie, a priori mais plus souvent en complément de leur contribution financière à l'AID).

Sur les exercices 2013 et 2012, la France n'apparaît pas parmi les 11 plus grands contributeurs bilatéraux aux fonds fiduciaires de la Bird/AID ; sur les 4,7 milliards de dollars de contributions reçues en 2013²⁵, 1 milliard provient du Royaume-Uni (1^{er} contributeur), 355 millions proviennent des Pays-Bas (5^{ème} contributeur), 212 millions d'Allemagne (9^{ème} contributeur bilatéral) et 153 millions de Suisse (10^{ème} contributeur bilatéral).

Selon les données obtenues auprès de la DG Trésor, le ministère de l'Économie et des Finances s'est, de manière cumulée, engagé à contribuer à hauteur de 8,2 milliards de dollars²⁶ dans 17 fonds fiduciaires actuellement actifs au sein de la Banque (sur 720 en 2012), le plus ancien ayant été ouvert en 1989. La contribution de la France au fonds Afghanistan mis en place en 2002 représente 85 % de ce montant.

Table 1 : Les contributions de la DG Trésor aux fonds fiduciaires multi-bailleurs hébergés par la Banque mondiale (les fonds actifs)

Nom du fonds	Secteur	Date de lancement	Montant de la contribution de la France (en dollars USD)
Afghanistan Reconstruction Trust Fund	Post-conflit	2002	7 014 643 110
Palestinian Recovery and Development Plan Multi Donor Trust Fund	Post-conflit	2011	560 037 945
Debt Reduction Facility for IDA Only Countries	Reduction de la dette	1989	283 874 963
Multi Donor Trust Fund for the Emergency Services Support Project for West Bank and Gaza (ESSP MDTF)	Post-conflit	2006	88 069 877
Multi Donor Trust Fund for the Extractive Industries Transparency Initiative ("EITI") Implementation Support	Industries extractives	2005	58 330 855
Private Enterprise Partnership - Middle East and North Africa	Secteur privé	2004	51 712 157
Facility for Investment Climate Advisory Services (FIAS) FY12-16 Core Trust Fund	Secteur privé	2011	43 559 921
Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)	?	2004	42 064 404
Multi Donor Trust Fund for Financing of the Global Gas Flaring Reduction Partnership	Changement climatique	2003	26 985 256
Debt Service Multi-Donor Trust Fund for the Palestinian Authority	Post-crise / réduction de la dette	2013	24 100 000
Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) Multi Donor Trust Fund		2009	13 180 239
Africa Sustainable Extractive Industries	Industries extractives	2013	10 000 000
Marseille Center for Mediterranean Integration Multi-Donor Trust Fund	?	2010	8 715 146
Organization for the Harmonization of Business Law in Africa (OHADA) Business Law Reform Program	Secteur privé	2010	5 286 000
Multi Donor Trust Fund for Parliamentarians for Development	Démocratie	2007	1 871 774
Global Environment Facility (GEF) Voluntary Fund	Environnement	1991	1 843 031
Total			8 234 274 678

Sources : Données DG Trésor

25 Clôture au 30 juin.

26 Dont 6,5 milliards de dollars ont fait l'objet de décaissements, et 225 millions de dollars restent à payer en novembre 2013 (hors intérêts sur investissements autres versements).

Parallèlement, la France a davantage fait le choix des fonds d'intermédiation financière (FIF), dont elle est le 3^{ème} contributeur sur la période 2008-2012 (5^{ème} en excluant le Fonds mondial).

Cette situation semble refléter une tendance plus générale. En effet, par rapport aux autres bailleurs du Cad de l'OCDE, la France affiche un des taux les plus bas d'APD multilatérale affectée à des contributions extrabudgétaires en pourcentage de l'« utilisation totale » du système multilatéral (aide multilatérale affectée au financement des ressources de base et aide multilatérale octroyée sous forme de contributions extrabudgétaires). Selon le rapport de l'OCDE sur l'aide multilatérale publié en 2010, ce taux serait environ de 1 % pour la France, alors que la moyenne du Cad s'établit à 29 %, l'Australie, les États-Unis, l'Espagne et la Norvège totalisant les taux les plus élevés²⁷.

La contribution de la France est dans **la plupart des cas faible au regard de la totalité des ressources dont disposent ces fonds**, alors que le portefeuille de fonds fiduciaires (hors les fonds d'intermédiation financière - FIF) de la Banque mondiale a grossi rapidement en taille et complexité ces dernières années. Ainsi, la France dispose la plupart du temps d'un siège au sein de l'organe décisionnel des fonds auxquels elle contribue, **sans pour autant avoir un pouvoir d'influence conséquent** compte tenu de sa faible contribution.

Le pilotage et le suivi des contributions de la France aux fonds fiduciaires de la Banque sont dispersés et peu structurés. En effet, plusieurs institutions françaises abondent les fonds fiduciaires de la Banque mondiale, à savoir le ministère des Finances, le ministère des Affaires étrangères et l'AFD, mais aucune de ces institutions n'a de vision d'ensemble des fonds financés par la France au sein de la Banque mondiale (montants, secteurs, etc.). En l'absence d'une politique ou d'une approche claire quant à l'utilisation des fonds fiduciaires, il n'est pas certain que les choix d'abonder ou non tel ou tel fonds fiduciaire soient faits délibérément et de façon cohérente ou s'ils sont la conséquence de multiples points de décisions au sein de ces différentes institutions.

Par exemple, certains acteurs français voient dans le niveau bas des contributions de la France aux fonds fiduciaires de la Banque un choix délibéré, justifié d'une part par l'existence de l'agence bilatérale française (l'arbitrage financier serait donc fait en faveur de l'agence bilatérale plutôt que des fonds multilatéraux extrabudgétaires) et d'autre part par la position de la France sur la question de la place des fonds dans l'architecture internationale de développement. En effet, créés au départ de façon temporaire afin d'alimenter de nouvelles activités dans un domaine précis (les fonds exécutés par la Banque mondiale permettent à celle-ci d'élargir l'éventail de ses services d'analyse et de conseil), les fonds fiduciaires ont également des aspects moins positifs (voir l'encadré ci-dessous)

Encadré 5 : Les risques liés à la multiplication des fonds fiduciaires

- L'octroi de ressources affectées à des contributions extrabudgétaires peut modifier l'équilibre global des activités d'une organisation multilatérale et **risque d'affaiblir ses politiques fondamentales**. Dans la mesure où cette progression va probablement se poursuivre, les donateurs devraient s'assurer que les contributions aux fonds fiduciaires complètent un minimum de ressources de base sans compromettre les objectifs fondamentaux des organisations multilatérales.
- Plus les pays-membres des institutions multilatérales ont recours à des contributions extrabudgétaires pour financer leur portefeuille d'activités multilatérales, moins le financement des organisations multilatérales est prévisible, en particulier lorsque les ressources extrabudgétaires écartent les ressources de base.
- La gestion au jour le jour des contributions extrabudgétaires ne relève généralement pas du conseil d'administration de l'organisme concerné. Il se peut aussi que les dispositions en matière de gouvernance qui s'appliquent aux fonds préalablement affectés offrent aux pays partenaires moins d'occasions de faire entendre leur voix au cours du processus de prise de décisions. Même lorsque les fonds fiduciaires sont multi-donneurs et les sources de financement mutualisées, les mécanismes de contrôle n'assurent pas toujours une aussi bonne représentativité que les mécanismes de gouvernance formels en vigueur. Il arrive que les pays partenaires aient un peu plus leur mot à dire dans la gestion du fonds fiduciaire mais ce n'est pas toujours le cas.
- La gestion des ressources extrabudgétaires peut aussi induire pour l'organisation bénéficiaire des coûts de transaction plus élevés (que le financement des ressources de base) compte tenu du temps requis.

Source : Rapport 2010 du Cad sur l'aide multilatérale, OCDE 2010

Si cette position est effectivement considérée comme une approche officielle de la France, partagée par l'en-

semble des institutions concernées, elle mériterait d'être mieux explicitée et devrait conduire la France à examiner de manière plus détaillée ses contributions actuelles et procéder à d'éventuelles réallocations des fonds pour davantage concentrer les fonds disponibles et appuyer de manière plus ciblée les secteurs ou les thématiques jugées prioritaires.

27 Rapport 2010 du Cad sur l'aide multilatérale, OCDE 2010.

3.3. L'action de la France en tant que partenaire stratégique et opérationnel de la Banque mondiale/AID

3.3.1. Au siège, la France tire relativement peu profit de la présence de ses ressortissants parmi le personnel de la Banque

La France est relativement bien représentée à la Banque, notamment au niveau des cadres internationaux.

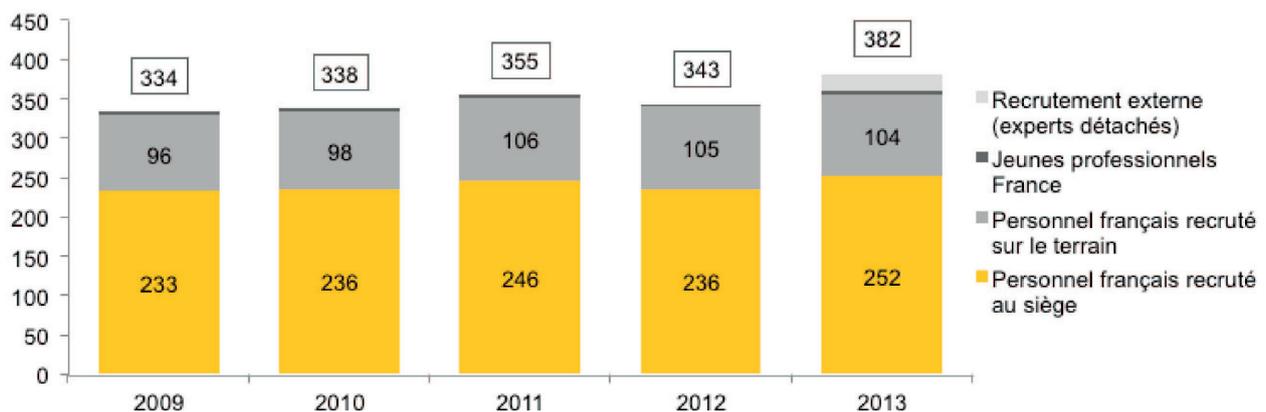
Sur la période 2009-2013, le nombre de Français titulaires au sein de la Banque mondiale (tous types de

recrutement confondus) est resté relativement stable et s'élève en 2013 à **382 personnes** (contre 334 en 2009). **Ainsi, la France est la deuxième nation la plus représentée des pays du G7²⁸.**

Cependant, la quote-part des Français au sein de l'institution (soit environ **3 % des effectifs**) reste **sensiblement sous-représentée par rapport** au poids de la France dans l'actionnariat de la Banque (4,17 %) et à sa part de la contribution à l'AID (6,5 %).

L'analyse par type de recrutement montre que les Français sont mieux représentés parmi le personnel du siège (5 % du personnel en 2013, donc en ligne avec la part de la France dans le capital de la Banque) que sur le terrain (environ 3 % des effectifs sur la période 2009-2013). La part des jeunes professionnels (JP) français est relativement élevée : 3 JP sur un total de 30 en 2013. En ce qui

Figure 11 : Évolution de la présence des ressortissants français à la Banque



Source : Données de la Banque mondiale, 2013

Figure 12 : Ventilation des ressortissants français par type de recrutement



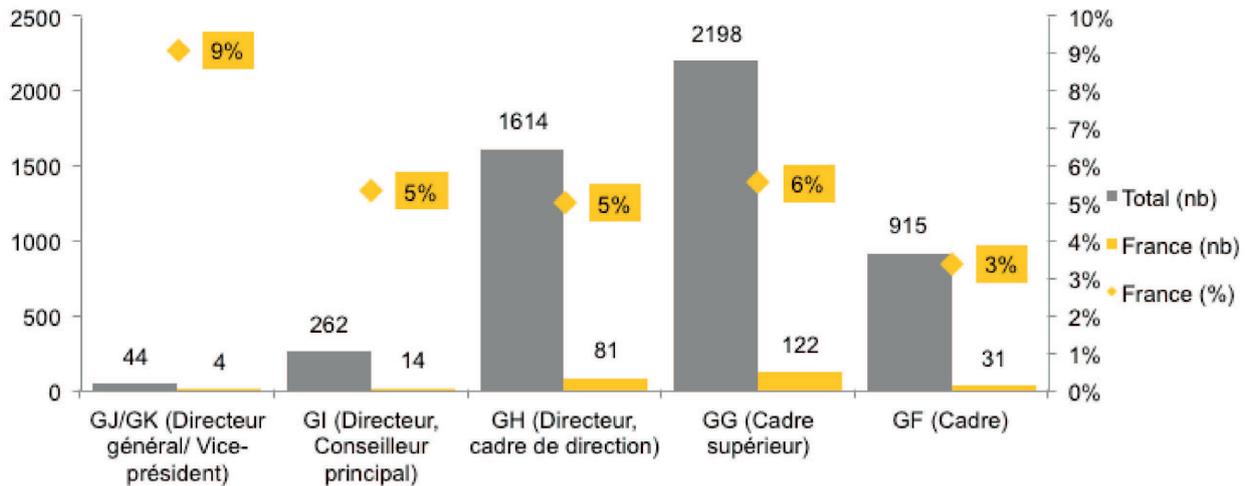
Source : Données de la Banque mondiale, 2013

28 Rapport au Parlement « Activité des Institutions financières internationales : un moyen incontournable pour la France de promouvoir ses actions en faveur de la stabilité financière internationale et du développement. », 2013

concerne le recrutement externe (expert détachés, etc.), les Français ne représentent en revanche que 0,5 % du total des experts détachés à la Banque en 2013 (soit 23 personnes).

Les Français sont **bien représentés au niveau hiérarchique élevé** (à partir de cadre supérieur) avec environ 5 % des effectifs de la Banque, ce ratio est même plus important (9 %, soit 4 personnes) pour les grades les plus élevés (vice-président).

Figure 13 : Ventilation de la présence française par grade



Source : Données de la Banque mondiale, 2013

La France tire relativement peu profit de la présence de ses ressortissants parmi le personnel de la Banque.

La promotion de la présence des ressortissants nationaux, les échanges de personnel ou les détachements d'experts dans les départements jugés prioritaires à la Banque, ne sont pas suffisamment considérés comme un atout. La France ne dispose pas d'une **politique volontariste systématisée** pour suivre, soutenir et placer les ressortissants français. De même, la France pourrait envisager d'exercer une influence par l'intermédiaire des membres du personnel issus des pays d'Afrique francophone (souvent formés en France et connaissant la vision française de la coopération pour le développement).

Par ailleurs, les entretiens conduits dans le cadre de la mission suggèrent que, contrairement à la France, de nombreux pays membres de la Banque, et notamment ceux qui sont des contributeurs et actionnaires plus modestes, optent plutôt pour la stratégie qui consiste à repérer et occuper les postes à responsabilité intermédiaire. Cette stratégie ne génère pas de visibilité très forte, mais permet une maîtrise parfaite des dossiers.

Ainsi, les postes de direction sont souvent considérés comme des postes d'affichage, d'impulsion et de représentation plutôt que de décision. Ils permettent de faciliter certaines négociations et d'accompagner les grandes

orientations, mais sont éloignés des opérations. Or, la préparation, la connaissance et la manière de présenter les projets par les échelons intermédiaires peut avoir un impact considérable sur les décisions prises par le conseil des administrateurs ou tout au moins de s'appuyer sur son personnel pour mieux comprendre et suivre l'évolution des stratégies et des pratiques adoptées par la Banque.

Un contre-exemple en la matière est à noter cependant dans le secteur de l'agriculture. En effet, depuis plusieurs années la Banque mondiale fait un appel à la France pour renforcer ses équipes agricoles, notamment en Afrique de l'ouest, où elle manquait de personnel francophone. Ainsi, depuis une dizaine d'années, deux à trois experts français sont mis à disposition gratuitement par la France (le MAE et le ministère de l'Agriculture). Ces experts facilitent le dialogue et la mise en place des projets agricoles entre la Banque et l'AFD, notamment sur les thèmes d'intérêt pour la France, tels que l'irrigation, la sécurisation foncière, l'élevage ou encore la pêche.

3.3.2. La France ne s'appuie pas suffisamment sur les compétences de son réseau (notamment de terrain) pour alimenter ses contributions

La présence et l'expertise de son réseau d'acteurs sur le terrain sont des atouts français bien connus

par la Banque mondiale, dont ne disposent pas tous les pays contributeurs de l'AID. Celui-ci dispose d'une connaissance directe des problématiques et des interlocuteurs susceptibles d'apporter à la France une meilleure vision des opportunités des projets envisagés par la Banque, d'approfondir sa connaissance des contextes socio-économiques et des politiques concernés par son action et d'être informés « en temps réel » d'éventuels événements à prendre en compte dans les prises de positions au sein de la Banque.

Cependant, la connaissance que l'AFD, mais aussi d'autres acteurs français, ont de la Banque n'est pas pleinement valorisée par l'administrateur et les ministères de tutelle pour accentuer leur influence de façon concrète dans le choix et la mise en œuvre des projets.

En effet, dotée d'un bureau dynamique et compétent, la France ne se repose pas assez sur son dispositif institutionnel « tripartite ». Le bureau de l'administrateur à Washington compte parmi ses effectifs un représentant de l'AFD qui apporte un appui à l'administrateur, notamment en ce qui concerne la prise de positions sur les problématiques de développement sectorielles et thématiques.

Toutefois, **la mise en réseau des acteurs français** (ministères concernés, réseau diplomatique français, y compris les services de coopération et d'action culturelle (Scac) et les services économiques, ainsi que des agences de l'AFD) **et les circuits d'information entre les acteurs locaux et les responsables à Paris ou à Washington ne sont pas suffisamment organisés pour optimiser la participation de ces acteurs français de terrain aux décisions** et aux débats menés au siège de la Banque mondiale/AID.

Certains pays membres de la Banque utilisent leurs agences de coopération de manière plus stratégique comme des relais d'information très réactifs sur les pratiques de la Banque sur le terrain. Ainsi, le représentant du Royaume-Uni au sein du conseil d'administration n'hésite pas à interpellier les équipes de la Banque au siège si les agents du *DfiD* remontent des difficultés rencontrées dans la coopération opérationnelle avec la Banque. Une telle intervention au siège, rapide et souvent informelle dans un premier temps, est jugée comme très efficace pour régler un certain nombre de problèmes.

Cette synergie entre l'agence bilatérale et l'administrateur présent au siège de l'institution est facilitée pour les pays dont les représentants à la Banque sont issus de ces agences bilatérales. C'est notamment le cas du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'Australie et du Canada.

3.3.3. Des capacités analytiques françaises (recherche, réflexion) reconnues, mais trop peu mises au service de la Banque mondiale/AID

La recherche française n'est pas suffisamment promue et mise au service des réflexions de la Banque mondiale.

La mobilisation des capacités analytiques françaises (recherche, réflexion) est un canal mal utilisé par la France. Alors que la Banque entretient des relations très étroites avec les *think tanks* (exemple : Brookings, Petersen Institute), avec les universités et les ONG américaines et avec des universités britanniques spécialisées dans les questions de développement (fortement soutenues par le gouvernement britannique), son action est beaucoup plus rarement alimentée par la recherche et la société civile françaises.

Les programmes et la production intellectuelle des universités, ou des centres de recherche français (tels que le CNRS²⁹, la Ferdi³⁰ / Cerdi³¹, l'IRD³², le Cirad³³), qui ont une longue tradition de réflexion sur le développement (développement économique et recherche sur l'agriculture notamment), ne sont pas assez promus (et donc très mal connus) auprès de la Banque mondiale. Pourtant de nombreux interlocuteurs soulignent une forte volonté de la Banque de développer des partenariats avec des acteurs universitaires et une inclination à considérer avec attention l'ensemble des apports intellectuels et des idées portées par les acteurs issus du monde de la recherche (plutôt que des fonctionnaires des pays membres).

On assiste même à un certain **déclin de l'influence traditionnelle des centres de recherche français, notamment ceux travaillant dans le domaine de l'agriculture, dans les pays bénéficiaires** (en particulier les pays de l'Afrique francophone) qui ont progressivement diversifié leurs partenaires pour travailler également avec des experts anglophones.

Une meilleure mobilisation et promotion de la recherche française (notamment par l'intermédiaire éventuel de l'AFD) et le développement des partenariats entre les chercheurs français et les chercheurs de la Banque mondiale mais

29 Centre national de la recherche scientifique.

30 Fondation pour les études et recherches sur le développement international.

31 Centre d'études et de recherches sur le développement international rassemblant des économistes, chercheurs du CNRS ou enseignants-chercheurs de l'Université d'Auvergne.

32 Institut de recherche pour le développement.

33 Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

aussi dans les pays partenaires, pourrait être utilement appuyée par l'utilisation de l'instrument fonds fiduciaire.

Le partenariat intellectuel est plus marqué avec l'AFD mais présente des marges de progression réelles.

La collaboration en matière de production intellectuelle et de réflexion sur le développement avec l'AFD progresse depuis quelques années (voir enca-

dré 6), même si l'AFD déplore l'issue de ces différents programmes de recherche conjoints dans la mesure où ils ne débouchent pas systématiquement sur une phase d'opérationnalisation. Par ailleurs, l'agence ne joue pas suffisamment de rôle de catalyseur et de promotion de la recherche française d'intérêt pour la France au sein de la Banque.

La perception des acteurs interrogés confirme la faiblesse de la contribution intellectuelle.

Encadré 6 : Exemples de la collaboration intellectuelle entre l'AFD et la Banque mondiale

- **Agriculture et développement rural** : basé sur une initiative française, le programme commun RuralStruc a été mené entre 2006 et 2009 pour étudier les implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural dans les pays en développement. Ce programme a reposé sur la mise en place d'un fonds fiduciaire, d'une équipe et d'une logistique communs.
- **Financement du développement et solutions innovantes** : un dialogue régulier et une réflexion commune ont été engagés sur la question du réendettement des pays post-PPTE³⁴ (en particulier avec le réseau *Poverty Reduction and Economic Management* de la Banque mondiale) et sur le thème des sources innovantes de financement du développement (échanges au sujet du prêt très concessionnel contracyclique de l'AFD et organisation d'un salon consacré aux solutions financières innovantes pour le développement par l'AFD, la Banque mondiale et la Fondation Bill et Melinda Gates en mars 2010).
- **Migrations** : organisation d'un cycle des conférences en septembre 2010 à Paris, sur le thème « Migration et développement » et lancement d'un réseau international de chercheurs sur les migrations (transferts, mouvement de capital humain, complémentarités commerce-migrations, climat-migrations).

Source : *Travailler avec la Banque mondiale. Guide pratique des relations extérieures à l'usage des agents de l'AFD, AFD, juin 2011*

Six répondants sur dix reconnaissent que la mise en place de partenariats intellectuels entre des consultants, instituts de recherche et universités français et la Banque mondiale n'est pas satisfaisante³⁵. Alors que la contribution intellectuelle de la France au sein de la Banque mondiale est

correctement véhiculée par le biais de ses représentants officiels (plus de la moitié des répondants la jugeant forte ou très forte), elle l'est de manière beaucoup moins efficace par le biais de ses universités, de ses chercheurs et de ses acteurs privés :



Source : enquête de perception, question 22 « Comment qualifieriez-vous la qualité de la contribution intellectuelle de la France au sein de la Banque mondiale ? » (62 répondants)

³⁴ Pays pauvres très endettés.

³⁵ Enquête, question 32a « Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec l'affirmation suivante : la mise en place de partenariats intel-

lectuels entre des consultants, instituts de recherche et universités français et la Banque mondiale est satisfaisante. »

4. Cohérence de la dotation de la France à l'AID

Q2. Dans quelle mesure les objectifs et priorités de développement de la France et ceux de l'AID sont-ils complémentaires et/ou alignés ?

Cadre méthodologique :

Cette question vise à porter un jugement sur le bien-fondé de la dotation française à l'AID au regard de la convergence entre l'évolution des orientations stratégiques de l'AID avec les attentes et les priorités de la France (sans pour autant attribuer cette convergence à l'action de la France).

Après une analyse rapide des priorités respectives de la France et de l'AID telle que perçues par les acteurs de l'aide interrogés en France, à Washington et dans les pays, l'appréciation de la convergence entre les objectifs de la France et ceux de l'AID cible trois thèmes les plus pertinents pour l'AID, mis en avant par la France dans sa Stratégie pour la Banque mondiale et lors des réunions de reconstitution de l'AID :

- le maintien d'une priorité donnée aux pays les plus pauvres et plus spécifiquement à l'Afrique subsaharienne ;
- la prise en compte des besoins spécifiques des États fragiles, à travers un mécanisme spécifique dans l'allocation des fonds de l'AID ;
- le développement de stratégies et d'actions sectorielles ciblées sur l'agriculture, les infrastructures, l'intégration régionale et l'appui au développement du secteur privé sur le continent africain.

Principaux constats :

- **Les priorités de la France et de l'AID sont cohérentes, notamment sur le plan géographique.** La Banque a ainsi préservé l'accès aux ressources de l'AID aux pays les plus pauvres et notamment aux pays d'Afrique subsaharienne qui sont les premiers bénéficiaires de l'AID (respectivement 50 %, 49 % et 51 % des ressources dédiées des AID-14-16). En revanche, bien que six des dix premiers bénéficiaires de l'AID entre 2003 et 2013 (AID-13 et AID-16) soient des pays d'Afrique subsaharienne, seulement deux pays sont des pays pauvres prioritaires (PPP) de la coopération française (la RDC et le Ghana).
- Conformément aux priorités de la France la Banque mondiale a intégré **la thématique des États fragiles** dans ses propres priorités stratégiques. La Banque augmente les ressources allouées à ces États ; elle traite cependant encore la fragilité par le biais de mécanismes dérogatoires à son système d'allocation (création d'une fenêtre de financement spécifique pour les États fragiles et en conflit) et n'a pas fait significativement évoluer sa formule d'allocation malgré des attentes fortes exprimées par la France depuis la reconstitution de l'AID-15. Par ailleurs, des progrès ont été notés en ce qui concerne l'efficacité de l'institution dans les États fragiles. En revanche, les approches et la politique des ressources humaines de la Banque mondiale ne semblent pas encore être suffisamment adaptées aux contextes des pays fragiles et en conflit.
- La plupart des thématiques sectorielles appuyées par la France se retrouvent dans les orientations de l'AID. Ainsi, la Banque mondiale s'est de nouveau intéressée aux **questions agricoles** depuis la fin des années 2000. Ce retour s'illustre à la fois par une augmentation des ressources que la Banque consacre au soutien à l'agriculture et par le leadership croissant de la Banque en termes de réflexion stratégique et de production intellectuelle sur ce sujet. Le renouveau de l'intérêt de la Banque mondiale pour les questions agricoles satisfait aux priorités de la France, mais cette cohérence de facto est moins attribuable à l'influence particulière de la France qu'à une prise de conscience internationale et partagée par l'ensemble des bailleurs à la suite des crises alimentaires de 2008 et 2010.
- En ce qui concerne **l'intégration régionale**, la Banque augmente son engagement financier pour les projets régionaux sans approfondir de manière considérable son soutien aux organisations régionales. Le financement des infrastructures,

métier historique de la Banque, continue d'être soutenu par l'AID. Enfin, la France et la Banque partagent la priorité donnée au développement d'un secteur privé viable.

Afin d'améliorer la prise en compte de ses priorités par l'AID, la France doit :

- continuer à insister pour que l'aide en faveur des pays et des populations les plus pauvres reste au cœur du mandat de l'AID, l'Afrique subsaharienne devant demeurer au premier rang de ses préoccupations. Ceci permet à la France d'assurer une forte cohérence entre les objectifs de sa coopération au développement et son soutien à l'AID. Cette priorité ne doit pas empêcher la France d'être présente et audible dans les débats portant sur l'appui aux pays à revenu intermédiaire (PRI) et les thématiques émergentes, prises en charge à l'échelle du groupe de la Banque mondiale ;
- clarifier son positionnement sur la modification de la formule PBA. La France se satisfait de l'augmentation du niveau des financements accordés par la Banque aux États fragiles, même si, sur le fond et contrairement à ses attentes, la Banque mondiale continue de traiter les États fragiles ou les pays post-conflit essentiellement par exception, au travers de mécanismes dérogatoires et sans modifier de manière importante sa formule d'allocation des ressources. Les efforts engagés par la France sur ce sujet, en lien avec les chercheurs et au sein de plusieurs institutions multilatérales (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Fonds européen de développement) devraient être poursuivis, en engageant une discussion au niveau des capitales et plus en amont avec les pays traditionnellement résistants (les États-Unis et le Japon), mais également avec des services de la Banque très à l'écoute des objections de ces deux importants actionnaires ;
- mettre en avant ses priorités sectorielles définies dans sa stratégie vis-à-vis de la Banque mondiale lors des négociations de reconstitution de l'AID. La France a choisi de se concentrer sur un nombre limité de priorités (Afrique subsaharienne, États fragiles, PBA). Si elle souhaite mettre davantage l'accent sur ces différentes priorités sectorielles ou thématiques, ces dernières devraient être précisées et réactualisées en lien avec l'expertise sectorielle de l'AFD.

4.1. Connaissance et convergence globale des priorités respectives de la France et de l'AID

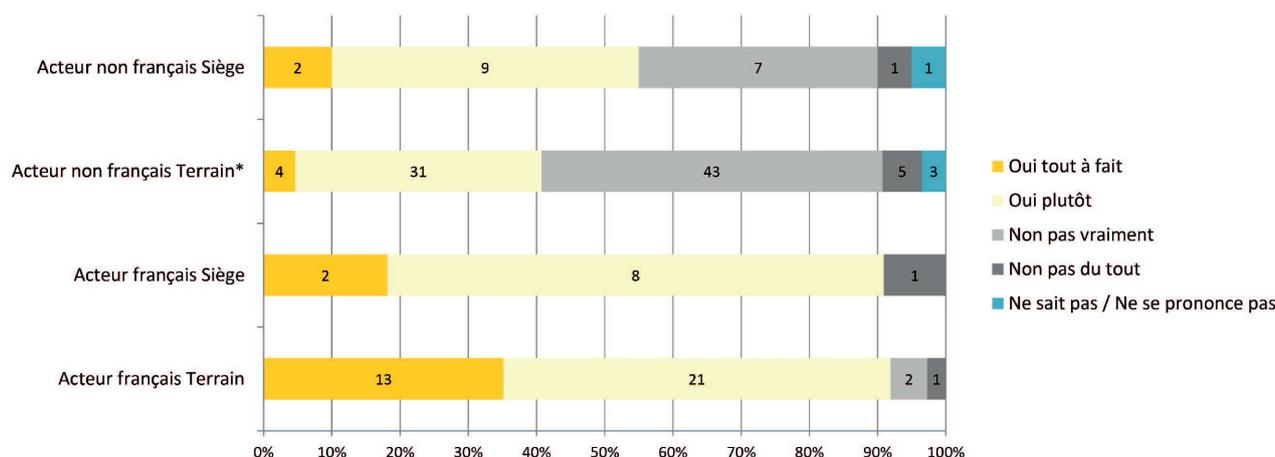
Une perception de l'APD de la France et de ses priorités globalement juste et positive pour les acteurs français, mais qui mériterait d'être améliorée pour les autres acteurs.

Les résultats de l'enquête de perception réalisée dans le cadre de l'évaluation montrent que la majorité des répondants (58 %) estime disposer d'une bonne, voire d'une très bonne connaissance des priorités de la politique de coopération française au développement en général. **Cette connaissance est cependant très variable selon les profils de répondants et, sans surprise, apparaît nettement plus développée parmi les acteurs français** (seuls 6 % des acteurs français affirment ne pas vraiment connaître les priorités de la France en matière de coopération au développement) que parmi les acteurs non français et en particulier ceux du terrain. La majorité des répondants (55 %) **travaillant pour une autorité natio-**

nale dans les pays affirme ainsi ne pas vraiment ou ne pas du tout connaître les priorités de la France en matière de coopération au développement. En ce qui concerne **la Banque mondiale**, ils sont près de la moitié (13 répondants sur 28) à estimer ne pas connaître les priorités de la France.

Pour s'informer sur ces priorités, les principaux canaux de communication utilisés sont les échanges avec les acteurs français (66 %), les conférences et débats sur le thème de l'aide au développement (41 %), devant les documents de stratégie de la France cités par 34 % des répondants seulement³⁶. À cet égard, la stratégie de la France à l'égard de la Banque mondiale est peu connue, que ce soit parmi les acteurs de terrain, et notamment la Banque mondiale elle-même, ou bien, de manière plus surprenante, par certains acteurs français dans les pays. Le premier vecteur de communication sur les priorités françaises semble donc bien être le dialogue direct avec les contreparties nationales et les partenaires techniques et financiers des pays.

³⁶ Enquête, question 6 « Par quels canaux de communication êtes-vous informé de ces priorités ? » (150 répondants).



Source : enquête de perception, question 5 « Estimez-vous disposer d'une bonne connaissance des priorités de la politique française de coopération au développement en général ? » (154 répondants)

En dépit de ces résultats hétérogènes, il apparaît néanmoins que :

- **Les secteurs prioritaires de la politique française de coopération sont généralement bien identifiés**, les répondants citant le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle (55 % des répondants), l'agriculture et la sécurité alimentaire (50 %), l'eau et l'assainissement (47 %), la gouvernance (43 %) et l'environnement (42 %). Parmi les cinq secteurs clés du Cicid de 2009, seul le secteur de la santé apparaît en retrait, derrière le domaine des infrastructures³⁷.
- La **connaissance des priorités géographiques de la France est réelle**, puisque 86 % des répondants citent l'Afrique Subsaharienne, 60 % l'Afrique du Nord et les pays méditerranéens et 45 % les États fragiles. Les pays émergents apparaissent moins fréquemment comme une priorité française (16 % seulement)³⁸.

Une connaissance très inégale des priorités de l'AID notamment parmi les acteurs français.

La connaissance des priorités et des orientations stratégiques de l'AID est très variable parmi les répondants à l'enquête de perception (48 % estimant les connaître contre 46 % estimant le contraire). Une différence se dessine entre les acteurs français et les autres puisque ces derniers sont un peu plus nombreux à juger mal connaître les priorités de l'AID (55 %)³⁹.

Une convergence perçue autour de l'Afrique subsaharienne, des États fragiles et du soutien aux infrastructures.

Les répondants jugent que les actions de la France et de l'AID convergent plus particulièrement en ce qui concerne la priorité donnée à l'Afrique subsaharienne, le soutien aux États fragiles et le développement des infrastructures.

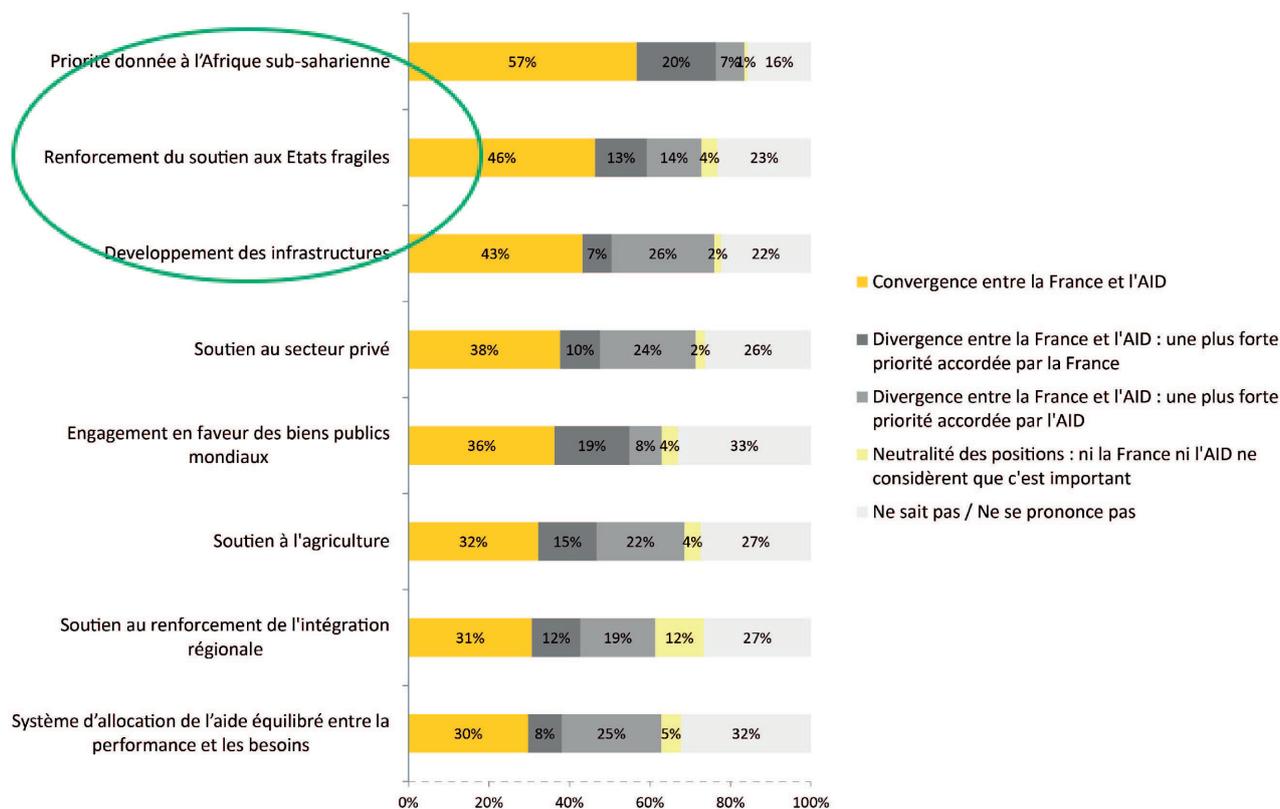
Les champs de divergence sont plus limités et difficiles à interpréter. Quelques acteurs souhaiteraient que les besoins en développement des pays AID qui se situent en dehors de l'Afrique soient mieux portés par la France. D'autres secteurs seraient, selon certains acteurs, mieux pris en compte par la Banque, notamment la gouvernance (processus électoraux, climat des affaires, industries extractives), l'aide au secteur privé et la santé⁴⁰.

37 Enquête, question 7 « Parmi les secteurs suivants (éducation/formation professionnelle, gouvernance, environnement/développement durable, énergie, développement secteur privé, eau et assainissement, infrastructures, santé, droit et justice, transport, agriculture et sécurité alimentaire, ne sait pas, autres) lesquels sont, à votre connaissance, considérés comme prioritaires par la France ? » (154 répondants).

38 Enquête, question 8 « Parmi les zones/thématiques géographiques suivantes (Afrique subsaharienne, Afrique du Nord/pays méditerranéens, États fragiles/en crise, pays émergents, Proche et Moyen-Orient, Asie du Sud-est, Amérique latine, ne sait pas, autres) lesquelles sont, à votre connaissance, considérées comme prioritaires par la France ? » (154 répondants).

39 Enquête, question 13 « Estimez-vous disposer d'une bonne connaissance des orientations stratégiques et des priorités de l'AID en général ? » (130 répondants).

40 Enquête, question 16 « À votre connaissance, y a-t-il d'autres priorités importantes spécifiquement portées par l'AID (et non par la France) ? » (40 répondants).



Source : enquête de perception, question 14 « Selon vous, dans quelle mesure les priorités suivantes (principes et instruments) sont-elles partagées entre la France et l'AID ? » (127 répondants)

4.2. La priorité à l'Afrique subsaharienne

Conformément aux attentes exprimées dans sa stratégie pour la Banque mondiale et portées par la France lors des réunions de reconstitution de l'AID-15 et 16, la Banque a préservé, sur la période évaluée, l'accès aux ressources de l'AID aux pays les plus pauvres, et notamment aux pays d'Afrique subsaharienne.

4.2.1. La part la plus importante des financements de l'AID est destinée à l'Afrique subsaharienne...

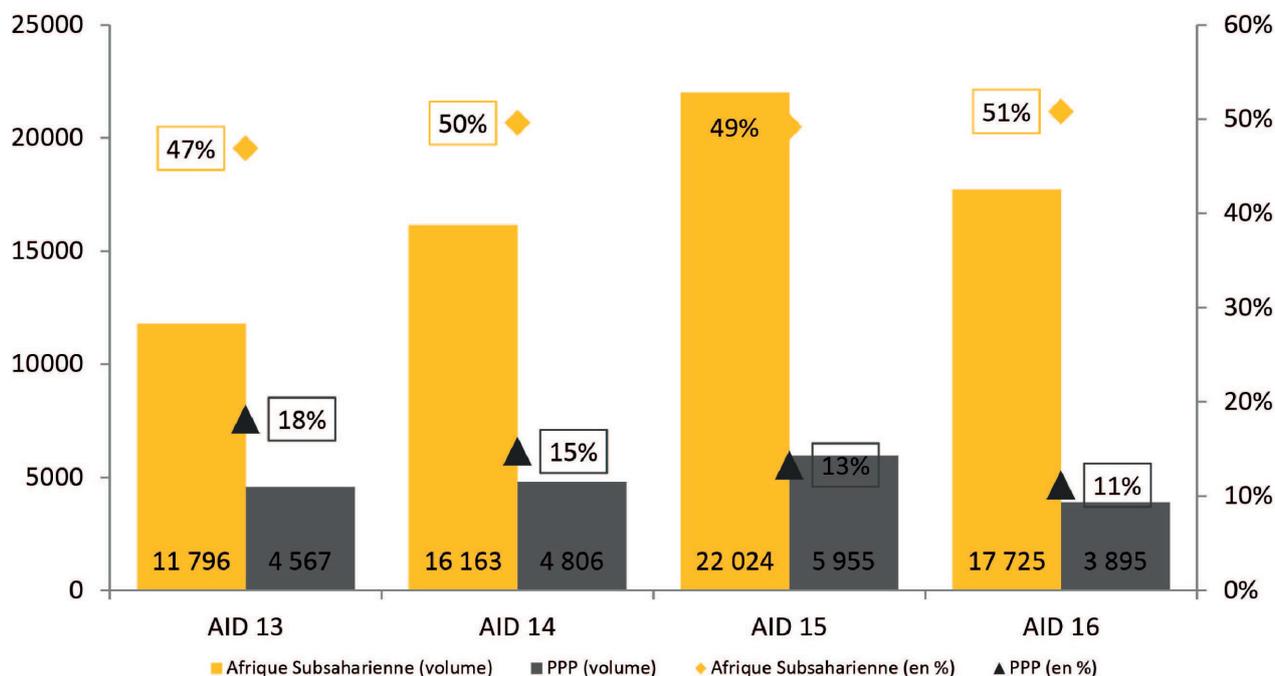
Dans son document de stratégie pour la Banque mondiale, la France souhaite que l'aide en faveur des pays et des populations les plus pauvres reste au cœur du mandat de la Banque mondiale, l'Afrique subsaharienne devant demeurer

au premier rang de ses préoccupations. Sur ce thème, **l'AID agit en cohérence avec les priorités françaises.**

Ainsi, les ressources de l'AID allouées à l'Afrique subsaharienne ont doublé entre l'AID-13 (11 milliards de dollars) et l'AID-15 (22 milliards de dollars). Conformément aux engagements pris lors de la 16^{ème} reconstitution de l'AID⁴¹, plus de 50 % des ressources de l'AID sont ainsi allouées à l'Afrique subsaharienne (51 % pour l'AID-16 contre 47 % pour l'AID-13).

41 Sources : IDA 16 Replenishment Final Report.

Figure 14 : Ressources (en volume et pourcentage) de l'AID allouées à l'Afrique sub-saharienne et aux PPP



Source : Données de la Banque mondiale (données pour l'AID-16 à la date, au 13.12.2013)

4.2.2. ...mais pas forcément aux pays pauvres prioritaires de l'aide française (PPP)

Une analyse des principaux bénéficiaires de l'AID montre que **six de ses dix premiers bénéficiaires**

entre 2003 et 2013 (AID-13 et AID-16) sont des pays d'Afrique subsaharienne (Nigéria, Éthiopie, Tanzanie, Kenya, République démocratique du Congo et Ghana), mais seulement deux pays sont des pays pauvres prioritaires (PPP) de la coopération française (RDC et Ghana).

Tableau 3 : Principaux bénéficiaires de l'AID (en millions de dollars)

Top 10 des bénéficiaires de l'AID	Total AID-13-16*	% total
Inde	16 503	12 %
Vietnam	11 359	8 %
Bangladesh	10 161	7 %
Pakistan	9 252	7 %
Nigeria	8 288	6 %
Éthiopie	7 900	6 %
Tanzanie	5 733	4 %
Kenya	4 363	3 %
RDC	3 855	3 %
Ghana	3 692	3 %
Total AID-13-16	137 475	56 %

Sources : Données de la Banque mondiale en millions de dollars

*Données pour l'AID-16 à la date, au 13.12.2013)

Les ressources allouées aux pays pauvres prioritaires de la France ont augmenté de 30 % en volume entre l'AID-13 et l'AID-15 (près de 6 milliards de dollars pour l'AID-15 contre 4,6 milliards de dollars sur la période de l'AID-13), mais la part des engagements de l'AID à destination

des pays pauvres prioritaires de la France a progressivement diminué de 18 % pour l'AID-13 à 13 % pour l'AID-15. Sur les dix dernières années, les trois premiers bénéficiaires de l'AID parmi les PPP sont la République démocratique du Congo, le Ghana et le Burkina Faso (entre l'AID-13 et l'AID-16).

Tableau 4 : Montants attribués aux PPP par l'AID entre 2003 et 2013 (AID-13 et AID-16)

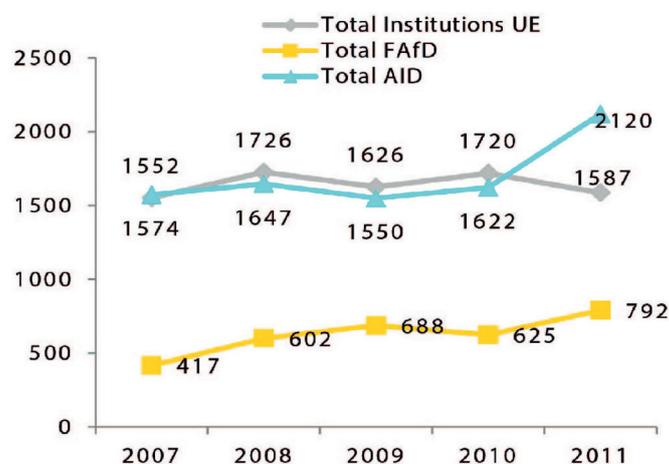
	AID-13	AID-14	AID-15	AID-16 (à date)*	Total AID-13-16
République démocratique du Congo	(1) 1332	(1) 917	(2) 1074	(3) 531	3 855
Ghana	(2) 694	(2) 867	(1) 1468	(2) 662	3 692
Burkina Faso	416	444	(3) 630	(1) 738	2 229
Madagascar	(3) 585	(3) 561	112	173	1 431
Mali	207	378	530	285	1 400
Sénégal	204	360	523	266	1 352
Niger	210	220	352	255	1 036
Haïti	75	153	239	405	872
Bénin	155	243	288	178	864
Burundi	223	231	269	126	849
Togo		192	147	56	395
Chad	205	25	72	40	343
Guinée	81	46	88	83	298
Mauritanie	138	33	53	30	254
Centrafrique		108	78	17	202
Djibouti	29	22	22	32	105
Comores	13	5	10	17	45
Total PPP	1 956	2 460	2 783	1 962	19 223
Total AID	25 158	32 608	44 813	34 895	137 475

Sources : Données de la Banque mondiale en millions de dollars
*Données pour l'AID-16 à la date, au 13.12.2013)

À titre de comparaison sur la période 2008-2010, l'Union européenne (UE) et le Fonds africain de développement (FAfD), ont respectivement accordé 12 % et 34 % de leur aide respective aux PPP (le périmètre géographique étant distinct pour ces différentes institutions). En revanche, en

terme de volumes des financements versés aux PPP, les engagements de l'AID sont 2,7 fois supérieurs à ceux versés par le FAfD. Ils sont aussi, depuis 2011, supérieurs aux volumes versés par les institutions de l'Union européenne (2 120 pour l'AID contre 1 587 millions de dollars pour l'UE).

Figure 15 : Financements alloués aux PPP par l'AID, le FAfD et l'UE



Source : OCDE Statistique – en millions de dollars

4.3. Les orientations thématiques appuyées par la France

4.3.1. L'agriculture et la sécurité alimentaire : le renouveau de l'intérêt de la Banque mondiale pour les questions agricoles

Le Cicid de juin 2009 a consacré l'agriculture et la sécurité alimentaire parmi les cinq priorités sectorielles de la France. En effet, la crise alimentaire survenue en 2008 a mis en lumière l'importance du secteur agricole et du développement rural et de son rôle en tant que levier essentiel de la croissance et de la réduction de la pauvreté, en particulier en Afrique. C'est pourquoi, dans sa stratégie vis-à-vis de la Banque mondiale, la France souhaite que la Banque s'engage de façon durable dans le secteur agricole⁴².

Après avoir insisté sur l'importance de l'agriculture pour le développement dans les années 1970, puis largement désinvesti ce secteur à partir des années 1980 (tout comme d'autres bailleurs de fonds), la Banque mondiale est revenue vers les questions agricoles à la fin des années 2000. Ce retour s'illustre à la fois **par une augmentation**

des ressources que la Banque consacre au soutien à l'agriculture et par **le leadership croissant de la Banque en termes de réflexion stratégique et production intellectuelle sur ce sujet**. Le renouveau de l'intérêt de la Banque mondiale pour les questions agricoles **satisfait aux priorités de la France**, mais cette cohérence de facto est moins attribuable à l'influence particulière de la France qu'à une prise de conscience internationale et partagée par l'ensemble des bailleurs à la suite des crises alimentaires de 2008 et 2010.

Pour ce qui est de son financement, le secteur agricole bénéficie d'un redressement significatif des engagements de la Banque mondiale (Bird et AID) ; la SFI intervient également dans ce secteur de manière plus ponctuelle.

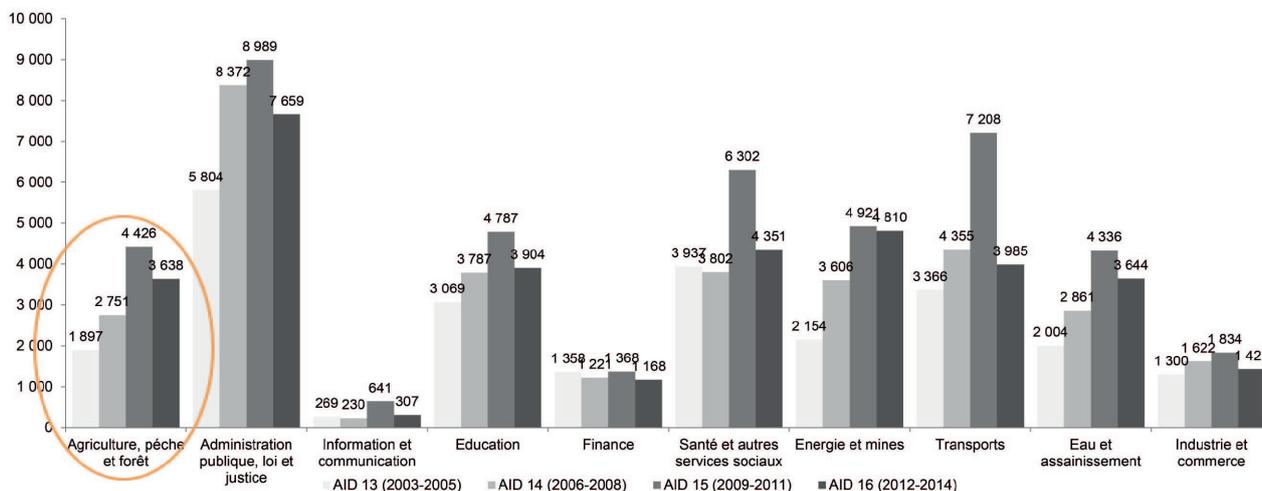
Les engagements de **la Banque mondiale (Bird et AID ensemble)** sont passés de 4,1 milliards de dollars en moyenne annuelle en 2006-2008 à 7 milliards de dollars sur la période 2010 à 2012⁴³. **En ce qui concerne la seule AID**, ses engagements en faveur de l'agriculture ont augmenté de manière significative entre l'AID-13 et l'AID-16 (1,8 milliard de dollars pour l'AID-13 ; 2,7 milliards de dollars pour l'AID-14 ; 4,4 milliards de dollars pour l'AID-15 ; contre 3,6 milliards de dollars dans le cadre de l'AID-16). L'appui à ce secteur représente entre 8 % (AID-13 et 14) et 10 % (AID-15 et AID-16) des ressources de l'AID sur la période.

Par ailleurs, au regard du rôle croissant du secteur privé, **les investissements de la SFI** dans le secteur agricole sont certes moins importants que ceux de la Banque

42 La France souhaite que la Banque apporte un soutien pour accroître la productivité, en particulier des petites exploitations familiales, pour la fourniture de produits vivriers, qu'elle accompagne la transformation des produits pour améliorer l'approvisionnement prioritaire des marchés locaux, nationaux et sous-régionaux et qu'elle veille à une grande cohérence avec ses autres objectifs relatifs au développement durable et à la préservation de l'environnement.

43 Rapport au Parlement « Activité des Institutions financières internationales : un moyen incontournable pour la France de promouvoir ses actions en faveur de la stabilité financière internationale et du développement. », 2013.

**Figure 16 : Allocation des ressources de l'AID par secteur sur la période 2003 – 2014
(engagements en millions de dollars)**



Source : Données de la Banque mondiale (données pour l'AID-16 à la date, au 13.12.2013)

mondiale, mais ils ont plus que doublé, notamment dans le cadre de son plan d'action stratégique en agro-industrie adopté en 2011⁴⁴. La présence accrue de la SFI a été particulièrement notable en Afrique subsaharienne, où ses investissements ont triplé, passant de 190 millions de dollars en 2011 à 586 millions de dollars en 2012.

L'engagement et le rôle de plus en plus influent de la Banque mondiale sur les questions agricoles se manifeste également à travers **son rôle de leader dans la gestion des grands programmes multibailleurs dans le secteur de l'agriculture**. Il s'agit notamment du programme CAADP (*Comprehensive Africa Agricultural Development Programme*)⁴⁵ et plus récemment d'un important fonds fiduciaire relatif à l'agriculture - *Global Agriculture and Food Security Programme* (GAFSP) qui fournit les ressources aux 60 pays, dont 35 en Afrique⁴⁶. Lancé en 2010 et doté d'environ 960 millions de dollars⁴⁷, le fonds est hébergé et géré par la Banque mondiale, tandis que le Fonds international de développement agricole (Fida), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les banques régionales de déve-

loppement, mais aussi la Banque mondiale sont chargés d'assister les pays dans la préparation et la mise en œuvre des projets financés par ce fonds.

En ce qui concerne la production intellectuelle relative au secteur agricole, la Banque y a consacré son rapport sur le développement dans le monde de 2008 (« L'Agriculture au service du développement ») qui désigne l'agriculture comme un instrument de développement crucial pour atteindre les OMD et dynamiser la croissance. Dans le cadre des travaux du G8 et G20, à la suite des crises alimentaires de 2008 et 2010, la Banque mondiale a coopéré avec les Nations unies sur les thèmes de la volatilité des prix ainsi que sur les liens entre l'agriculture et le climat (« *Climate Smart Agriculture* »).

Au niveau du groupe, la Banque mondiale a défini en 2008 sa stratégie pour l'agriculture dans le document « **L'Agriculture pour le développement** » toujours d'actualité et dont la mise en œuvre est détaillée dans le plan d'actions pour l'agriculture 2013-2015. L'appui de la Banque mondiale s'articule ainsi autour de cinq grands axes : l'accroissement de la productivité agricole, l'amélioration de l'accès des agriculteurs aux marchés et renforcement des chaînes de valeur, la réduction des risques et de la vulnérabilité, l'élimination des barrières à l'entrée et à la sortie du secteur agricole et des obstacles à l'accroissement des revenus ruraux non agricoles et l'amélioration des services écologiques et de leur viabilité à long terme.

Malgré les divergences fortes en la matière dans le passé (voir encadré 7), la vision et les approches de

44 *Agribusiness Strategic Action Plan*, 2011.

45 Programme de développement de l'agriculture africaine lancé en 2003 par les pays africains ayant pour but d'encourager les gouvernements à accroître leurs investissements dans le secteur agricole et à affecter 10 % de leur budget national au secteur agricole. Depuis 2003, 32 pays ont élaboré des plans nationaux d'investissement dans l'agriculture qui définissent des priorités pour répondre aux objectifs du CAADP.

46 Sources : <http://www.gafspfund.org/> + *Global Food Crisis Response Program* (GFRP) en 2008.

47 Au 31 mai 2013.

La Banque mondiale en matière d'agriculture ont progressivement évolué vers une vision résolument libérale, mais reconnaissant également l'importance de l'intervention publique raisonnée et sont aujourd'hui considérées comme proches de celles des ministères français et de l'AFD.

Des divergences existent encore (exemple : la privatisation des périmètres d'irrigation, jugée dans des pays comme l'Égypte, trop volontariste ou ambitieuse au regard du

contexte local). Certains interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation soulignent le décalage entre l'approche de certains sujets dans les principales publications de la Banque et la pratique sur le terrain marquée par une certaine inertie⁴⁸.

Cependant, ces différences dans les approches n'empêchent pas la France de coopérer de manière efficace sur les projets agricoles (exemple : coopération très proche en Côte d'Ivoire).

Encadré 7 : Les divergences entre la Banque mondiale et l'Agence française de développement en matière d'appui aux filières cotonnières

Dans le contexte du retournement du marché mondial du coton de la fin 1998, les différences d'appréciation des réformes à mener dans les filières cotonnières d'Afrique de l'Ouest et du Centre ont engendré de très vives tensions entre la BM et l'AFD. Pendant plus de vingt ans, une profonde divergence de vues avait opposé l'aide française et la Banque mondiale sur l'évolution des filières cotonnières. La Banque, qui avait très tôt dénoncé les dérives probables d'un système monopolistique étatique, sous-estimait par contre le succès de l'approche intégrée. Elle avait, au départ, prôné la libéralisation rapide de ces secteurs comme réponse à toutes leurs difficultés. L'aide française avait au contraire adopté une position défensive, mettant en valeur les résultats remarquables obtenus dans la production et l'accroissement des revenus en ignorant les dérives de gestion des sociétés publiques. Les crises récurrentes dans les pays d'Afrique de la Zone franc, en particulier au Mali (crise de la gouvernance) et l'effondrement de la production de coton du Ghana depuis 1998 (crise de la libéralisation) ont contribué à faciliter l'établissement de diagnostics partagés dans un cadre dépassionné.

Source : Nubukpo Kako, « L'économie politique de la réforme des filières cotonnières d'Afrique de l'Ouest et du centre : vers la convergence des modes d'organisation ? », *Mondes en développement*, 2011/3 n°155, p. 93-109

4.3.2. La Banque augmente son engagement financier pour les projets régionaux sans approfondir de manière considérable son soutien aux organisations régionales

Dans sa stratégie pour la Banque mondiale, la France considère **l'intégration régionale** comme un **levier important pour promouvoir la croissance des pays**. Elle note que l'AID a intégré la problématique de l'intégration régionale, notamment au travers du mécanisme de financement des projets régionaux. En revanche, la France considère que **la promotion de l'intégration régionale au niveau de sa programmation stratégique n'est pas suffisante** car cette approche est encore aujourd'hui partielle et limitée au **niveau des projets**. La France encourage donc la Banque mondiale à approfondir les efforts d'adaptation de ses stratégies et instruments, déjà amorcés, dans le but d'adapter son action aux enjeux sous régionaux du continent africain.

Face à ces attentes, **l'AID mène des opérations qui vont dans le sens des souhaits français**. Depuis son lancement lors de l'AID-13, **l'enveloppe dédiée aux programmes régionaux a en effet sensiblement augmenté**. Elle est passée de 435 millions de dollars à 1,5 mil-

liard de dollars lors de l'AID-15 puis à 2,25 milliards de dollars lors de l'AID-16⁴⁹.

En ce qui concerne **les projets régionaux en Afrique subsaharienne**, les financements de l'AID ont plus que triplé entre l'AID-13 (628 millions de dollars, soit 2 % des ressources de l'AID-13) et l'AID-16 (2,6 milliards de dollars, soit 7 % des ressources de l'AID-16 au 31 décembre 2013). Cette tendance correspond à une priorité essentielle de la France qui souligne que l'Afrique subsaharienne est l'une des régions du monde les plus fragmentées avec un nombre élevé de petits États enclavés et sans débouché maritime, pour lesquels l'intégration régionale constitue un levier de croissance important.

L'augmentation de cette enveloppe a été indiquée comme un motif important de l'engagement financier de la France dans la 16^{ème} reconstitution de l'AID.

La Banque, tout comme l'agence bilatérale française (AFD) par ailleurs, est cependant limitée en ce qui concerne la

48 Cling Jean-Pierre *et al.*, « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Critique internationale*, 2011/4 n° 53.

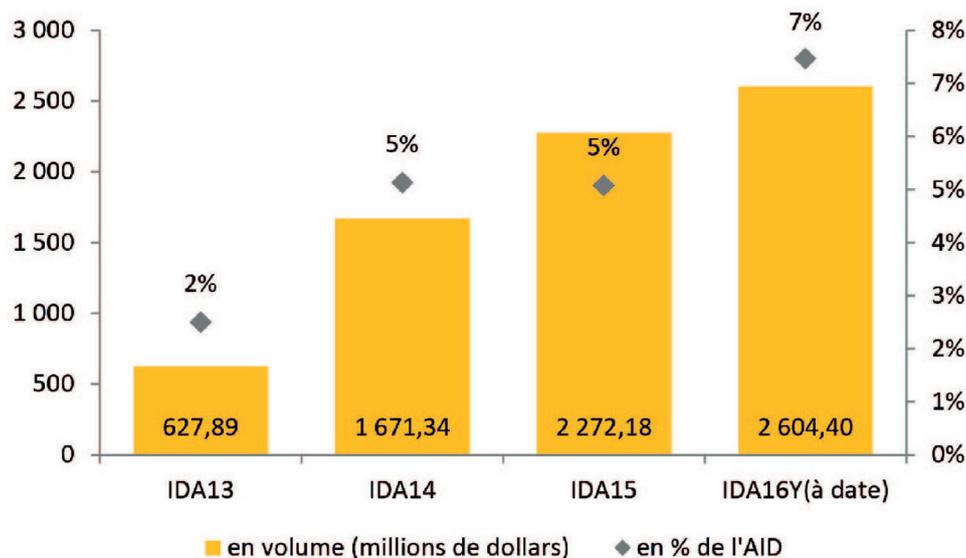
49 Source IDA 16 *Regional Integration Program*.

possibilité de financer les projets régionaux portés par les organisations régionales. En effet, l'AID n'est pas en mesure de financer directement les communautés économiques régionales (CER), alors que le renforcement de leurs capacités institutionnelles apparaît pour la France comme

un levier important pour dynamiser les processus d'intégration régionale.

Cette contrainte est partiellement contournée au moyen des financements attribués aux organisations régionales à travers les fonds fiduciaires de la Banque.

Figure 17 : Financements de l'AID pour les projets régionaux en Afrique subsaharienne



Source : Données de la Banque mondiale
*Données pour l'AID-16 à la date, au 13.12.2013)

Par ailleurs, il est important à noter que la possibilité de financer les organisations régionales par l'AID se heurte également à la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage régionale, comme par exemple en Afrique de l'Ouest, que ce soit pour des raisons du mandat qui n'autorise pas de contracter des emprunts (exemple : la Commission de l'UEMOA) ou pour des raisons de faibles capacités institutionnelles (organisation, ressources humaines, etc.).

4.3.3. Le financement des infrastructures, un métier historique de la Banque qui continue d'être soutenu

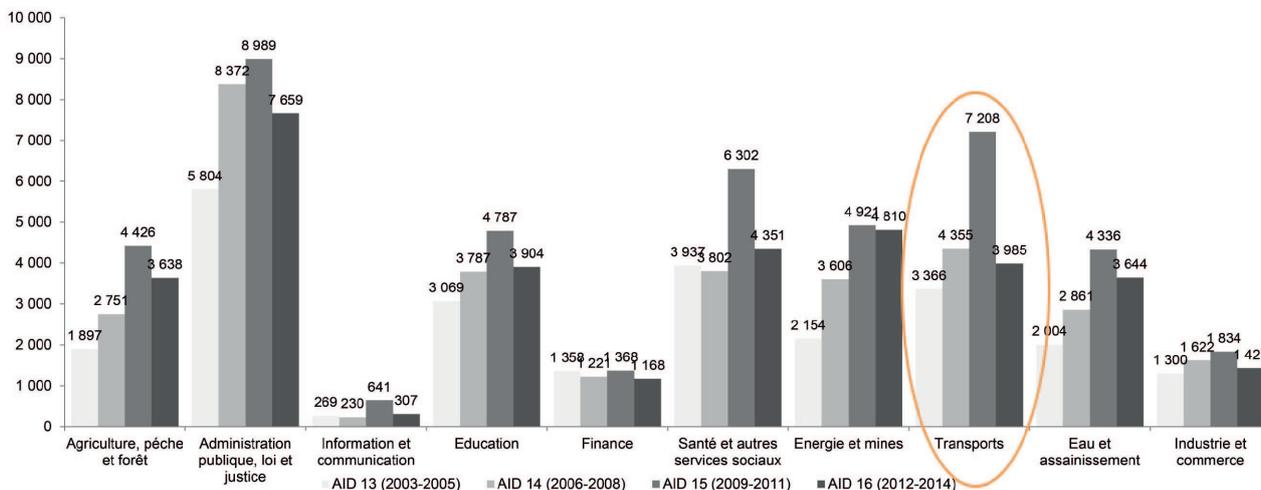
Pour la France, l'un des principaux défis de la croissance et du développement en Afrique subsaharienne passe notamment par le soutien aux infrastructures. La région connaît en effet un déficit en infrastructures lourdes : énergie, transport, eau et assainissement, infrastructures urbaines, télécommunications, etc. C'est un domaine dans lequel l'avantage comparatif de la Banque mondiale est avéré et qui représente déjà une part importante de son portefeuille, y compris en ce qui concerne l'AID. La France souhaite que cette direction soit maintenue et que l'AID

conserve un **engagement fort dans le financement des infrastructures.**

La Banque mondiale dispose de stratégies spécifiques relatives aux financements des infrastructures. En effet, la stratégie de la Banque mondiale dans le domaine a été actualisée dans le document « *Transformation through Infrastructure—the updated World Bank Group Infrastructure Strategy FY12-15* ». Cette stratégie comprend des plans d'actions par région (Afrique, Asie...) et repose sur trois piliers principaux : le soutien à l'accès aux infrastructures de base, le « *Transformational Engagement* » (engagement à relever les défis de développement plus généraux autour des infrastructures) et la mobilisation de fonds privés.

Reconnaissant les besoins en matière d'infrastructures, l'AID souligne systématiquement l'importance et l'appui qu'elle souhaite porter à leurs financements. **Les engagements de l'AID en faveur du secteur des transports ont plus que doublé** (en volume) entre l'AID-13 (environ 3,4 milliards de dollars, soit 13 % de ressources de l'AID-13) et l'AID-15 (environ 7,2 milliards de dollars, soit 16 % des ressources de l'AID-15).

Figure 18 : Allocation des ressources de l'AID par secteur sur la période 2003 – 2014 (engagements en millions de dollars)



Source : Données de la Banque mondiale

*Données pour l'AID-16 à la date, au 13.12.2013)1

4.3.4. L'appui au développement d'un secteur privé viable : une priorité partagée

La France reconnaît le rôle central joué par le secteur privé pour réduire la pauvreté et soutenir la croissance économique grâce à la création d'emplois durables et à l'augmentation des revenus. Ce constat est partagé par l'AID qui a concentré la plupart de son action pour le développement du secteur privé sur :

- l'encouragement des gouvernements à fournir une base institutionnelle solide et des règles du jeu claires pour l'activité des entrepreneurs ;
- la création d'emplois par le biais d'initiatives de microfinance dans le monde entier ;
- un travail en collaboration avec la SFI et l'AMGI pour financer des projets critiques.

Le rapport final de la reconstitution de l'AID-16, indique la volonté de l'institution de promouvoir les actions visant à reconstituer un climat social et politique propice aux affaires et donc au développement du secteur privé. L'AID souhaite appuyer le gouvernement dans la mise en place d'un système réglementaire et des réformes structurelles visant à réduire les coûts associés à la création et au fonctionnement des entreprises dans les pays.

4.4. La question de prise en compte des besoins spécifiques des États fragiles, notamment à travers l'assouplissement de la formule d'allocation des ressources (PBA)

4.4.1. Les attentes fortes de la France par rapport à l'engagement de la Banque dans les États fragiles

La question des **États fragiles** (voir encadré 8 pour la définition) a pris une place de plus en plus importante au cœur des réflexions stratégiques et politiques de certains pays donateurs, plus particulièrement à la suite des attentats du 11 septembre 2001, quand il est apparu indispensable de ne plus seulement se préoccuper des États en crise ou post-conflit mais de prendre aussi en compte les situations présentant un danger potentiel de détérioration pour prévenir l'irruption des crises.

La France a fait de cette thématique (notamment à la suite du **Cicid du 5 juin 2009**, mais aussi dans son **document cadre de coopération de 2011**) une clef de la concentration géographique de son aide bilatérale. La Banque mon-

Encadré 8 : Définitions du concept d'État fragile

Il n'y a pas de consensus quant à la définition du concept d'État fragile, ce qui explique aussi la diversité d'appellations. Les dénominations varient sensiblement selon les institutions (dans le temps et en termes de situations couvertes). On parle notamment de *difficult aid partners* and *difficult environments* (OCDE-Cad et Union européenne), *fragile, failing* ou *failed States* (États-Unis), *Countries at risk of instability* (Royaume-Uni), *Low Income Country Under Stress* (Banque mondiale), pays en post-conflit, en conflit, détériorés, etc.

De manière générale, le concept d'État fragile correspond à deux types de situations bien distinctes : soit l'État fragile est en situation de crise politico-sécuritaire, soit l'État fragile a une faible gouvernance et donc c'est un État avec lequel il est difficile de coopérer dans la perspective du développement.

Par ailleurs, le terme « gouvernance » est lui-même polysémique. Ainsi, à la Banque mondiale, les pays avec un indicateur de performance CPIA inférieur à 3,2 sont considérés comme fragiles.

Sur le plan de la coopération, plusieurs **déclarations** relatives à ce concept ont été signées, notamment les principes d'engagement dans les États fragiles de l'OCDE-Cad.

Des **listes d'États fragiles** ont été préparées par la BM en 2003 et 2007, l'OCDE et le *DfID* en 2005, la BAD et la BASD en 2007. Les États-Unis ont également établi leur propre liste, mais ne l'ont pas publiée.

La **France** pour sa part, n'a pas élaboré de liste, mais adopté en 2005 et réactualisé en 2007, les principes d'engagement dans les États fragiles (« Position de la France sur les États fragiles et les situations de fragilité ») qui définit une grille de lecture des fragilités, construite autour de cinq catégories (défaillance de l'État de droit, État impuissant, État illégitime ou non représentatif, économie défailante, société fragilisée).

Source : Adapter les pratiques opérationnelles des bailleurs dans les États fragiles, Série « Évaluation et capitalisation », n°31, juin 2010, AFD

Encadré 9 : Le système d'allocation de l'aide fondé sur la performance (PBA)

1/ **Formule générale** : le PBA consiste en une formule déterminant l'enveloppe allouée à chaque pays.

Enveloppe AID = allocation de base + [(note de performance pays)⁵ x (population)¹ x (PIB/habitant)^{-0,125}]

2/ **Équilibre « besoins »/« performance »** : la composante « besoins » de la formule tient compte de la démographie du pays, en établissant un lien proportionnel entre la population et l'allocation à l'avantage des « grands » pays ; un correctif a été apporté via l'introduction d'une allocation plancher (1,5 million de DTS par an sous l'AID-15) à laquelle s'ajoute le résultat de la formule. Cette composante tient ensuite compte du PIB/habitant, retenu comme indicateur de pauvreté ; toutefois, l'exposant auquel il est élevé écrase fortement l'importance de cette donnée dans la formule.

3/ **Composante « performance »** : elle articule trois éléments, dont deux autour du *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), qui concourent à évaluer la qualité de gestion du pays. Le premier élément est la note obtenue par le pays au regard de la qualité des politiques économiques, des politiques structurelles (commerce ou régulation financière par exemple) et des politiques sociales et de réduction des inégalités. Le deuxième élément est la qualité de la gouvernance. Le troisième élément est la performance des projets de la Banque mondiale dans le pays (note de portefeuille) :

Note performance pays = (0,24 x CPIAA-C) + (0,68 x CPIAD) + (0,08 x note portefeuille)

La qualité des politiques macroéconomiques, structurelles et sociales compte pour 24 % dans l'évaluation de la performance du pays ; le facteur gouvernance est pondéré à 68 % ; et le poids de la performance du portefeuille est de 8 %. L'évaluation de la performance pays est ainsi dominée par les critères de bonne gouvernance, qui renvoient eux-mêmes à la transparence des comptes publics, au degré de corruption ou à la gestion des finances publiques.

diale, tout comme d'autres organisations internationales, a également développé des approches spécifiques aux États fragiles⁵⁰.

Dans ce contexte, la France, dans son document de stratégie pour la Banque mondiale, a souhaité que celle-ci se montre capable **d'intervenir dans les États fragiles de manière accrue et de manière structurée** en se dotant d'une « doctrine d'emploi » qui énonce clairement le rôle qu'elle entend jouer dans les États fragiles et en ajustant ses modalités d'intervention (présence, effectifs, instruments).

Pour garantir un engagement accru de l'AID dans les pays fragiles, la France a soutenu lors des négociations de reconstitution de l'AID-15, 16 et 17 (voir le chapitre sur l'influence de la France) **un assouplissement de la formule d'allocation des ressources de l'AID**.

La position de la France reprend en grande partie les résultats des travaux menés par Patrick Guillaumont sur ce sujet⁵¹. Ces travaux mettent en avant plusieurs défauts de la formule actuelle, le principal étant qu'elle accorde à la qualité de la gouvernance un poids bien supérieur aux besoins et qu'elle paraît contradictoire avec l'idée que le développement doit prioritairement soutenir les pays les plus pauvres et notamment les plus vulnérables. En effet, la définition des États fragiles par la Banque mondiale à travers le système CPIA (une note inférieure à 3,2), qui guide par ailleurs l'allocation des ressources de l'AID (en établissant la bonne gouvernance en tant que condition pour l'engagement financier et comme garantie de l'efficacité de son utilisation), impacte de manière négative le niveau de l'aide reçue par ces pays et est jugée par la France comme trop mécanique.

Une réforme proposée consiste à ajouter des indicateurs de vulnérabilité et de faiblesse du capital humain (utilisés déjà par les Nations unies pour identifier les pays les moins avancés, les PMA) et à supprimer la plupart des exceptions (pour les États fragiles), planchers (par pays) et plafonds (par tête ou pour certains grands pays) qui accompagnent généralement l'application de la formule. Une telle « PBA augmentée » permettrait de rétablir un meilleur équilibre entre performance et besoins.

La France a ainsi soutenu cette réforme non seulement au sein de la Banque mondiale, mais aussi au sein de la

Banque africaine de développement (lors de la reconstitution du FAfD-10), de la Banque asiatique de développement et au sein du Fonds européen de développement.

4.4.2. La Banque mondiale augmente les ressources allouées aux États fragiles, mais traite encore la fragilité à travers des mécanismes dérogatoires à son système d'allocation dont la formule n'évolue qu'à la marge

Au niveau financier, et conformément aux attentes de la France, **l'enveloppe allouée aux États fragiles a quadruplé entre l'AID-11 et l'AID-15**, passant de 1,5 milliard de dollars à 6,6 milliards de dollars. Ce montant devrait rester équivalent pour l'AID-16⁵².

Début octobre 2013, le président Jim Yong Kim avait annoncé que la Banque mondiale allait intensifier son action dans les zones de guerre et les pays « fragiles », augmentant de 50 % sur trois ans les fonds alloués à ces régions dans le cadre de l'AID-17, notamment par la création d'une fenêtre « *Turn-Around* ».

Cependant, cette augmentation des ressources passe par la création des mécanismes dérogatoires au système d'allocation traditionnel des ressources de l'AID sous forme d'allocations exceptionnelles pour les États fragiles (une allocation post-conflit et une fenêtre de réponse aux crises ont ainsi été créées lors de l'AID-15⁵³). Par exemple, dans le cadre de l'AID-17, la Banque mondiale a proposé une simplification du système actuel ainsi que quelques ajustements, notamment une fusion de deux régimes exceptionnels⁵⁴ dans un nouveau régime appelé « *Turn-around regime* » auquel seraient éligibles les pays bénéficiant actuellement d'allocations spéciales ou en sortie de crise. Au-delà de ces systèmes exceptionnels, la Banque a eu recours à des fonds fiduciaires pour répondre de manière rapide et flexible aux besoins des pays dont la situation se dégrade brutalement, comme par exemple le fonds pour la reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) et le « fonds multi-bailleurs pour le plan de reprise économique et de développement de la Palestine ».

50 C'est le cas de la Banque mondiale et des banques régionales de développement, en particulier la BAfD, mais aussi de l'UE ou de l'OCDE, qui a défini en 2005 des « principes d'engagement dans les États fragiles ».

51 Voir à ce sujet : Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S., « Pourquoi rester sur des principes erronés en ce qui concerne l'allocation de l'aide entre pays ? », Ferdi, Note brève / (Fr), mars 2010.

52 Source : IDA 16 Mid-term review - Progress report on IDA support to fragile and conflict-affected countries.

53 La « facilité pilote de réponse aux crises », créée lors de l'AID-15 en 2009 a été dotée de 2 milliards de dollars sur 3 ans dans le cadre de l'AID-16, soit 0,7 milliard de plus que sous l'AID-15.

54 Les États en « sortie de conflit » (Afghanistan, Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Libéria, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Timor Oriental) ou en « reprise de relation avec l'AID » (Haïti, Tchad, Togo).

Ainsi, malgré des efforts importants déployés depuis les négociations de l'AID-15 et y compris lors de la reconstitution de l'AID-17, la France n'est pas parvenue à faire modifier la formule du PBA, du fait de la résistance de certains pays membres de la Banque (notamment les États-Unis et le Japon), et de l'écoute apportée par les services de la Banque à ces deux importants actionnaires.

La France se satisfait de l'augmentation de niveau des financements accordés aux États fragiles (qui sont des pays importants pour la coopération au développement de la France), même si, sur le fond et contrairement aux attentes de la France, la Banque mondiale continue de traiter les États fragiles ou les pays post-conflit essentiellement par exception, au travers de mécanismes dérogatoires, sans modifier de façon nette sa formule d'allocation des ressources.

Cette approche, qui garantit selon la Banque la transparence de l'allocation de ses ressources, et qui a été simplifiée à la marge depuis l'AID-15, présente encore aux yeux de la France de nombreuses limites, déjà soulignées à plusieurs reprises. L'introduction progressive des exceptions à la formule PBA (fenêtre États fragiles, fenêtre États post-conflits, plafonds ou allocation de base pour les petits pays⁵⁵) limite *de facto* son utilité, car elle ne définit l'allocation de ressources que pour la minorité des pays éligibles à l'AID.

Lors de la dernière reconstitution de l'AID-17, l'exposant de la formule d'allocation fondée sur la performance a été modifié (diminution de 5 à 4 de l'exposant du CPR dans la formule d'allocation), mais l'inclusion d'un indice de vulnérabilité dans la formule d'allocation par la performance (soutenue par la France) a été écartée.

4.4.3. Une attention accrue portée à la thématique des États fragiles et une meilleure efficacité des projets

En conformité avec les attentes de la France, la Banque porte la thématique des États fragiles parmi ses priorités stratégiques. Des progrès ont été notés en ce qui concerne l'efficacité de l'institution dans les États fragiles. En revanche, les approches et la politique RH de la Banque mondiale ne semblent pas encore être suffisamment adaptées aux contextes des pays fragiles et en conflit.

L'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement dans les États fragiles est affichée comme une

55 L'allocation de base pour les petits pays passe ainsi de 1,5 pour l'AID-15 à 3 millions de DTS par an pour l'AID-16. Parallèlement, le plafond des allocations par habitant a été éliminé de l'AID-16 afin de mieux soutenir les petits États dont le quota était limité dans le cadre de l'AID-15.

priorité stratégique pour la Banque mondiale et depuis l'AID-15 (y compris pour l'AID-17) cette thématique figure systématiquement parmi les thèmes spéciaux identifiés et discutés au cours des négociations de reconstitution de l'AID.

En 2011, le rapport sur le développement dans le monde (publication annuelle de la Banque mondiale) a été consacré au thème des conflits, de la sécurité et du développement. Il examine l'évolution des conflits par rapport aux guerres interétatiques et aux guerres civiles du siècle dernier et analyse les risques économiques que font courir les conflits et l'insécurité.

Par ailleurs, la nouvelle stratégie du groupe Banque mondiale, validée par le comité du développement en octobre 2013, insiste sur l'attention particulière que la Banque devrait prêter aux pays et régions les plus touchés par la pauvreté, aux États en situation de fragilité et de conflit et aux difficultés propres aux petits États. Sur ce thème, la Banque estime que son **avantage comparatif** réside dans **la reconstitution de l'État et de ses fonctions élémentaires sur le plan économique et social** (construction du budget, exploitation des ressources naturelles, identification des enjeux de gouvernance prioritaire...) mais souligne que son rôle est secondaire dans un contexte de rétablissement de la paix, où les Nations unies sont en première ligne.

En complément des mesures financières, **la Banque a renforcé les équipes dédiées aux États fragiles** (+38 % d'effectif dédié entre 2009 et 2011)⁵⁶. Un centre régional (*hub*) a été ouvert à Nairobi. En plus de ses activités opérationnelles, le centre mène des travaux analytiques visant à mieux appréhender les sources de fragilité socioéconomiques et politiques des pays afin *in fine* d'adapter les outils d'intervention dans les pays fragiles et post conflits.

La Banque mondiale était également à l'initiative de la création de « *the HIVE* », une plateforme de partage de connaissances et de pratiques sur les questions de fragilité, de violence et de prévention des conflits dans le monde.

Lors de la deuxième session de reconstitution de l'AID-17, consacrée aux États fragiles, les équipes de l'AID ont fait des propositions à la fois sur une simplification du **cadre actuel** d'intervention et sur **les modalités d'intervention** (renforcement des synergies avec les autres banques de développement, adaptation des procédures, prise en compte du contexte spécifique dans les priorités des stratégies pays (Cas), développement d'incitations à travailler dans les États fragiles favorisant une carrière professionnelle).

56 Source : *IDA 16 Mid-term review - Progress report on IDA support to fragile and conflict-affected countries*.

La France et les autres bailleurs ont salué la qualité de ces propositions qui pourraient être une réponse efficace aux situations de fragilités conjoncturelles, en soulignant la nécessité de les traduire en termes concrets.

Une récente évaluation de l'IEG sur les interventions de la Banque mondiale dans les États fragiles⁵⁷ souligne que l'APD au profit des États fragiles a fortement augmenté et que l'institution a fait des progrès incontestables, notamment en ce qui concerne la performance des projets dans ces pays qui s'est améliorée pour atteindre un niveau comparable à celui des États non fragiles.

En revanche, sur un ton un peu plus critique, le rapport note que les programmes d'aide de la Banque mondiale n'ont pas été suffisamment adaptés à la complexité des pays en conflit, les stratégies d'assistance n'ayant pas suffisamment pris en compte les sources de fragilité et de conflit et ayant manqué de réalisme.

Selon ce rapport, l'institution n'a pas prévu par ailleurs assez de plans « alternatifs » permettant d'ajuster ses objectifs, en cas de dégradation de la situation dans un pays où elle est déjà engagée.

Le rapport estime également que l'institution n'a pas porté « assez d'attention » aux violences faites aux femmes dans ces conflits. La plupart des programmes de démobilisation, de désarmement et de réintégration (dans la société civile) s'adressaient indifféremment aux hommes et aux femmes et se concentraient sur les anciens combattants. Les femmes victimes de violences dans ces zones pourraient bénéficier de « programmes ciblés » permettant de promouvoir leur rôle économique, suggère le document, qui assure plus globalement que la BM manque d'un « schéma réaliste » pour soutenir l'emploi dans les régions en difficulté.

Par ailleurs, les différents interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation ont souligné que la Banque n'est pas encore parvenue à développer des **incitations suffisantes à travailler dans les États fragiles** favorisant une carrière professionnelle. C'est un point souligné par la France dans sa stratégie vis-à-vis de la Banque mondiale de 2010. Au-delà des incitations financières déjà mises en place (qui ne sont pas négligeables), la Banque pourrait encore mieux valoriser l'expérience des États fragiles dans le déroulement des carrières et l'accès aux postes d'encadrement et de direction.

57 Le périmètre de l'évaluation concerne l'action de la BM dans une trentaine de pays, dont le Mali, l'Afghanistan ou le Soudan.

5. Performance et avantages comparatifs de l'AID

Q3. La performance institutionnelle de la Banque mondiale/AID par rapport aux principes d'efficacité de l'aide au développement est-elle conforme aux attentes de la France ? Quels sont les avantages comparatifs perçus de l'AID par rapport aux autres institutions multilatérales soutenues par la France ? La France se donne-t-elle les moyens de suivre cette performance ?

Introduction méthodologique :

Ce chapitre vise à porter un jugement sur le bien-fondé pour la France de contribuer à l'AID au regard d'une part de la performance institutionnelle et opérationnelle de la Banque mondiale/AID et d'autre part, de ses avantages comparatifs par rapport aux autres institutions multilatérales et par rapport à l'aide bilatérale.

L'analyse s'articule donc autour de deux axes principaux :

- l'appréciation de la prise en compte, **par la Banque mondiale/AID, des attentes formulées par la France en matière d'évolutions organisationnelles et institutionnelles**. La France encourage en particulier la Banque à poursuivre la réforme de sa gouvernance, à assurer la soutenabilité de son modèle financier et à développer encore sa capacité à capitaliser sur le savoir et la connaissance ; elle l'encourage aussi à s'inscrire davantage dans l'esprit de l'agenda de l'efficacité de l'aide, renforcer sa prise en compte des principes de la déclaration de Paris et jouer en particulier le jeu de la division du travail et de l'harmonisation avec les autres bailleurs. L'évaluation passe en revue quelques constats relatifs aux évolutions de la Banque mondiale sur ces points ;
- l'appréciation des **avantages comparatifs de l'AID**, notamment par rapport aux autres institutions multilatérales soutenues par la France, mais également par rapport à l'aide bilatérale française. Cette analyse s'appuie essentiellement sur les perceptions des acteurs rencontrés en France, au siège de la Banque mondiale et sur le terrain, ainsi que sur une revue des études existantes (évaluation de la Banque par le MOPAN¹ et évaluations de la Banque conduites par d'autres bailleurs). De manière complémentaire, cet axe d'analyse aborde aussi la question du **suivi par la France de la performance et des avantages de la Banque** eu égard à ses propres attentes et de sa capacité à définir des critères susceptibles de guider un arbitrage éventuel entre les différents modes d'acheminement de l'aide française.

¹ Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales (MOPAN est l'acronyme anglais), regroupant 19 pays donateurs dont la France et menant des évaluations de l'efficacité des organisations multilatérales.

Principaux constats :

- **Les orientations institutionnelles prises par la Banque au cours des dernières années et les progrès qu'elle a réalisés dans la prise en compte des principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide correspondent généralement bien aux attentes de la France à son égard** : la Banque a récemment appuyé l'intégration de pays en développement dans sa gouvernance ; elle a suivi un mouvement de décentralisation « prudent » qui lui a permis de se rapprocher des enjeux du terrain ; elle a largement renforcé sa gestion axée vers les résultats et a globalement amélioré son alignement avec les stratégies des pays bénéficiaires.
- **Plusieurs axes de progrès restent néanmoins à l'ordre du jour**, parmi lesquels la nécessaire pérennisation du financement de l'AID et l'amélioration des liens et des synergies avec les autres instruments de la Banque (IFC notamment). Au regard des « critiques » récurrentes formulées par certains acteurs français mais aussi par d'autres contributeurs en France et sur le terrain, la Banque doit également poursuivre ses efforts de **concertation, d'égal à égal, avec ses partenaires de l'aide au développement** (en particulier ses partenaires bilatéraux qui sont aussi ses contributeurs) et **améliorer sa participation aux cadres de coordination entre bailleurs dans les pays bénéficiaires**. Elle devrait également **mieux communiquer sur le fonctionnement et la spécificité de son organisation (parfois encore perçue comme trop centralisée par les bailleurs du terrain)**, parfois mal comprise et qui ne semble pas favoriser le travail collectif dans certains pays.

- Par sa contribution à l'AID, **la France utilise un canal d'acheminement de l'aide dont les avantages comparatifs spécifiques sont largement reconnus** : couverture géographique large, compétences globales, capacité technique, poids financier, neutralité politique et capacité à se positionner sur des projets régionaux sont des atouts évidents de l'AID. La qualité de son dialogue bilatéral dans les pays, sa légitimité pour convaincre les gouvernements et sa capacité à mener des réformes dans les pays en développement constituent des avantages particuliers de la Banque par rapport au canal bilatéral, sur lesquels la France doit s'appuyer dès lors qu'ils rejoignent ses intérêts et font levier sur son aide bilatérale. Enfin, le rôle et l'influence de la Banque mondiale dans les débats internationaux et son entraînement sur les banques régionales sont déterminants, pour la France comme pour les autres donateurs, dans le choix de contribuer à l'AID.
- **Ces critères « différenciants » ne sont pas réellement objectivés par la France** qui n'effectue pas de suivi particulier des avantages et bénéfices de l'AID par rapport à d'autres canaux de financement dans ses pays d'intervention prioritaires (banques régionales, fonds verticaux, etc.).

Des **recommandations** devraient être mises en œuvre pour assurer que la contribution française est mise au service d'un acteur multilatéral efficace et à l'écoute de ses priorités :

- inscrire la contribution de la France à l'AID dans une stratégie multilatérale qui explicite les arbitrages effectués et mettre en relation volume financier et bénéfices apportés, notamment au regard des leviers obtenus sur les objectifs de la politique française de coopération au développement ;
- participer à la réflexion sur les moyens d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de la Banque mondiale, en mettant en particulier l'accent sur quelques questions clés : la capacité de l'AID à rendre compte des résultats et des impacts obtenus, la multiplication des fonds fiduciaires que la France pourrait pousser à rationaliser dès lors que cet aspect constitue une priorité assumée pour la France, le comportement partenarial de la Banque sur le terrain. Il s'agit de soutenir une poursuite des efforts en matière d'alignement sur les priorités et procédures des pays, mais aussi de réfléchir aux moyens de faire évoluer la Banque vers plus de dialogue et de concertation avec les partenaires de l'aide sur le terrain. Pour ce faire, la France pourrait davantage consulter les acteurs de terrain et recueillir leur vision du fonctionnement et de l'attitude de la Banque dans les pays, en particulier dans les pays prioritaires de l'aide française.

5.1. Le suivi des attentes françaises en matière d'organisation et de performance institutionnelle

5.1.1. Les évolutions institutionnelles et organisationnelles de la Banque mondiale se conforment en grande partie aux attentes de la France

La réforme de la gouvernance de la Banque, adoptée en avril 2010, a permis de renforcer la voix des pays en développement.

La France soutient le renforcement de la participation des pays en développement dans la gouvernance de la Banque. La réforme de sa gouvernance initiée en 2008 et

poursuivie en avril 2010 a permis de revaloriser le poids des pays en développement dans l'actionnariat par un transfert de 4,6 % des voix. Cet accord doit désormais être pérennisé, en assurant une participation équilibrée des pays actuellement « surreprésentés » à l'effort requis au bénéfice des pays en développement. À la suite de la réforme de sa gouvernance, une revue de la répartition du capital de la Banque est prévue tous les cinq ans.

La Banque suit un processus de décentralisation, qui a permis d'améliorer le dialogue bilatéral avec les pays en développement.

Depuis le début des années 2000, la Banque mondiale a initié un processus de décentralisation qui a conduit à l'ouverture de nombreux bureaux dans les pays en développement, engendrant une augmentation de plus de 16 % de son personnel présent dans les bureaux locaux entre 2000 et 2007. D'après le système de mesure des résultats de l'AID-16, 27 % du management très qualifié de la Banque travaille désormais sur le terrain (l'objectif recherché étant de 30 %).

La Banque est désormais composée :

- de bureaux à vocation régionale, qui suivent plusieurs pays de leurs zones, dont « l'objectif est toujours de rapprocher la Banque mondiale de ses clients mais en dotant ces bureaux d'une taille critique suffisante pour accueillir des équipes pluridisciplinaires et être plus autonomes vis-à-vis du siège⁵⁸ » ;
- de représentations permanentes dans ses pays d'intervention (le rapport final de l'AID-16 faisant état de 15 directeurs pays en Afrique) ;
- d'une présence dans les États fragiles avec la constitution d'une équipe dédiée afin de conseiller opérationnellement et politiquement ces États.

La France est clairement favorable au processus de décentralisation engagé par la Banque, qui **a permis d'améliorer sa capacité de dialogue avec les autorités nationales** et de mieux répondre aux besoins des pays. Il a contribué aux progrès de la Banque en matière d'**alignement de son action sur les stratégies de réduction de la pauvreté des pays en développement**.

Dans sa stratégie de 2010, la France incite néanmoins à une approche de décentralisation « prudente », qui doit faire la preuve de sa soutenabilité au regard du coût induit par la mise en place de bureaux décentralisés. La Banque serait à cet égard actuellement en train de réfléchir à un ajustement de ce mouvement de décentralisation. D'après les informations obtenues sur le terrain (Côte d'Ivoire), la part « décentralisée » du personnel de la Banque dédiée à l'Afrique devrait passer de 65 % actuellement à 45 % (à horizon non défini). Si les **enjeux soulignés par la France en regard des coûts de la décentralisation semblent bien faire partie des préoccupations de la Banque à l'heure actuelle, leur prise en compte n'ira pas sans poser quelques questions** sur l'effet d'un « retour en arrière » dans certains pays où les bénéfices ont été significatifs en matière de dialogue bilatéral et d'alignement, mais également sur le choix des zones géographiques concernées, avec un point d'attention sur les pays prioritaires pour la France. Les attentes vis-à-vis de la Banque y sont particulièrement fortes et seule une présence locale marquée permet à la Banque de jouer un rôle de chef de file attendu de la part de l'un des principaux donateurs.

Un axe de progrès : la question de l'articulation avec la SFI.

Parmi ses préconisations pour améliorer le fonctionnement interne de la Banque, la France souhaite que la Banque mondiale exploite davantage les synergies au sein du groupe. Si la capacité à travailler ensemble a été introduite comme critère d'évaluation des institutions du groupe, la capacité de l'AID à s'appuyer sur le secteur privé et à

mettre en place des synergies avec la Société financière internationale (SFI) est encore un axe de progrès largement cité par les interlocuteurs français et étrangers interrogés.

5.1.2. La Banque perfectionne son système de mesure des résultats

Dans sa stratégie de 2010, la France soulignait déjà l'amélioration de la mesure des résultats de la Banque. Son système était déjà reconnu parmi les plus avancés en comparaison avec les autres institutions, et notamment avec les banques régionales de développement. Plusieurs évaluations externes reconnaissent également la qualité du dispositif de suivi et d'évaluation de la Banque et sa capacité à collecter, contrôler et évaluer ses résultats afin d'améliorer son processus de décisions stratégiques.

Le système d'évaluation des résultats (RMS) adopté lors des reconstitutions de l'AID-13 (2002) a permis à la Banque mondiale de devenir la première institution multilatérale de développement à se doter d'un cadre de mesure de la performance comprenant des indicateurs quantitatifs. Depuis l'AID-16, ce système a été largement approfondi, passant d'un système à deux niveaux à un système à quatre niveaux, pour y inclure la mesure de la performance institutionnelle de la Banque (niveau 3 et 4) :

- le niveau 1 « *IDA Country Progress* » mesure les progrès des pays en matière de développement, incluant la mesure des OMD ;
- le niveau 2 « *IDA Supporting Development Results* » mesure les résultats en matière de développement imputables à l'AID ;
- le niveau 3 « *IDA Operational Effectiveness* » mesure l'efficacité opérationnelle de ses actions, notamment la qualité globale, l'orientation sur les résultats (comprenant la mise en place d'études d'impact), l'utilisation des stratégies pays et la performance du portefeuille de l'AID ;
- le niveau 4 « *IDA Organizational Effectiveness* » mesure l'efficacité organisationnelle de l'AID, y compris la vitesse et le coût de réalisation de projets, ainsi que le degré de décentralisation (% de personnel effectivement décentralisé, rapidité de réalisation et coût des projets).

La fiche de performance institutionnelle « Corporate Scorecard » fournit des informations sur la performance globale de la Banque et sur les résultats obtenus par ses clients. Créée en 2011, elle marque une étape importante dans l'amélioration de la mesure des résultats du groupe. Cet instrument de mesure, qui compte également quatre niveaux, couvre toute la gamme des activités de la Banque et de l'AID, là où le RMS se concentre uniquement sur l'AID. Mise à jour deux fois par an, cette fiche est revue par le conseil d'administration et facilite le dialogue entre la direction et le conseil sur les progrès enregistrés dans les

58 Source : Stratégie française pour la Banque mondiale (2010).

domaines qui requièrent une attention particulière. Pour la première fois en 2012, le rapport annuel de la Banque mondiale a mis en valeur la fiche de performance institutionnelle. Depuis le mois d'avril 2012, une version électronique de cette fiche est mise en ligne sur le site web de la banque et accessible à l'ensemble des actionnaires et intervenants. Par ailleurs, il est prévu de faire évoluer la fiche de performance institutionnelle vers une « *Group Scorecard* » couvrant l'ensemble des institutions du groupe de la Banque mondiale au printemps 2014.

La Banque a mis en place un **secrétariat dédié à la mesure des résultats** et des **formations spécifiques** relatives à la gestion axée sur les résultats.

Le « MAR » (*Management Action Record*) est à la fois un outil d'apprentissage et de **suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des évaluations menées par l'IEG**. Le dernier « MAR », qui couvre 26 évaluations réalisés par l'IEG entre 2008 et 2012, montre par ailleurs que la prise en compte des recommandations de l'IEG a augmenté par rapport à la période précédente avec un tiers des recommandations adoptées au bout d'un an et 73 % après quatre ans.

La mesure des résultats par la Banque se heurtant cependant à la **faiblesse des systèmes et capacités statistiques des pays**, l'AID souhaite renforcer son engagement dans ce domaine en développant une assistance technique ciblée et en revitalisant le fonds fiduciaire multi-baillleur existant afin d'augmenter les financements sur cette problématique. Par exemple, la Banque mondiale est à l'initiative du soutien à la communauté africaine dans les pratiques des statistiques⁵⁹. Le lancement en 2012 d'un nouvel instrument de prêt « *Program for Results* »⁶⁰ dont les déboursements seront liés à la réussite et au bon avancement des projets en cours ou encore le développement de **stratégies pays axées sur les résultats** (RBCAs) sont perçus comme des avancées, notamment pour permettre une meilleure agrégation des résultats de la Banque mondiale. Ce dernier point a été notamment relevé par la France lors de la reconstitution de l'AID-15 comme une des faiblesses du système⁶¹.

Si les améliorations constatées dans le domaine du système d'évaluation des résultats sont importantes et conformes aux orientations fixées par la France dans sa stratégie vis-à-vis de la Banque de 2010, ce système reste cependant encore largement perfectible pour être utilisé comme un réel

outil de gestion par l'ensemble des services opérationnels de la Banque, et non seulement comme un outil de communication vers l'extérieur.

5.1.3. Un partenaire de plus en plus aligné sur les stratégies des pays, qui améliore la prise en compte des systèmes de gestion nationaux

La Banque est un partenaire puissant, de plus en plus aligné sur les stratégies de réduction de la pauvreté des pays bénéficiaires de l'aide dont elle a elle-même encouragé le développement.

L'image de la Banque mondiale s'est fortement améliorée par la proximité apportée par son réseau de représentations permanentes dans les pays, développé au cours des dernières années. La Banque est perçue comme **une institution puissante et écoutée des autorités des pays, mais également comme un partenaire de plus en plus aligné sur leurs stratégies de réduction de la pauvreté**. Elle s'appuie sur un dialogue bilatéral particulièrement efficace et développe ses stratégies d'interventions pays⁶² à partir d'une large concertation, impliquant tous les acteurs nationaux (acteurs privés, société civile, collectivités territoriales, etc.).

S'il persiste parfois, chez certains acteurs français ou étrangers (autres partenaires techniques et financiers), la perception d'une institution qui appréhende encore insuffisamment la complexité et les spécificités des environnements locaux et qui a tendance à « calquer » des solutions identiques d'un pays à l'autre, en particulier dans les pays à gouvernance faible moins à même de piloter la coordination de l'aide, beaucoup soulignent cependant les progrès réalisés par l'institution au cours des dernières années. Celle-ci est désormais mieux disposée à adapter ses solutions aux besoins et la situation particulière des pays bénéficiaires.

Ces résultats sont confirmés par l'exercice de suivi de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide effectué par le Cad.

Selon l'exercice de suivi de la déclaration de Paris effectué par le Cad (voir encadré 11), **la Banque mondiale a atteint trois des huit objectifs fixés pour la période 2005-2010**, soulignant des progrès significatifs au regard des principes d'appropriation, d'alignement et de responsabilité mutuelle :

- **la Banque mondiale a renforcé les capacités des pays partenaires** par un soutien coordonné : 71 % des

59 <http://blogs.worldbank.org/category/tags/african-community-practice>.

60 Ses mécanismes consistent à fixer des objectifs chiffrés pour un projet en déterminant le coût unitaire de l'action et à déboursier le prêt pour la somme correspondante une fois que le pays bénéficiaire est capable de montrer que l'objectif est atteint. Le but est d'inciter à la performance.

61 Main courante 4ème réunion de reconstitution de l'AID-15 – 12-13 novembre 2007.

62 *Country assistance strategy* (CAS), ou *country partnership strategy* (CPS) depuis 2013.

Encadré 10 : un exemple de l'alignement croissant des procédures de la Banque sur les procédures de gestion des pays bénéficiaires (décembre 2013)

Les procédures de passation de marchés de la Banque mondiale sont reconnues pour leur qualité et le haut niveau d'exigence. En effet, la Banque veille en permanence à ce que les marchés auxquels donnent lieu les projets et programmes qu'elle finance soient passés d'une manière conforme à ses statuts, qui exigent que le produit d'un prêt, crédit ou don soit consacré exclusivement aux objets pour lesquels il a été accordé.

Si ces procédures permettent de limiter de manière significative les risques de fraude, la Banque a également pu être critiquée pour une approche trop standardisée qui demande le respect des mêmes normes et exigences par tous les pays clients de la Banque indépendamment de leurs capacités en la matière.

C'est pourquoi la Banque s'est engagée dans une importante réforme qui vise précisément d'adapter davantage ses procédures aux capacités et contextes nationaux. En revanche, on ne sait pas encore dans quelle mesure la Banque pourrait s'aligner sur les procédures de passation de marchés des pays clients – la pratique promue notamment dans le cadre de l'agenda d'efficacité de l'aide (déclaration de Paris, partenariat de Busan, etc.)

La réforme, approuvée par le conseil en décembre 2013, doit être mise en place à partir de 2015.

Encadré 11 : Monitoring de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

En 2005, lors de l'adoption de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, les signataires se sont engagés à se rendre compte mutuellement de l'application des principes alors adoptés, au moyen d'un ensemble d'indicateurs précis, assortis de 13 objectifs-cibles à atteindre en 2010 et mesurés dans le cadre d'enquêtes de suivi.

Dans ce contexte, le rapport « *Efficacité de l'aide 2005-2010 : progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris* » s'appuie sur les conclusions de l'enquête de suivi de 2011 en les comparant aux résultats des précédentes éditions de l'enquête, réalisées en 2006 et 2008. Sur la base du volontariat, 78 pays et territoires partenaires ont participé à cette édition de l'enquête, qui fait le point de la situation en 2010. Les 32 donateurs qui ont participé à l'enquête à la fois en 2006 et en 2011, forment le « groupe de référence ».

apports de coopération technique mis en œuvre par la Banque mondiale dans le cadre de programmes coordonnés sont compatibles avec les stratégies nationales de développement (contre 58 % en 2005) dépassant ainsi déjà l'objectif cible de 50 % ;

- des progrès substantiels ont été réalisés sur **la qualité de l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques** (GFP) puisque la Banque mondiale fait passer 69 % de son aide par les systèmes de GFP en 2010 contre seulement 43 % en 2005, l'objectif cible étant de 55 % ;
- la diminution du nombre de structures parallèles de mise en œuvre de projets⁶³ constitue aussi un progrès puisque la Banque mondiale dispose en 2010 de 44 structures parallèles contre 216 en 2005.

Si les cinq autres objectifs ne sont pas atteints, des progrès ont toutefois été bien mesurés tels que l'alignement

avec les priorités nationales (+8 % d'aides comptabilisées dans le budget national entre 2005 et 2010), la réalisation de missions ou de travaux analytiques conjoints (respectivement +11 % et +8 % entre 2005 et 2010) ou l'utilisation de procédures ou de dispositifs communs.

En revanche, les progrès accomplis vers l'amélioration de la prévisibilité à moyen terme de l'aide n'ont pas été maintenus puisqu'en 2010, seulement 61 % de l'aide a été versée au cours de l'exercice pour lequel elle a été prévue contre 71 % en 2007.

L'enquête fait enfin savoir que la Banque mondiale est en train de réformer ses processus internes pour tenir compte du programme d'action d'Accra et poursuivre sa progression vers l'atteinte des objectifs cibles fixés.

63 Ce sont des structures mises en place par les donateurs pour l'exécution des activités financées par l'aide, avec les risques d'atteinte à la redevabilité qui en résultent.

Tableau 5 : Synthèse des progrès accomplis par la Banque mondiale depuis 2005 dans l'accomplissement de la déclaration de Paris

N° Indicateurs de la déclaration de Paris	2005 (Valeur observée pour la BM) - Annexe B / C du rapport	2007 (Valeur observée pour la BM) - Annexe B / C du rapport	2010 (Valeur observée pour la BM) - Annexe B / C du rapport	Progrès (par rapport à 2007 et 2005) - Annexe B / C du rapport	Objectif cible 2010 (Tableau 1.1 du rapport)	Niveau d'atteinte des objectifs
1 Des stratégies de développement opérationnelles % de pays dotés d'une stratégie nationale de développement classée A ou B sur une échelle à cinq degrés	NA	NA	NA	NA	75%	NA
2a Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques (GFP) % de pays ayant progressé d'au moins un degré sur l'échelle de performance des systèmes de GFP/de l'EPIN depuis 2005	NA	NA	NA	NA	50%	NA
2b Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés % de pays ayant progressé d'au moins un degré sur l'échelle à quatre degrés depuis 2005	NA	NA	NA	NA	Pas de cibles	NA
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales % de l'aide destinée au secteur public qui est comptabilisé dans le budget national	66%	73%	74%	+8%	85%	Non atteint
4 Renforcement des capacités par un soutien coordonné % des apports de coopération technique mis en oeuvre dans le cadre de programmes coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement	58%	85%	71%	+13%	50%	Atteint
5a Utilisation des systèmes nationaux de GFP % de l'aide destinée au secteur public qui passe par les systèmes de GFP des pays partenaires	43%	55%	69%	+26	55%	Atteint
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés % de l'aide destinée au secteur public qui passe par les systèmes de passation des marchés des pays partenaires	42%	43%	54%	+12%	Pas de cibles	NA
6 Eviter les structures de mise en oeuvre parallèles Nombre total d'unités parallèles de mise en oeuvre de projets	216	78	44	-172	-2/3	Atteint
7 L'aide est davantage prévisible % de l'aide destinée au secteur public dont le versement est effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu	65%	71%	61%	-4	71%	Non atteint
8 L'aide est non liée % de l'aide qui est entièrement déliée	NC	NC	NC	NC	Plus de 89%	NC
9 Utilisation de procédures ou dispositifs communs % de l'aide fournie dans le cadre d'approches fondées sur des programmes	56%	57%	59%	+3%	66%	Non atteint
10a Missions conjointes % des missions des donateurs sur le terrain effectuées conjointement	23%	32%	34%	+11%	40%	Non atteint
10b Travaux analytiques par pays conjoints % des travaux analytiques par pays effectués conjointement	47%	58%	55%	+8 %	66%	Non atteint
11 Cadres orientés vers les résultats % de pays dotés de cadres d'évaluation des performances transparents et se prêtant à un suivi	NA	NA	NA	NA	36%	NA
12 Responsabilité mutuelle % de pays se soumettant à des évaluations mutuelles	NA	NA	NA	NA	100%	NA

5.1.4. Une Banque perçue comme ne jouant pas suffisamment le jeu de la concertation et du partenariat avec les autres bailleurs

Un manque de coordination et de travail collectif sur le terrain.

La France souhaite que la Banque s'inscrive davantage dans l'esprit de la déclaration de Paris en acceptant la division du travail sur le terrain, en confortant la logique des avantages comparatifs et en approfondissant ses pratiques de coopération au sein de la communauté des bailleurs. Cet aspect semble plus faiblement mis en oeuvre à ce stade.

Sur le terrain, l'implication de la Banque mondiale dans le travail collectif multi-acteurs apparaît inégale, dépendante à la fois de la capacité des autorités nationales à impulser et à organiser elles-mêmes la coordination des bailleurs (cas du Vietnam où la question ne se pose pas) et de contraintes institutionnelles propres à l'institution (présence ou non de personnel permanent, degré de décentralisation de la décision dans le pays, etc.).

Dans certains pays (exemple : Burkina Faso), la Banque apparaît comme un bailleur certes très puissant et impli-

qué auprès des autorités nationales, mais qui fait « cavalier seul » et se tient, de l'avis de plusieurs partenaires techniques et financiers du pays, à l'écart de la communauté des donateurs et en dehors des mécanismes de concertation et de dialogue mis en place entre bailleurs. Ce comportement se manifeste par une manque de participation active aux cadres de concertation interbailleurs : si la Banque est officiellement partie-prenante de plusieurs cadres de dialogue sectoriel (CDS) parmi les 15 CDS en place au Burkina Faso, son rôle ne serait pas à la hauteur de son rang parmi les principaux bailleurs du pays.

La Banque mondiale se concerta peu avec les autres partenaires techniques et financiers dans la définition de ses priorités stratégiques, alléguant des débats et une prise de décision intervenant à Washington et non sur le terrain : au Burkina Faso, le nouveau cadre stratégique de partenariat (CSP) adopté en septembre 2013 n'a pas fait l'objet de discussions avec les partenaires techniques et financiers présents dans le pays avant sa présentation au conseil d'administration à Washington en septembre (hormis une réunion tenue en octobre 2012).

Enfin, il subsiste la perception d'une unilatéralité dans la définition des procédures suivies et d'une adaptation propre à la Banque des mesures de déclenchement des

décassements en principe partagées par tous les partenaires. Cet aspect inclut aussi le recours à des mécanismes de financement parallèles qui dupliquent les mécanismes conjoints de financement généralement acceptés des autres donateurs.

Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer les difficultés rencontrées avec la Banque mondiale dans certains pays, ayant trait à son fonctionnement et à son organisation dont l'évolution, quoique positive, présente encore certaines limites :

- la présence **de ressources humaines certes qualifiées et compétentes, mais absorbées par une institution dont le fonctionnement requiert de nombreux déplacements** (au siège et vers les bureaux régionaux). Les experts techniques sont dotés de responsabilités régionales qui ne leur permettent pas d'être constamment présents localement, ni de jouer un rôle actif constant au sein des cadres de concertation nationaux ;
- une **organisation matricielle de la Banque perçue comme « floue »** sur le terrain (Burkina Faso, Côte d'Ivoire). Alors que la stratégie de 2010 souligne la domination des ancrages géographiques dans l'organisation de la Banque, les acteurs de terrain semblent peu à l'aise avec une structure conjuguant responsabilités géographiques verticales et responsabilités sectorielles horizontales. L'organigramme de la Banque, tout comme son fonctionnement et ses processus stricts pilotés depuis

Washington, restent trop peu connus et mal compris sur le terrain ;

- enfin, selon plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le cadre des missions pays, la décentralisation ne s'est pas accompagnée **d'une délégation de pouvoir suffisante** dans les pays, d'où un manque de réactivité et de flexibilité dû à un fonctionnement bureaucratique lourd et à des procédures administratives longues. Sur ce point, des ajustements seraient en cours à la Banque afin de réformer et moderniser son système de prêts.

Des constats confirmés par l'enquête de perception.

La perception de la mise en œuvre des engagements pris par l'AID lors de la déclaration de Paris en 2005 et de la déclaration de Busan en 2011 pour améliorer l'efficacité de l'aide montre des résultats contrastés en fonction des principes promus. Elle souligne une faiblesse particulière dans la mise en œuvre du principe d'harmonisation, que la plupart des acteurs associe au manque de coordination et l'insuffisance du rôle partenarial joué par la Banque dans les pays.

La nécessité d'une plus grande présence sur le terrain, d'un dialogue renforcé au niveau local et d'une meilleure coordination entre les acteurs (complémentarité des actions, *co-funding...*) figurent au premier rang des recommandations spontanément citées par les acteurs interrogés par voie d'enquête.



Source : Enquête de perception, question 40 « Quelle est votre perception de la mise en œuvre des engagements pris par l'AID, lors de la déclaration de Paris en 2005 et de la déclaration de Busan en 2011, pour améliorer l'efficacité de l'aide ? »

5.2. Les avantages absolus et comparatifs de la Banque mondiale/AID

La question des avantages de la Banque mondiale est vaste et complexe et l'évaluation souhaite souligner au

préalable un certain nombre de limites à la lecture de cette section.

L'objectif est ici de vérifier dans quelle mesure il est plus efficace et mieux fondé d'acheminer une partie de l'aide française par le biais de l'AID plutôt que par le biais d'autres canaux multilatéraux (banques de développe-

ment régionales...) ou bilatéraux. Cette question implique de considérer aussi bien les avantages absolus de la Banque que ses avantages relatifs, en comparaison avec les autres canaux. Elle implique surtout de les mettre en relation avec les objectifs de développement spécifiques de la France, dans la mesure où un avantage considéré par un autre bailleur bilatéral ne constitue pas nécessairement un avantage du point de vue des priorités françaises en matière d'aide au développement. De la même façon, le fonctionnement et les modes d'intervention ne sont pas nécessairement les plus efficaces pour répondre aux besoins de la politique française de développement, indépendamment des avantages absolus de la Banque eu égard à sa taille et sa capacité à mettre en œuvre les engagements pris lors de la déclaration de Paris.

L'évaluation présente ici un certain nombre d'avantages particulièrement déterminants pour justifier la valeur ajoutée d'une intervention via la Banque mondiale plutôt que par le canal bilatéral ou par d'autres bailleurs. Elle ne prétend cependant pas être exhaustive, ni mesurer précisément, de manière comparée, les bénéfices apportés par la Banque mondiale.

5.2.1. Une gestion des connaissances et une expertise uniques, qui couvrent aussi les secteurs d'intervention privilégiés de l'aide française

La Banque mondiale est la « banque du savoir » et constitue elle-même un vecteur d'influence en direction de l'ensemble de la communauté des bailleurs tant bilatéraux que multilatéraux.

La Banque mondiale a placé la recherche et la gestion des connaissances au cœur de ses avantages comparatifs conformément aux attentes de la France et d'autres bailleurs.

La production des connaissances par la Banque mondiale s'est développée depuis les années 1970, jusqu'à devenir une de ses activités principales. Le budget consacré à l'amélioration de connaissances de la banque (ESW⁶⁴, NLTA...) a augmenté de 7 % depuis 2002.⁶⁵ Le département de la recherche compte une centaine de chercheurs à plein temps, menés par le chef économiste de la Banque, qui, depuis les années 1970, a le statut de premier vice-président de la Banque. Le lancement des poli-

tiques d'ajustement structurel (PAS) dans les années 1980 et leur influence déterminante sur les politiques menées par les pays en développement (notamment à travers la définition des conditionnalités associées aux financements de la Banque), ont « consacré » le *leadership* de la Banque sur les politiques de développement⁶⁶.

Du point de vue de la gestion des connaissances, les méthodes de la Banque mondiale sont considérées comme des « meilleures pratiques » dans le milieu. **La Banque est considérée comme un chef de file façonnant les actions de l'ensemble de la communauté internationale de bailleurs via ses publications**, telle que son rapport mondial pour le développement et sa participation aux cadres de concertation internationaux. Elle joue également un rôle important dans la diffusion de bonnes pratiques tirées des évaluations faites par l'IEG.

La Banque mène également une activité majeure de production des données statistiques à l'échelle mondiale, sur laquelle elle exerce un quasi-monopole. Dans le cadre de ses deux politiques d'ouverture, *Open Data initiative* (2010) et *Open Access Policy* (2012), la Banque a mis en ligne plus de 18 000 documents et de 4 200 lettres du président sur son site internet depuis la mise en place (en 2010) de la politique d'accès à l'information de la Banque mondiale⁶⁷.

La Banque a donc beaucoup progressé dans ses méthodes de communication en publiant depuis 2009 plus de 645 rapports de résultats, dans différentes langues, via internet et les médias sociaux.

Une évaluation indépendante de l'ensemble des activités de recherche de la Banque mondiale entre 1998 et 2005, publiée en 2006, confirme le *leadership* de la Banque en la matière et préconise l'augmentation des ressources allouées à la recherche. L'évaluation souligne la grande qualité des travaux de recherche, mais elle critique également l'utilisation faite par la Banque de sa recherche pour justifier ses politiques sans que le recul nécessaire ne soit pris et en ignorant parfois les travaux qui remettent en cause les politiques de la Banque.

Un autre rapport d'évaluation de l'IEG de 2012, reconnaît la gestion de la connaissance comme étant au cœur de l'avantage comparatif de l'AID, mais elle souligne également des points d'amélioration, tels que l'augmentation de la visibilité des actions financées par la Banque ou le fait de rendre les informations sur ses actions dans les pays plus accessibles.

64 ESW : *Economic and sector work* ; NLTA : *Non lending technical assistance*.

65 Rapport d'évaluation de la Banque mondiale, IEG (2012).

66 Voir : Cling Jean-Pierre et al., « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Critique internationale*, 2011/4 n° 53.

67 *UK DfID Multilateral Aid Review* (2011).

De plus, il n'existe pas encore de système pour mesurer et évaluer les résultats des services de connaissance.

5.2.2. Une aide transparente et de grande ampleur

La Banque mondiale est reconnue par la majorité des acteurs rencontrés et plusieurs études analysées comme une **organisation de référence** dans l'aide au développement et dont les principaux avantages comparatifs sont **l'ampleur et la prévisibilité de ses financements concessionnels**.

L'AID a atteint **une taille critique** comme source de financement des pays à faible revenu, malgré le développement des flux de financement privés qui se concentrent eux essentiellement sur les pays riches en ressources naturelles. Par sa taille, elle concentre une expertise et des moyens d'action inégalés parmi les autres donateurs.

Sa présence à la fois globale et locale (présence sur le terrain dans 64 des 82 pays éligibles⁶⁸, 150 représentations dans le monde...) lui permet de tirer les leçons de ses interventions et de les appliquer ailleurs dans le monde (capitalisation des acquis). Seul un acteur mondial peut ainsi s'appuyer sur son expérience dans une région pour éventuellement la répliquer à d'autres zones géographiques, dès lors qu'elle a fait les preuves de son efficacité.

La **qualité de l'aide apportée par l'AID** (fiabilité, transparence) est également soulignée au travers de la présentation des résultats de diverses enquêtes de satisfaction tant auprès de pays clients que des bailleurs (MOPAN) ou de la société civile (Oxfam International, *Debt Relief International*) et conforté par les initiatives d'ouverture des données mise en place par la Banque (*Open Data Policy*). L'AID n'est pas seulement un contributeur important de l'aide au développement, mais elle est aussi particulièrement efficace en termes de flexibilité d'actions et de marges de manœuvre proposées pour mettre en œuvre les réformes. Ses bénéfices ont été soulignés notamment au Vietnam, où l'action de la Banque est particulièrement valorisée pour être déliée et transparente (avec des risques de corruption minimisés).

Au niveau humain, **les équipes sont reconnues pour leurs qualités et leur niveau d'expertise**⁶⁹. Cette expertise technique de l'AID est notamment fondée sur les transferts d'expérience acquis grâce à l'étendue sectorielle et géographique de son action et à sa coordination avec les autres institutions du groupe de la Banque

mondiale et les autres bailleurs piliers de l'aide comme les Nations unies.

Son **approche multisectorielle** permet enfin de transcender, coordonner et combler les lacunes de l'aide apportée par les multiples fonds verticaux.

La Banque mondiale fait également figure de moteur et de modèle dans **la transparence et la fiabilité de son aide**. Depuis mai 2011, elle fait partie des premiers signataires et participants à l'Index international pour la transparence de l'aide (*IATI - International Aid Transparency Index*). La Banque mondiale y est très bien positionnée puisqu'elle passe de la catégorie « *Fair* » à « *Good* » en 2013. Elle arrive seconde au classement général des différents bailleurs avec un score de 88 % (contre 41 % pour la moyenne des donateurs)⁷⁰.

Enfin, son expertise est plus particulièrement reconnue dans certains secteurs tels que les politiques économiques, les réformes sectorielles et la sécurité alimentaire.

5.2.3. Un acteur qui tire une légitimité de son apolittisme et dont la capacité de négociation est jugée plus efficace par rapport aux acteurs bilatéraux

La Banque mondiale est mieux placée pour animer le dialogue politique avec les États.

Acteur incontournable de l'aide doté d'une forte capacité à influencer les politiques publiques des pays, **la Banque est un levier sur lequel la France peut s'appuyer pour accompagner la mise en œuvre de réformes structurelles et négocier avec les États.**

L'un des principaux avantages comparatifs de la Banque par rapport à l'aide bilatérale réside en effet dans sa légitimité et sa capacité à négocier avec les États. Son rôle est particulièrement utile dans les contextes de crise où la Banque mondiale parvient à se présenter comme un acteur neutre et dépolitisé, dans le cadre du dialogue politique macro-sectoriel et structurel. La Banque se caractérise aussi par sa capacité à développer des stratégies sectorielles d'envergure et de long terme.

Cette capacité à conduire des réformes est reconnue comme un facteur important d'aide au développement. Le ministère du Plan et des Investissements du Vietnam a souligné

68 Source : négociation de l'AID-15 – Main courante juin 2007.
69 UK DfID *Multilateral Aid Review* (2011).

70 <http://www.publishwhatyoufund.org/index/2012-index/world-bank/ida/>

le caractère crucial de l'engagement de l'AID pour mener à bien le programme de modernisation des infrastructures du pays. Avant même la mise en place des programmes de soutien de l'AID au Vietnam, les conseils et l'appui de la Banque (« *policy advice* ») en matière de politique économique ont été capitaux pour aider le pays à se redresser après la chute de l'URSS à la fin des années 1980.

Les acteurs français interrogés ont aussi souligné la valeur ajoutée de son expertise (« *policy advice* ») et sa capacité à dire des choses que les agences d'aide bilatérale ne pourraient (ou ne voudraient) pas faire passer avec autant d'efficacité auprès des autorités nationales, comme c'est le cas, par exemple, des questions de corruption ou des problèmes de discrimination entre minorités ethniques au Vietnam.

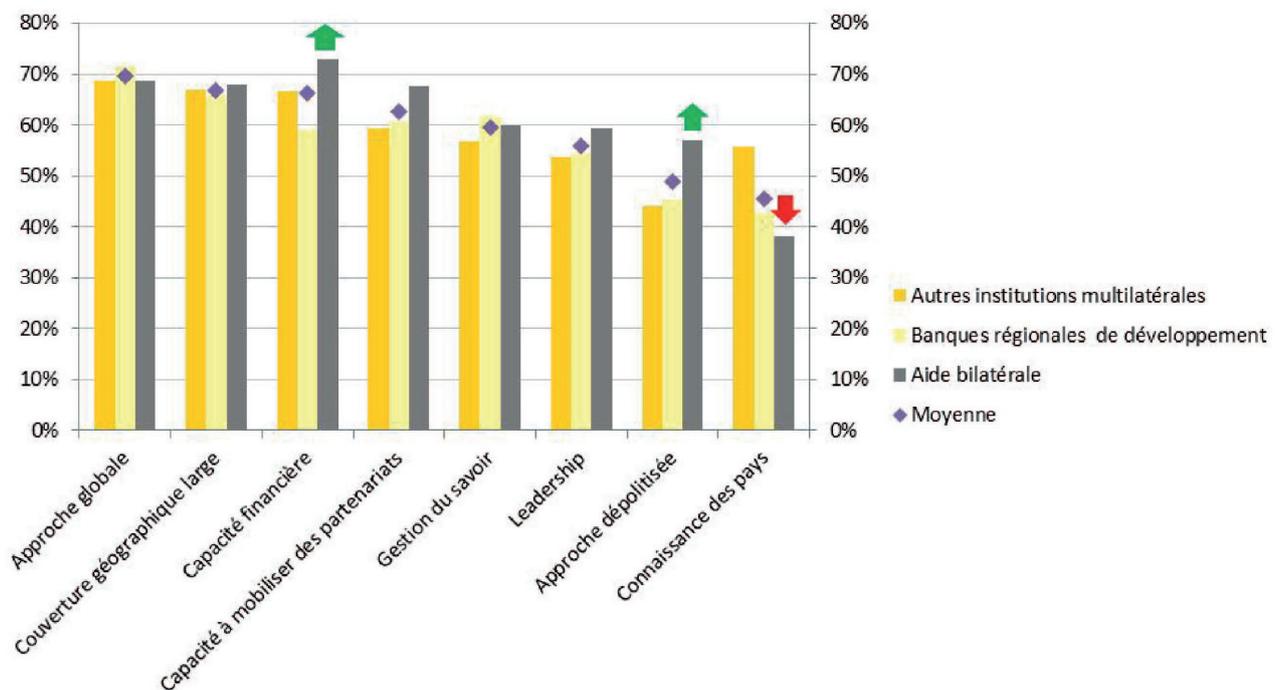
Cette capacité à être écoutée des gouvernements présente un avantage très clair par rapport aux partenaires bilatéraux, dont elle complète l'action à moindre risque. Dans un contexte porteur, collaborer avec la Banque permet à ces derniers et particulièrement à la France, d'être associés à la table des discussions politiques entamées au plus haut niveau sur des sujets qu'ils ne pourraient pas aborder de manière bilatérale. Au Vietnam, la France est ainsi présente lors des négociations initiées ou conduites par la Banque sur des thématiques qu'elle ne pourrait pas prendre en charge seule, comme la réforme du secteur financier et bancaire, la réglementation en matière d'échanges commerciaux et d'investissement, ou encore la protection de l'environnement et le changement climatique.

D'après les acteurs interrogés, son approche dépolitisée, sa capacité financière et sa capacité à mobiliser des partenariats constituent les principaux avantages de la Banque par rapport à l'aide bilatérale.

Approche globale, couverture géographique, capacité financière, capacité à générer des partenariats, gestion des savoirs, leadership sont considérés comme des avantages de la Banque mondiale par la plupart des répondants à l'enquête de perception conduite dans le cadre de l'évaluation (plus de la moitié des répondants). Outre la capacité financière, un autre atout est particulièrement mis en avant par comparaison avec l'aide bilatérale ; il s'agit de l'approche dépolitisée de la Banque mondiale.

Seule la connaissance des pays est moins souvent perçue comme un avantage de la Banque sur les banques régionales et sur les acteurs bilatéraux. Ce résultat montre que malgré les améliorations engendrées par le processus de décentralisation, le caractère « global » de la Banque mondiale ne présente pas que des avantages et n'empêche pas la Banque d'être encore perçue comme déconnectée des besoins du terrain comparativement aux autres donateurs.

Le graphique ci-après montre la part des répondants considérant les points cités comme des avantages forts ou très forts de l'AID par rapport aux autres institutions multilatérales, aux banques régionales de développement et à l'aide bilatérale.



Source : enquête de perception, questions 34, 36 et 38 « Selon vous, dans quelle mesure les points suivants constituent-ils des avantages de l'AID par rapport aux autres institutions multilatérales (question 34 - 111 répondants), aux banques régionales de développement (question 36 - 110 répondants) et à l'aide bilatérale (question 38) ? »

5.2.4. Les avantages comparatifs de la Banque mondiale pourraient être mieux suivis pour clarifier la logique de répartition des ressources de l'aide française

Pour répondre aux recommandations émises de façon récurrente par le Cad, le Parlement ou la Cour des comptes, **la France travaille actuellement à la formulation d'une stratégie multilatérale globale⁷¹ qui devra notamment préciser les objectifs visés par ses contributions auprès des différents acteurs** (influence politique et économique), l'articulation entre ses actions bilatérales et multilatérales (en particulier les activités de mixage prêts/dons de son opérateur pivot auprès des institutions multilatérales) et ses efforts pour rationaliser le paysage multilatéral de l'aide publique au développement.

En effet, les documents stratégiques existants (le Cigid 2006 et 2009 comme le document cadre), se sont prononcés en faveur d'une plus grande complémentarité, d'une meilleure articulation entre les canaux bilatéral, communautaire et multilatéral, sans cependant préciser de doctrine sur l'équilibre entre les canaux et les clés de répartition en termes d'objectifs ou de moyens. **Bien que des éléments d'orientation stratégique** relatifs à l'aide multilatérale soient identifiables dans plusieurs documents stratégiques et budgétaires relatifs à la politique française de coopération au développement, et notamment dans le document cadre, la France ne semble jamais avoir adopté **une position claire sur la logique d'allocation entre l'aide bilatérale et aide multilatérale, au contraire** de certains pays donateurs du Cad (Allemagne et Suisse) qui ont décidé de limiter par voie législative leur part relative de l'APD multilatérale.

Au-delà de l'articulation des volets bilatéral et multilatéral, **la France n'a donc pas jusqu'à présent formalisé de stratégie générale de l'aide multilatérale.** Seules deux

stratégies spécifiques sur les relations de la France avec la Banque mondiale et avec l'Union européenne ont été récemment élaborées.

Le positionnement de la France vis-à-vis des différents acteurs multilatéraux semble peu ciblé et il n'existe pas de liste de critères bien établie permettant d'avoir une grille d'analyse de cohérence des contributions multilatérales de la France.

À titre d'exemple, les pays donateurs peuvent prendre en compte plusieurs types de critères pour guider leur décisions d'attribution de l'aide multilatérale : des critères d'efficacité liés à la capacité de ces organismes à atteindre les objectifs de développement, des critères d'efficience mesurant le niveau des dépenses utilisées pour atteindre ces objectifs et notamment des dépenses administratives et enfin des critères relatifs à la cohérence de la programmation de ces organismes avec les objectifs géographiques et sectoriels d'un pays.

En France, c'est le **critère relatif à la cohérence des programmations avec les priorités géographiques de l'aide française** qui semble guider les décisions d'attribution des dotations aux institutions multilatérales.⁷² **Au regard de ces priorités géographiques, la France cible ainsi en priorité le groupe de la Banque mondiale et le groupe de la Banque africaine de développement.**

Les responsables rencontrés dans le cadre de l'évaluation reconnaissent le rôle spécifique de chacune de ces institutions, mais la définition des objectifs spécifiques poursuivis au sein de ces institutions ne s'appuie pas sur une analyse approfondie de la valeur ajoutée de chaque partenaire. Ainsi, les responsables rencontrés n'expliquent pas formellement en quoi ils perçoivent la contribution à l'AID comme complémentaire aux autres dotations multilatérales de la France, et notamment celles qui concernent l'Afrique subsaharienne.

71 L'élaboration d'une stratégie multilatérale a été annoncée lors du Cigid de juillet 2013.

72 Par exemple, en ce qui concerne les institutions financières internationales, le projet annuel de performance (PAP) souligne que « s'assurer que les crédits affectés aux banques et aux fonds multilatéraux soient utilisés **en cohérence avec les priorités géographiques françaises** est un sujet central pour la mise en œuvre du programme ». Ainsi, un des indicateurs retenu dans le PAP vise à apprécier la sélectivité géographique de l'aide multilatérale sur les périmètres qui ont une importance particulière pour la France : l'Afrique subsaharienne et les PMA.

6. Influence de la France à l'AID/Banque mondiale

Q4. Dans quelle mesure les actions et les activités déployées par la France permettent-elles effectivement d'influencer et d'orienter la stratégie et les interventions de la Banque mondiale/AID ?

Cadre méthodologique :

Cette question vise à objectiver l'efficacité des activités de la France auprès de la Banque mondiale/AID pour véritablement influencer et orienter les stratégies et la performance organisationnelle de la Banque. Elle tente d'identifier la nature du lien de cause à effet entre les actions analysées dans le chapitre 3 et les résultats constatés dans les chapitres 4 et 5.

Pour tenter d'établir un lien de cause à effet entre les activités d'influence déployées par les acteurs français et les décisions stratégiques et organisationnelles prises par la Banque, la présente évaluation a en effet adopté une démarche consistant à **analyser d'abord les deux extrémités de la chaîne logique**¹ : la question Q1 a examiné la qualité et l'envergure des activités d'influence déployées par la France à la Banque mondiale/AID ; les questions Q2 et Q3 ont analysé la cohérence des orientations stratégiques et des évolutions organisationnelles de la Banque mondiale/AID avec les attentes et les priorités françaises, sans pour autant tirer de conclusion sur l'attribution de la correcte prise en compte de ces attentes françaises à l'action de la France.

La question Q4 complète cette démarche et tente d'articuler les deux niveaux d'analyse. Elle vérifie dans quelle mesure les constats et les conclusions des questions Q2 et Q3 sont bien le résultat ou non d'une influence française. Pour ce faire, deux approches sont adoptées :

- l'identification et la présentation de cas de « tentatives » françaises d'influencer une décision prise par la Banque (exemple : réorientation de stratégie ou d'interventions), dont les résultats sont connus ;
- la perception des différentes parties prenantes quant à l'efficacité des activités de la France. Ces perceptions fournissent, de manière ponctuelle, des éléments de présomption d'efficacité d'influence de la France (efficacité attribuée).

¹ Cette démarche est notamment décrite par Andreas Dur, dans l'article *Measuring Interest group Influence in the EU : A Note on Methodology*, paru dans « *European Union Politics* » 2008 (9), p. 559.

Principaux constats :

- La Banque tient compte, dans l'ensemble, des attentes de la France telles qu'exprimées dans le cadre des reconstitutions de l'AID et **plusieurs indices permettent d'étayer la réalité d'une influence française au sein de la Banque**. Si la Banque a pu par le passé faire l'objet de critiques pour avoir longtemps privilégié un modèle de développement inspiré de la vision libérale anglo-saxonne et tenant peu compte de la vision française privilégiant un modèle plus interventionniste, des progrès ont été accomplis depuis la fin des années 1990 et **les priorités françaises sont actuellement entendues**.
- **L'influence française est réelle, mais inégale dans son contenu et dans son périmètre** : si la voix française est particulièrement forte sur ses thématiques de prédilection actuellement défendues dans le cadre des négociations en cours pour la reconstitution de l'AID-17 (pays fragiles, Afrique subsaharienne), elle est moins marquée dans les débats plus généraux portant sur l'efficacité de l'aide, sur l'organisation de la Banque ou sur des questions ayant trait à des enjeux plus globaux (BPM, pays émergents, ... en lien avec l'action de la Bird).
- **L'influence de la France repose essentiellement sur le volume et la stabilité de sa contribution financière ainsi que sa présence institutionnelle dans les instances de gouvernance de la Banque. En revanche, elle ne recourt pas suffisamment à certains instruments d'influence et de lobbying puissant** : le détachement d'agents français en position hiérarchique ou opérationnelle à la Banque mondiale reste limité ; les compétences et la

production intellectuelle des acteurs français (AFD en premier lieu, mais aussi chercheurs, universitaires, société civile, etc.) ne sont pas suffisamment mis au service du partenariat avec la Banque mondiale/AID.

- La France n'organise pas suffisamment la gestion de son influence : si la « **Stratégie pour la Banque mondiale** » (2010) met en avant certains leviers que la France devrait actionner au sein de l'institution, elle n'est pas considérée comme un outil permettant de guider et coordonner les activités d'influence de la France et ceci d'autant plus qu'elle n'est pas connue de tous les acteurs français de terrain.

De cette question relative à l'influence de la France, émerge un certain nombre de **recommandations** complémentaires aux axes de progrès proposés dans le cadre des questions 1 et 5. Il importe d'augmenter les chances d'influencer les stratégies, les interventions et les évolutions institutionnelles de la Banque et dans cet esprit de :

- mettre en place une stratégie d'influence de la Banque qui permette d'objectiver l'impact relatif des différents leviers inscrits dans le partenariat France-Banque mondiale et d'en mesurer le retour sur investissement ;
- ajuster l'approche française vis-à-vis des fonds fiduciaires afin d'en tirer les bénéfices en termes d'influence et de défense des intérêts français, sans pour autant remettre en question la nécessité d'en limiter la multiplication ;
- ne pas négliger l'impact d'une influence moins ciblée et plus globale qui repose sur des vecteurs d'influence « *soft* », et en particulier le personnel de la Banque et l'influence de « couloir » à laquelle semblent déjà contribuer les membres du bureau de l'administrateur français.

6.1. Les difficultés propres à la mesure d'influence en environnement multilatéral, en particulier à l'AID

L'évaluation de l'influence présente de nombreuses difficultés méthodologiques de nature à la fois technique et pratique⁷³.

L'influence est ici comprise comme la capacité d'un contributeur, comme la France, à peser sur le processus de décision d'une agence en ligne avec ses préférences, ou, autrement dit, comme le lien de cause à effet entre les attentes d'un acteur quant aux résultats et les résultats effectivement obtenus.

La méthodologie d'évaluation traditionnelle, qui consisterait à analyser l'enchaînement logique des événements pour établir un lien de cause à effet entre les activités de la France et les décisions prises par la Banque se heurte à des limites.

Premièrement, l'influence en environnement multilatéral, tel que la Banque mondiale, est un **processus complexe** qui se déroule de manière ni linéaire, ni rationnelle. Il est affecté par de multiples facteurs et de nombreux acteurs qui interagissent en continu entre eux. Dans le cas de la présente évaluation, les décisions prises au sein de la Banque résultent des activités de nombreux acteurs se déroulant à plusieurs niveaux, au travers des multiples canaux d'influence, à des moments et à sous des formats différents ce qui rend l'attribution d'un résultat spécifique à des activités d'un seul acteur particulièrement fragile.

- **L'influence au sein du conseil d'administration** : l'influence d'une circonscription est directement liée à la quote-part de capital de la Banque détenue par ses pays membres. Cependant, les décisions sont prises la plupart de temps par consensus, ce qui engage les pays dans un processus de négociations complexes entre les différentes circonscriptions et avec la direction de la Banque. Ces négociations, souvent informelles, impliquent la formation d'alliances et de coalitions à géométrie variable. Ces éléments tendent également à renforcer l'importance de la personnalité et du dynamisme de l'administrateur.
- L'influence sur les orientations de la Banque s'exerce également en dehors du conseil d'administration, via de nombreux **autres canaux d'influence**, tels que la mise en place des fonds fiduciaires thématiques, la mise à disposition de la Banque d'experts nationaux, des

⁷³ Voir à ce sujet : Dur A., *Measuring Interest group Influence in the EU : A Note on Methodology*, « *European Union Politics* » 2008 (9), p. 559 et Jones H., *A guide to monitoring and evaluating policy influence*, « *ODI Background Note* » February 2011.

partenariats intellectuels pour définir les doctrines de la Banque, des stratégies sectorielles à long terme, etc. Leur utilisation intervient ainsi à différents moments du processus de prise de décision (lors des négociations de reconstitution de l'AID, en amont des réunions de conseil, lors de la définition des stratégies à long terme de la Banque, etc.).

- **Des variables externes** et indépendantes de la volonté des acteurs impliqués peuvent modifier les agendas et les objectifs de ces acteurs au cours du processus : crise économique, crises politiques, décisions prises au niveau international (G20), pression externe exercée par l'opinion publique, les ONG etc.

Deuxièmement, les données relatives aux activités d'influence sont souvent inaccessibles : le travail d'influence est souvent de nature unique, il est rarement effectué de manière systématique (événement particulier, circonstances politiques, économiques uniques, etc.). En outre, les acteurs n'ont souvent aucun intérêt à partager leurs « bonnes pratiques » en la matière, car une fois communiquées aux autres acteurs, elles ne seraient plus efficaces. De même, l'institution qui fait l'objet des activités d'influence risque de ne pas vouloir avouer être « influençable » par un acteur particulier. Dans ce contexte, la Banque mondiale se revendique effectivement comme peu « influençable », avec des processus visant à « dépolitiser » son action au maximum.

6.2. Les indices de l'influence de la France à l'AID

6.2.1. Des « tentatives » d'influence réussies

Des priorités françaises globalement entendues en ce qui concerne la question des États fragiles.

Certaines orientations adoptées par l'AID depuis 2007 laissent penser que la France a influencé l'évolution de la prise en compte de certaines thématiques au sein de la Banque mondiale. Les questions 1, 2 et 3 ont montré que la Banque entendait et tenait compte, dans l'ensemble, des attentes et des priorités de la France.

Le meilleur exemple pouvant illustrer l'une des priorités françaises portées avec succès par la France auprès de la Banque est **le renforcement des interventions dans les États fragiles**. L'analyse des évolutions dans les orientations adoptées par l'AID pour soutenir les États fragiles et les perceptions collectées au cours des entretiens menés dans le cadre de l'évaluation, permettent de souligner une influence certaine de la France sur cette thématique.

Afin de peser sur les orientations de la Banque en la matière, la France a mobilisé plusieurs leviers d'influence :

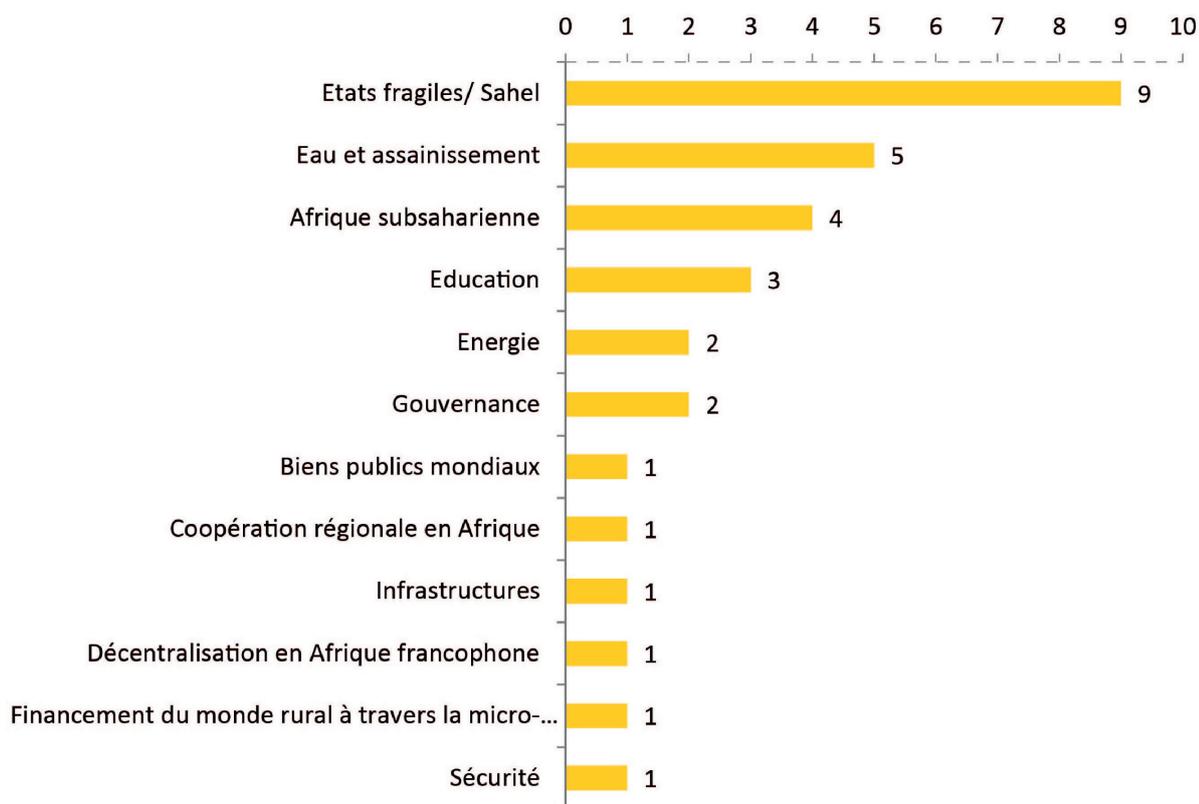
- la thématique des États fragiles a été portée et soutenue par la France de manière constante, non pas seulement dans le temps (dans le cadre de plusieurs cycles de reconstitution de l'AID), mais également de manière horizontale, au sein des autres institutions multilatérales auxquelles la France contribue, notamment les banques régionales de développement (Banque asiatique de développement, Banque africaine de développement) ;
- cette thématique a été également appuyée de manière concentrée, dans la mesure où la France limite le nombre des priorités mises en avant lors des réunions de reconstitution afin de pouvoir bien les défendre ;
- grâce à cette constance de position et à la concentration des efforts, la priorité donnée par la France à cette thématique, est bien identifiée par les différents interlocuteurs (personnel de la Banque, autres partenaires techniques et financiers, acteurs français) ;
- au sein de la Banque mondiale, la France a conjugué ses efforts de promotion de cette priorité avec ceux d'autres pays, et notamment de l'Allemagne, à travers la création et l'animation d'un groupe de travail sur la question des États fragiles. Dans ce cadre, la France a activement participé à l'élaboration des différents documents et positions, alors que pour la plupart des autres sujets, la France s'associe ou s'aligne sur ce que rédigent les autres. La création d'un groupe de travail permet d'installer les activités d'influence dans la durée et en amont, et notamment au-delà de la période de reconstitution qui constitue une période de négociation certes déterminante, mais courte (une fois les pays engagés sur leur dotation à l'AID, leurs marges de négociation avec la Banque sont fortement réduites) ;
- l'apport des idées sur la problématique des États fragiles est également visible dans les différents documents stratégiques ;
- la France a également alimenté les débats d'idée sur cette question à travers ses différents documents stratégiques (Stratégie pour la Banque mondiale, mais aussi le document cadre), même si les efforts pour diffuser ces documents aux interlocuteurs externes, voire même certains acteurs français sur le terrain, ont été très limités.

Une présomption d'influence moins nette en ce qui concerne les priorités sectorielles de la France.

La Banque mondiale/AID va désormais globalement dans le sens des attentes françaises. Elle prend mieux en compte, depuis l'AID-16, les enjeux du secteur agricole et de la sécurité alimentaire qui ont longtemps fait l'objet d'une opposition de modèle entre la vision interventionniste de la France et

celle plus libérale de la Banque. Sur ce secteur, le mouvement suivi par la Banque rejoint une tendance générale constatée dans l'ensemble de la communauté internationale des donateurs, qui semblent avoir pris conscience, de manière unanime et concomitante, de l'importance d'un soutien renforcé à l'agriculture comme condition au développement des pays et à l'atteinte des OMD. Si la France a contribué à impulser un nouvel élan à ce secteur, au même titre qu'à celui des infrastructures, notamment lors de la Présidence du G20 de 2011, il est probable que l'influence française n'a pas non plus été l'unique déclencheur de ce renouveau.

Du point de vue des acteurs répondant à l'enquête de perception, d'autres secteurs sont mis en avant comme ayant été plus ou moins localement impulsés par la France. Outre la mise en avant de la question des États fragiles et de l'Afrique subsaharienne, sur laquelle l'influence française semble faire peu de doute, les répondants citent également l'eau et l'assainissement, ou l'éducation en tant qu'exemples de priorités autour desquelles la France a réussi à mobiliser ses partenaires avec succès au sein de l'AID au cours des dernières années.



Source : Enquête de perception, question 27 « Pourriez-vous citer une priorité autour de laquelle la France a réussi à mobiliser ses partenaires avec succès au sein de l'AID au cours de ces dernières années ? » (32 répondants)

6.2.2. La perception d'une influence ciblée, circonscrite à certaines thématiques et à certaines géographies

La perception d'une influence ciblée sur un nombre de priorités bien définies.

La France fait des choix (géographiques et thématiques) clairs, sur lesquels elle concentre ses efforts auprès de la Banque. Cette stratégie semble dans une large mesure

porter ses fruits au vu des résultats constatés en matière de prise en compte de ses priorités par la Banque, notamment en phase de négociation pour la reconstitution de l'AID. La France bénéficie d'une image positive auprès de ses partenaires à la Banque mondiale, tant à Washington que dans les pays, qui lui reconnaissent une influence réelle, quoiqu'originale et différente de celle exercée par d'autres pays contributeurs. Elle est identifiée comme un membre qui cible ses combats sur des priorités bien délimitées et sur lesquelles elle semble particulièrement écoutée. La perception de cette influence s'articule autour de deux dimensions, l'une géographique, l'autre thématique.

Sur le plan géographique, l'influence française apparaît particulièrement notable **sur l'ensemble des questions portant sur les pays d'Afrique francophone**. Cette influence, qui se manifeste entre autres par la portée de la voix française au siège de la Banque, bénéficie en grande partie de la présence et du poids de son aide bilatérale dans ces pays, qui légitiment ses interventions au sein des instances et auprès du personnel de la Banque. Ces atouts permettent aussi un partage de connaissance et d'expertise dont la Banque est particulièrement demandeuse. Si elle concerne moins directement l'AID, la position de la France sur la question des pays à revenu intermédiaire et des émergents apparaît en revanche moins connue.

Sur le plan thématique, la France exerce une **influence bien ciblée sur un certain nombre de thèmes prioritaires** récurrents généralement connus des personnes rencontrées à la Banque. Elle semble se placer en revanche plus en retrait de certains débats cruciaux aux yeux d'autres partenaires (biens publics mondiaux, changement climatique...).

La perception d'une influence moins globale, moins durable et moins portée politiquement que celle d'autres pays contributeurs de l'AID.

Au-delà de ses thèmes de prédilection, l'influence réelle de la France à la Banque mondiale est souvent nuancée, non seulement parce qu'elle est difficile à isoler de celle des autres contributeurs de l'AID qui partagent en partie les

mêmes attentes (comme c'est le cas de l'agriculture), mais également parce qu'elle est moins globale.

L'influence de la France est perçue comme moins « systémique » que celle d'autres contributeurs, au premier plan desquels est cité le cas du Royaume-Uni présenté comme modèle en matière d'influence. La voix britannique, qui couvre des sujets plus vastes (« *UK interested in organisational structures, France in specific issues* »), s'appuie aussi sur un nombre plus important de vecteurs d'influence (chercheurs, société civile, etc.) dont les contributions sont pilotées par une agence de coopération puissante (*DfID*) et très présente au sein des équipes de la Banque mondiale. L'administrateur britannique reconnaît lui-même l'importance d'une influence opérée « en coulisse » (« *from behind the scenes interactions* »).

De la même façon, les États-Unis semblent bénéficier d'une influence « naturelle » sur la Banque de par sa localisation géographique qui facilite naturellement le dialogue et le transfert d'idées. La présence d'un bureau de la Banque mondiale à Paris ne semble pas constituer un atout particulier de l'influence française, même s'il représente une opportunité à exploiter davantage. Les États-Unis sont cités comme le pays le plus influent au sein de la Banque quasiment à l'unanimité pour l'importance de leur personnel de

Encadré 12 : Influence « naturelle » des États-Unis sur la Banque

Le président de la Banque, traditionnellement américain, les personnels de direction et les employés accordent une grande attention non seulement aux positions prises par les États-Unis au conseil d'administration, mais aussi aux nombreuses démarches effectuées par l'administration américaine, voire le Congrès. Les contacts avec les acteurs institutionnels américains sont évidemment facilités et rendus plus fréquents par leur **proximité géographique** à Washington. À cela s'ajoute, la communauté de langue (l'anglais est l'unique langue de travail de la Banque) et une traditionnelle proximité intellectuelle. Une représentation forte au sein des effectifs de la Banque y contribue, mais aussi le fait que la politique de recrutement de la Banque favorisait traditionnellement les diplômés des universités américaines, quelle que soit leur nationalité.

direction, leurs moyens financiers et leur influence culturelle forte au sein de la banque⁷⁴.

Par ailleurs, selon de nombreux interlocuteurs français rencontrés dans le cadre de la mission, l'implication française au sein de la Banque mondiale (à l'image plus de l'aide au développement de manière plus globale) manquerait de portage politique de haut niveau solide et systématique, ce qui peut justifier en partie l'insuccès de certaines initiatives françaises (comme par exemple la réforme du système

PBA) insuffisamment portées par les responsables politiques français.

La persistance de critiques propres aux acteurs français envers une Banque davantage à l'écoute des intérêts anglo-saxons.

Des « mythes » persistent et contribuent à véhiculer une méfiance à l'égard de la Banque parmi certains acteurs français, parmi lesquels l'existence de divergences idéologiques passées (interventionnisme vs. libéralisme), le recours à un système d'allocation de l'aide (PBA) défavorable aux pays s'inspirant du modèle français et un déséquilibre des efforts relatifs aux moyens humains, financiers et d'expertise au bénéfice de pays anglophones.

74 Enquête de perception, question 33 (base : 31 répondants seulement)

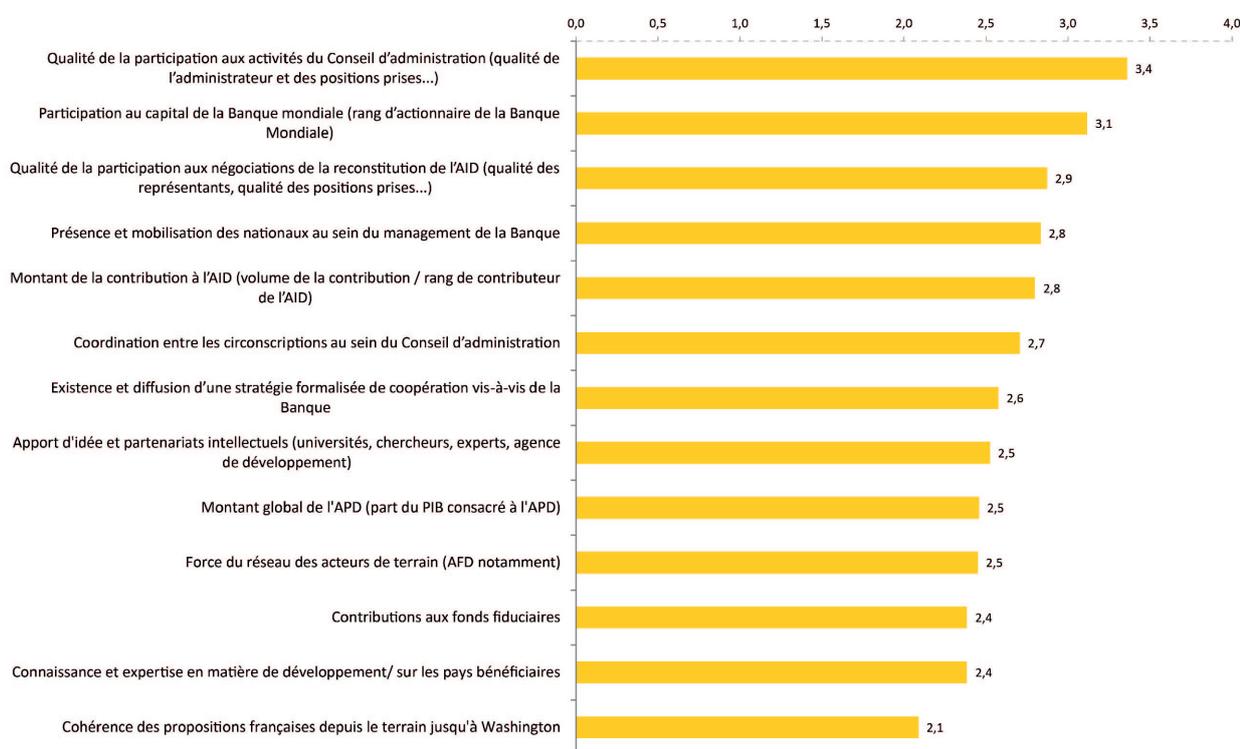
6.3. Efficacité des leviers et du modèle d'influence de la France

6.3.1. Un modèle d'influence qui s'appuie sur le levier financier et son administrateur à Washington

La perception de l'influence française et son impact sur les orientations et les évolutions institutionnelles de la

Banque mondiale est le résultat combiné de l'utilisation, efficace ou non, des différents leviers d'influence existants et de la force de ces différents leviers sur l'influence réellement obtenue et la nature et la durabilité de cette influence.

La France adopte un « modèle d'influence » différent de celui de pays tels que le Royaume-Uni ou les pays d'Europe du Nord dans la mesure où elle ne s'appuie pas sur les mêmes leviers et ne les utilise pas de la même façon.



Source : enquête de perception, question 29 « Parmi les propositions suivantes, sur quels leviers la France s'appuie-t-elle de manière efficace pour influencer les stratégies et les orientations globales de l'AID ? » (57 répondants)

Globalement, le modèle d'influence français s'appuie essentiellement sur :

- un **levier financier important**, qui, conjugué à une **implication particulièrement active et visible en phase de reconstitution de l'AID**, permet à la France de faire valoir ses grandes priorités, en conditionnant sa contribution à la prise en compte des enjeux qu'elle juge particulièrement cruciaux ;
- un **rôle et une participation développés de l'administrateur et son bureau dans les différentes instances de gouvernance de la Banque**.

En revanche, la France a plus faiblement recours à des leviers indirects puissants, de nature « soft » ou complémentaires (instruments ad-hoc du groupe de la Banque mondiale), tels que :

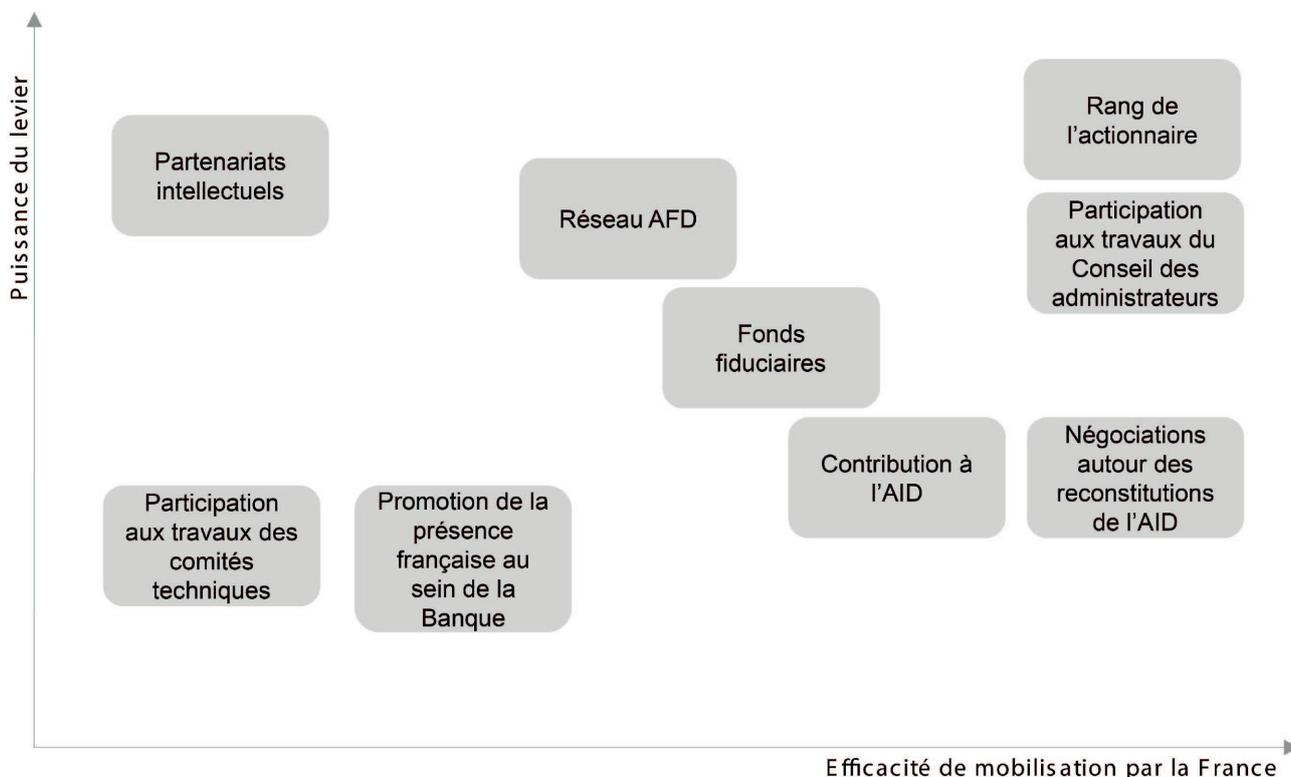
- la **contribution intellectuelle** et l'alimentation des débats en vigueur au sein de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'aide - au-delà des enjeux particuliers défendus par la France dans le cadre de ses priorités récurrentes et des éléments de connaissance partagés sur ses champs de compétences spécifiques (Afrique...) ;
- l'**appui sur son personnel au sein de la Banque** et le travail commun sur le management de la Banque ; plus

que le personnel recruté par la Banque, qui n'a de toute façon pas vocation à relayer la voix française en son sein, c'est le manque d'experts nationaux détachés qui est souligné. Ils sont les plus susceptibles d'accompagner les travaux de la Banque, d'influencer les évolutions envisagées et d'informer la France de ces discussions. La France n'a pas de politique de ressources humaines dans les organisations internationales ;

- **le recours aux fonds fiduciaires du groupe de la Banque mondiale** qui, aux côtés de l'AID et de manière complémentaire à cette dernière, permet-

traient d'orienter les crédits vers des secteurs prioritaires. La DG Trésor retient les effets pervers de ces fonds (qui court-circuitent le modèle de la Banque et engendrent des frais de gestion coûteux) pour justifier *a posteriori* ce qui s'apparente pourtant davantage à une situation par défaut qu'à un choix réellement délibéré. Cette position, trop peu visible et défendue dans les enceintes de la Banque et dans les documents de stratégie français, pourrait être révisée en tenant compte des intérêts français.

Figure 19 : positionnement de la force et de l'efficacité des différents leviers d'influence utilisés par la France



6.3.2. Un manque de doctrine d'influence

La **France manque d'une doctrine d'influence**. Elle n'a pas fait pas de choix clair quant aux leviers d'influence à mobiliser au regard de ses objectifs et de ses moyens à disposition. De nombreuses pistes restent à explorer, que l'évaluation peut permettre d'alimenter :

- le montant de la contribution à l'AID doit rester stable compte tenu de l'efficacité et des avantages propres de la banque, de la puissance du levier financier et de l'importance d'assurer une continuité appréciée des engage-

ments français en faveur du développement des pays les plus pauvres via l'AID ; cette contribution participe aussi au maintien capital d'un poste d'administrateur propre ;

- la contribution à des fonds fiduciaires doit être révisée, potentiellement augmentée et en tout état de cause justifiée par nos intérêts ; la vision française vis-à-vis d'une multiplication injustifiée ces fonds doit être mieux défendue ;
- la France doit mettre en place une politique de gestion de ses ressources humaines au sein des organisations multilatérales et développer ses programmes d'échange et

de placement d'experts détachés au sein de la Banque, ciblant les services à enjeux pour ses priorités.

Dans ce contexte, la « **Stratégie pour la Banque mondiale** » de 2010 est un document qui précise les priorités de la France au sein de la Banque, mais qui n'a pas vocation à guider, coordonner et évaluer les moyens politiques, financiers et humains mis en œuvre pour atteindre les objectifs de la France au sein de la Banque. Le document ne met en avant que certains leviers d'influence que la France pourrait actionner au sein de l'institution et ne mentionne pas tous les acteurs concernés par le pilotage de la contribution de la France à l'AID. Cette stratégie pourrait être utilement complétée par des outils de cadrage plus opérationnels à l'égard des différents acteurs français concernés par le pilotage de la dotation de la France à l'AID. À titre d'exemple, le bureau de l'administrateur britannique retient chaque année un certain nombre de sujets, géographiques et thématiques, sur lesquels un dialogue opérationnel peut-être engagé avec les services de la Banque en vue d'infléchir leurs orientations.

6.3.3. Des opportunités d'influence limitées sur le terrain

Une influence forte dans les pays d'Afrique francophone, résultat d'une présence française importante, d'une proximité linguistique et d'une connaissance particulière de ces pays.

Du point de vue des acteurs rencontrés, la France fait preuve d'une influence développée dans les pays francophones grâce à sa présence et à son expertise spécifique dans ces pays, mais celle-ci n'est pas nécessairement orientée vers l'AID ; l'influence « *de facto* » de la France est ainsi souvent confondue avec la « capacité d'influencer » les décisions et les interventions de la Banque mondiale/AID dans ces pays.

Cette influence se manifeste notamment par :

- les interventions des acteurs français dans les cadres de concertations interbailleurs mis en place dans les pays en développement, mais aussi auprès des autorités nationales de ces pays (par exemple au sein de la « *Troika* » mise en place au Burkina Faso) ;

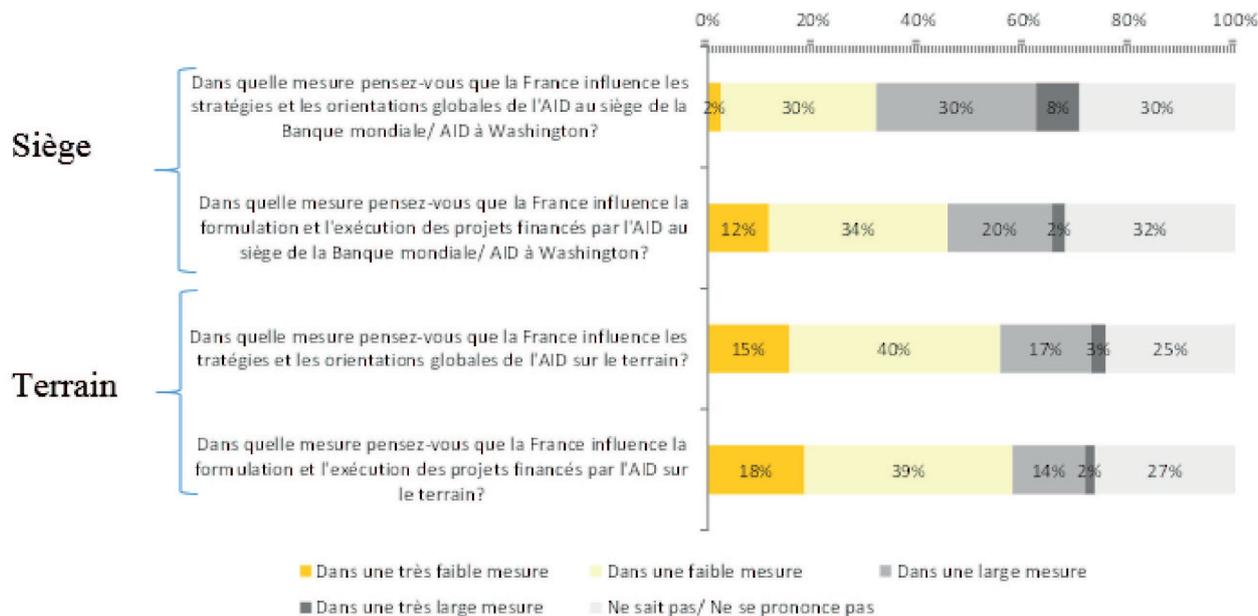
- la notoriété, les volumes financiers et l'action de l'AFD dans ces pays : dotée d'une vraie substance d'information, elle est reconnue pour son expertise, sa connaissance, sa capacité à appréhender la complexité des pays d'intervention et son « esprit maison ». La Banque en bénéficie aussi comme en témoignent les échanges et les demandes d'informations systématiquement mises en œuvre lors des missions techniques internes de la Banque mondiale dans les pays.

Ainsi la capacité à véritablement influencer la Banque mondiale sur le terrain dépend des occasions d'exercer cette influence dans le cadre du dispositif de concertation inter-bailleurs d'une part et de la mise en œuvre de projets communs ou cofinancés d'autre part.

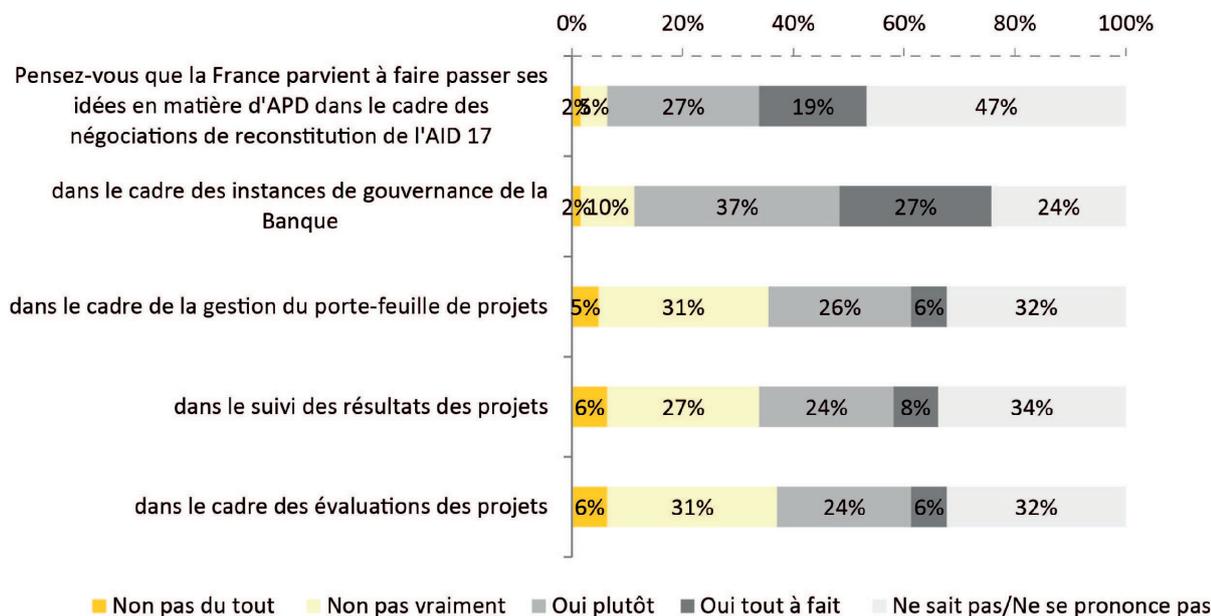
Mais une capacité d'influence directe de la Banque qui reste limitée sur le terrain.

Si ce n'est dans le cadre de la mise en œuvre de projets communs, qui permettent aux acteurs français d'interagir avec des experts techniques de la Banque et d'orienter éventuellement la conception de nouveaux projets en amont de leur présentation au conseil des administrateurs, la capacité d'influence de la France sur le terrain est limitée pour des raisons propres au fonctionnement et à l'organisation de la Banque et en particulier :

- la distance avec Washington où l'essentiel des décisions sont prises sans qu'aucune consultation des acteurs de terrain ne soit réellement organisée ; s'ils reconnaissent qu'il faudrait pouvoir intervenir en amont pour voir quels secteurs pousser ou non », les acteurs de terrain n'ont pas d'instructions particulières sur le rôle à jouer en matière d'influence ;
- le comportement indépendant de la Banque qui aurait toujours tendance, dans certains pays, à travailler de manière autonome en traitant directement avec les pays sans en référer ni se concerter avec les autres partenaires techniques et financiers, y compris ses membres et contributeurs.



Source : enquête de perception, question 23 « Dans quelle mesure pensez-vous que la France influence les stratégies et les orientations globales de l'AID ? » (122 répondants)



Source : enquête de perception, question 20 « Pensez-vous que la France parvient à faire passer ses idées en matière d'APD ? »

6.3.4. L'existence de leviers complémentaires externes à la Banque : les G8 et G20.

La participation de la France aux discussions entre les pays du G8 (vocation davantage politique) et du G20 (vocation davantage économique) lui permet de donner une impulsion politique, au plus haut niveau international, à des initiatives en faveur du développement et de la croissance économique des pays du Sud. En 2011, la présidence des deux enceintes a échu à la France.

À l'origine, en 1999, le G20 a réuni les ministres des Finances pour se concerter et apporter des réponses à la crise financière asiatique de 1997-98. Depuis 2008, à l'initiative de la France, le G20 rassemble les chefs d'État et de gouvernement. Le développement a été introduit à l'agenda du G20 à Toronto en juin 2010 et a conduit à l'élaboration à Séoul en novembre 2010 d'une vision commune sur le développement (le « consensus de Séoul sur la croissance partagée ») ainsi qu'à l'adoption d'un plan d'action concret.

Lors de la présidence française du G20 en 2010, la France a poursuivi et amplifié l'élan de la présidence coréenne qui a été à l'origine de l'inscription d'un agenda développe-

ment en G20, sachant qu'une partie des thématiques de développement reste traitée dans l'enceinte du G8 dont la France a pris aussi la présidence en janvier 2011. Lors du G20 de 2011, la France s'est appuyée sur le plan d'action pluriannuel pour le développement adopté à Séoul et a ciblé plusieurs sujets prioritaires parmi lesquels la sécurité alimentaire (en lien avec l'agenda « matière premières » identifié par le président de la République comme une priorité pour la présidence française en 2011), le développement des infrastructures (avec un accent particulier sur les infrastructures régionales), les questions de croissance économique et de renforcement du secteur privé dans l'agenda du développement et enfin la promotion des financements innovants, présentée par le président de la République au sommet de Montreux, en réponse à l'accord de Copenhague, comme l'une des priorités de la France (avec plusieurs pistes comme des contributions sur les transactions financières, le secteur des transports maritimes et aériens internationaux ou encore dans le secteur Internet).

Suivant l'impulsion donnée par le G8 et G20, ces différentes thématiques, cohérentes avec les priorités françaises, ont été reprises par les différentes organisations multilatérales, y compris la Banque mondiale.

Encadré 13 : Exemples de prise en compte par les institutions multilatérales des thématiques définies par le G20 et le G8.

Le développement des infrastructures et l'intégration régionale sont devenus des problématiques majeures pour toutes les banques régionales de développement. Ainsi, la BAfD en a fait son premier axe d'intervention dans sa stratégie 2008-2012, avec un objectif de 40 % des prêts de la Banque destiné à ce secteur et quelques 70 % des opérations de la BAfD concernent les infrastructures.

Le développement du secteur financier et le soutien plus général au secteur privé constituent un autre axe majeur de ces institutions, en particulier du groupe de la Banque mondiale (notamment par le biais de la SFI), de la BERD ou encore de la BAfD.

Un plan d'action spécifique à la sécurité alimentaire adopté en juin 2011 a permis d'établir un cadre de coopération propice aux investissements et aux innovations dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Les différentes institutions multilatérales, et notamment les banques régionales de développement, ont adapté leur stratégies à ce plan.

Source : Mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement : une vision française » (2010-2011), rapport bisannuel au Parlement

7. Coopération entre la Banque mondiale/AID et les acteurs et instruments de l'aide bilatérale

Q5. Quelle est la qualité de la coopération entre la Banque mondiale/AID et les instruments et acteurs de la coopération bilatérale française ?

Cadre méthodologique :

Cette question vise à porter un jugement sur l'intérêt pour la France de contribuer à l'AID au regard de la qualité de la coopération entre la Banque mondiale/AID et les acteurs et instruments de son aide bilatérale.

Afin d'y répondre, deux niveaux d'analyses sont proposées :

- l'analyse du cadre général définissant aussi bien la nature du partenariat opérationnel attendu par la France entre l'AID et les acteurs et instruments de son aide bilatérale que la nature de ce partenariat sur le terrain, essentiellement du point de vue de la coordination et de l'harmonisation des bailleurs ;
- l'analyse des complémentarités entre l'AID et les instruments de coopération français : projets conjoints, projets cofinancés, projets menés en complémentarité, etc.

Principaux constats :

- **Les grands principes du partenariat opérationnel entre la Banque mondiale/AID et les acteurs et instruments de la coopération bilatérale sont abordés dans la stratégie de 2010** (développement de stratégies conjointes, harmonisation des interventions, développement des cofinancements, etc.). Contrairement aux engagements pris avec d'autres banques de développement multilatérales (BASD notamment), ces principes n'ont pas encore été déclinés au sein d'un accord de partenariat spécifique entre la Banque mondiale et l'AID (en dépit de tentatives passées non abouties).
- Les principes définis dans la stratégie sont dans l'ensemble imprécis pour guider les modalités concrètes d'une coordination entre acteurs de terrain. En outre, les lignes directrices de l'action de la France à la Banque mondiale sont inégalement connues parmi les acteurs français de terrain et ces derniers **ne disposent pas d'instructions spécifiques permettant d'orienter leurs démarches de partenariat auprès de la Banque**. En dépit de résultats intéressants en matière de complémentarités dans le cadre de projets communs, certains acteurs ont le sentiment que la France ne tire pas tous les bénéfices de sa dotation sur le terrain.
- Globalement, la qualité de la coopération institutionnelle sur le terrain dépend de l'implication des acteurs français (il en va de même pour les autres actionnaires de la Banque), mais aussi de l'environnement national et des contraintes propres à la Banque mondiale. Si la situation peut être très variable d'un pays à l'autre, la centralisation de la décision à Washington et le fonctionnement « en silo » de la Banque dans certains pays (en particulier ceux n'hébergeant pas de responsabilité régionale) **ne donnent pas nécessairement beaucoup d'occasions de se coordonner** et de dialoguer autour des orientations stratégiques de la Banque dans le pays. Par ailleurs, les acteurs français de terrain ne sont pas consultés de manière systématique et organisée dans le cadre des décisions prises au conseil des administrateurs.
- En dépit de ces constats, **la coopération opérationnelle semble bien fonctionner entre l'AFD et l'AID, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de projets conjoints et cofinancés**. Plusieurs exemples montrent l'importance de synergies recherchées ou constatées entre l'AID et l'aide bilatérale française (complémentarité des instruments, complémentarité des projets, etc.)

Un certain nombre de **recommandations émergent** de cette question évaluative pour améliorer l'articulation l'AID et les acteurs et instruments de l'aide bilatérale française :

- renforcer l'impulsion et le pilotage du partenariat avec la Banque en relation avec les acteurs dans les pays, afin d'assurer une meilleure intégration entre l'expérience de terrain et les positions prises à Washington ;

- systématiser les échanges d'information entre Washington, Paris et le terrain et les inscrire dans un processus clair et connu impliquant une concertation interne mobilisant tous les acteurs concernés (Scac, AFD notamment et le cas échéant) et un rôle d'animation et de relais d'information de la part du réseau des services économiques. Ceci devrait ainsi se faire via l'organisation d'un dispositif de terrain adapté dans chaque pays : détermination des rôles et responsabilités de chacun vis-à-vis de la Banque mondiale, consultation plus systématique de l'AFD dans le cadre du dialogue avec la Banque, animation du réseau d'acteurs français dans les pays, y compris les ONG et les chercheurs, etc.

7.1. Cadrage et pilotage du partenariat opérationnel entre la France et la Banque mondiale

7.1.1. Une stratégie de 2010 qui définit les grands axes du partenariat opérationnel avec la Banque mondiale, mais qui reste imprécise pour guider la coordination entre acteurs et instruments sur le terrain

Une stratégie globale mal connue et peu opérationnelle pour les acteurs du terrain.

La stratégie de la France vis-à-vis de la Banque mondiale, publiée en juin 2010, propose des **voies concrètes pour approfondir le partenariat opérationnel entre les deux bailleurs**. Les pistes envisagées pour renforcer la coopération entre l'AID et les acteurs et instruments de l'aide bilatérale incluent en particulier :

- le développement de stratégies conjointes entre le groupe de la Banque mondiale/AID et l'AFD, en particulier sur les pays identifiés comme prioritaires par la France ;
- la mise en place d'une approche coordonnée et harmonisée dans les modes d'actions et le choix des secteurs d'intervention dans les États fragiles ;
- le développement des cofinancements entre l'AID et l'AFD, autour d'un ciblage sectoriel correspondant également aux priorités de la France ;
- le déploiement de projets pilotes pour expérimentation, avant généralisation, d'instruments d'intervention spécifiques, comme par exemple le fonds de lissage pour le coton ou le recours aux prêts contra-cycliques.

Ce cadre général reste cependant trop imprécis pour guider l'action de l'ensemble des acteurs français concernés. Il n'est pas assez directif pour espérer inciter le développement de modalités de

partenariat concrètes sur le terrain, à la fois avec l'AFD, acteur pivot de la politique française de développement, mais aussi les services de coopération et d'action culturelle (Scac), responsables de l'instruction et de la mise en œuvre de programmes de coopération culturelle, éducative, scientifique et technique et les services économiques (SE). Les priorités de la France vis-à-vis de l'AID ne sont d'ailleurs pas toujours connues par les acteurs français de terrain qui n'ont pas nécessairement connaissance de ce document stratégique.

Une tentative de formalisation d'un partenariat avec l'AFD, qui fonctionne de manière informelle.

A l'instar des accords développés avec certaines banques de développement régionales comme la Banque asiatique de développement et, plus récemment, la Banque africaine de développement, il avait été envisagé de signer, à la fin des années 2000, **un accord de partenariat entre l'AFD et la Banque mondiale** afin de préciser les axes de ce partenariat en lien avec les échanges de personnel sur le terrain des opérations et le développement de synergies entre les deux institutions. Mais cet accord de partenariat n'a pas été signé.

Un groupe de travail a été initié en 2011 afin d'élaborer un accord cadre de cofinancement entre l'AFD et la Banque mondiale. Il s'agit d'un document stabilisant les pratiques de mise en œuvre des cofinancements avec la Banque mondiale, à l'image de l'accord que l'AFD avait signé en mars 2010 avec la Banque asiatique de développement (accord renouvelé en mai 2013). Un tel accord facilite le montage des projets en cofinancement en standardisant les modalités des montages possibles (délégation de fonds, coordination dans le processus d'instruction, coordination du suivi de mise en œuvre du projet en cas de financement parallèle, etc.).

Après une année d'échanges entre les groupes de travail interservices de l'AFD et de la Banque mondiale, les travaux en cours ont été suspendus en raison principalement de l'absence de réciprocité prévue par l'accord et de la divergence entre AFD et Banque sur la méthode de calcul des commissions pour délégation de service. Une reprise des négociations est prévue pour janvier 2014.

Par ailleurs, ces négociations seront l'occasion de lancer des discussions sur l'élargissement de l'accord cadre à une feuille de route opérationnelle, évoquée lors des assem-

blées annuelles de la Banque mondiale en octobre 2013, identifiant les thématiques et priorités de coopération :

- **sur le plan géographique**, le Sahel apparaît au centre des discussions et des priorités de l'AFD et de la Banque mondiale (la Banque a adopté une stratégie Sahel en 2013 et l'AFD est en passe de finaliser la sienne) ;
- **sur le plan sectoriel**, c'est dans le domaine du climat que la coopération globale entre l'AFD la Banque mondiale pourrait se renforcer. Un détaché a été positionné dans le service en charge de la stratégie climat et des outils climat (bilan carbone, opérations innovantes). Dans le contexte de la candidature de la France pour l'organisation de la COP 21, de la mise en place du Fonds vert, ou encore de la consolidation de la stratégie climat de la Banque mondiale (déploiement progressif du bilan carbone, élaboration d'un nouveau plan d'action sur le climat), une coopération renforcée entre la Banque mondiale et l'AFD est identifiée comme particulièrement stratégique pour les deux partenaires ;
- **en matière de production intellectuelle**, la Banque et l'AFD ont marqué un intérêt pour une coopération sur le thème « croissance, gouvernance et réduction de la pauvreté » ;
- **échange et détachement de personnel** afin de renforcer la connaissance mutuelle des mécanismes de fonctionnement internes de la Banque et de l'AFD.

7.1.2. Un manque de pilotage de la contribution française à l'échelle locale et régionale et des acteurs de terrain peu utilisés pour alimenter les positions de la chaise française au conseil

Un dispositif de pilotage peu optimisé, qui implique d'une façon trop peu systématique les acteurs de terrain.

Alors que les lignes directrices de l'action de la France à la Banque mondiale ne sont pas toujours connues parmi les acteurs français de terrain, ces derniers **ne disposent pas d'autres instructions spécifiques permettant d'orienter leurs démarches de partenariat auprès de la Banque**. Si des projets communs sont effectivement menés et si les complémentarités existent bien (cf. ci-après), la France ne tire néanmoins pas tous les bénéfices de sa dotation sur le terrain en n'impliquant pas suffisamment ses acteurs nationaux dans les pays et en n'organisant pas efficacement le dialogue interne à la fois vertical (descendant et ascendant entre Washington et le terrain) et horizontal (parmi les acteurs d'un même pays). **L'organisation de la communication entre le terrain et la chaise française à Washington** semble à

ce titre peu optimisée en ne garantissant pas, par exemple, une participation systématique du Scac et de l'AFD dans les avis transmis au bureau de l'administrateur sur des questions importantes pour la France, à l'instar des stratégies de la Banque. Au Burkina Faso, l'avis du Scac n'aurait pas, par exemple, été sollicité sur la nouvelle stratégie pays (« *Country support programme* » – CSP), en dépit de son rôle dans la coordination inter-bailleur et de sa connaissance particulière du contexte de l'aide dans le pays.

D'autres pays semblent mieux armés pour piloter leur contribution. Berne pilote ses contributions en impliquant et en animant son réseau de bureaux de coopération auxquels elle communique ses priorités et auxquelles elle demande une déclinaison des synergies et des complémentarités possibles avec son aide bilatérale en fonction des contextes locaux. Elle organise également des réunions régionales qui sont l'occasion de faire passer un certain nombre de messages autour du partenariat à mettre en place avec la Banque.

Un autre exemple, exposé par l'un des membres du comité de pilotage de l'évaluation, est le mécanisme mis en place par le Japon en région Asie de l'Est, qui implique l'organisation de consultations annuelles (à Tokyo), réunissant les hauts responsables de l'aide japonaise avec les membres du management de la Banque dans la région et permettant des échanges de vues pratiques tant sur les aspects stratégiques que spécifiques à des secteurs d'intérêts communs ou particuliers pour la coopération japonaise.

7.2. Coordination entre l'AID et les acteurs de la coopération bilatérale française, en particulier sur le terrain

7.2.1. L'implication des acteurs français de terrain dans le partenariat avec l'AFD est inégale

Les relations avec la Banque mondiale s'inscrivent en grande partie dans le cadre des dispositifs de coordination entre bailleurs.

Les interactions entre la Banque mondiale et les acteurs de la coopération française (ambassadeurs, Scac, services économiques et/ou AFD) se réalisent dans différents cadres plus ou moins structurés qui peuvent impliquer :

- le cadre de coordination et de consultation des différents bailleurs dans les pays (impliquant généralement le Scac ou l'AFD). Les relations se manifestent à l'occasion

de la participation aux groupes de coordination entre bailleurs mis en place dans les différents pays (comme le « groupe des huit » au Vietnam et les différents groupes de coordination sectoriels en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso), mais aussi par la participation à des réunions ou des consultations relatives à l'élaboration des stratégies pays (Côte d'Ivoire) ou lors de déjeuners entre les équipes des différents bailleurs dans les pays d'intervention ;

- un cadre strictement bilatéral, à Paris lors de visites des directeurs pays de la Banque mondiale (siège de l'AFD, mais aussi de la DG Trésor et de manière plus ponctuelle au ministère des Affaires étrangères) ou lors de contacts plus ou moins réguliers entre les directeurs pays de la Banque et les ambassadeurs. Les directeurs pays de la Banque mondiale sont par ailleurs régulièrement sollicités par l'administrateur français lors de leurs visites à Washington. Pour les pays considérés comme prioritaires pour la France (Côte d'Ivoire, Sénégal, Mali par exemple), les consultations avec l'administrateur français sont considérées comme « incontournables » ;
- un cadre purement opérationnel, au niveau des équipes techniques de terrain, dans le cadre de projets communs (AFD essentiellement).

Sur le terrain les occasions d'influencer la Banque reposent en grande partie sur la coopération opérationnelle et technique.

Les appréciations quant à la disponibilité du personnel de la Banque sur le terrain varient en fonction des pays. Le personnel de la Banque semble davantage présent et disponible dans les pays qui disposent d'un bureau régional. La Banque a renforcé les efforts de communication sur son organisation sur le terrain, mais celle-ci n'est encore pas parfaitement comprise de ses partenaires. Cela rend l'identification de contacts et le démarrage de coopération moins aisés (exemple : la Banque ne communique pas sur les organigrammes de ses bureaux pays), même si la présence d'un poste de vice-directeur pays permettrait d'avoir des contacts plus fréquents.

Au niveau stratégique, le dialogue reste compliqué dans certains pays, la Banque considérant qu'elle n'a pas à solliciter l'avis des donateurs ni à rendre compte de ses priorités dès lors que c'est au gouvernement de faire l'exercice de la division du travail. Il en ressort que les meilleures occasions de dialoguer et de se coordonner avec la Banque se situent au niveau très opérationnel des experts techniques impliqués dans la gestion et le suivi des projets.

Encadré 14 : Le cas du Burkina Faso

Au Burkina Faso, huit bailleurs se sont associés pour rédiger une lettre commune, adressée aux administrateurs de la Banque en septembre 2013, afin de lui faire part d'un certain nombre de griefs vis-à-vis du partenariat avec la Banque mondiale dans le pays. Lancée à l'initiative des coopérations suisse et allemande, les critiques, que partagent aussi la France, le Danemark, le Canada, l'Autriche, le Luxembourg et la Délégation de l'Union européenne, portent notamment sur le manque de consultation, de la part de la Banque, lors de l'élaboration et de l'adoption de sa nouvelle stratégie pays (CPS), le contenu de cette stratégie (jugée, entre autre, trop peu concentrée) et plus globalement, sur le manque de participation de la Banque au sein des instances de coordination de l'aide dans le pays.

Du point de vue français, une consultation renforcée avec la Banque lors de la préparation de sa stratégie pays aurait pu permettre de l'inciter à orienter son action (par ailleurs très vaste et couvrant de nombreux secteurs) vers le secteur de l'éducation supérieure et la formation professionnelle, peu pris en compte par les différents donateurs et dans lequel le montant de l'aide bilatérale française ne permet pas un impact suffisant.

7.2.2. ...mais aussi de l'environnement national et des contraintes propres à la Banque.

La Banque, forte de son poids financier, domine le dialogue bilatéral sur les politiques publiques et sectorielles

et impose aux autres bailleurs techniques et financiers ses normes en termes de cofinancement. Un moyen de contourner cela serait de fédérer les efforts européens à l'instar de l'initiative de délégation réciproque présentée dans l'encadré 15.

Encadré 15 : Délégation réciproque

Une forme de travail conjoint est **la délégation réciproque** – à l'instar de l'initiative entreprise par l'AFD, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) et la Banque européenne d'investissement (BEI) dont les lignes directrices ont été signées en janvier 2013.

Cette initiative est un mécanisme prévoyant, lors d'un financement conjoint de projets, que l'un des trois partenaires assume le rôle de bailleur de fonds principal selon ses propres normes et procédures, en veillant à ce que les exigences minimales des autres partenaires soient satisfaites.

Ainsi, la plupart des tâches liées au projet sont déléguées à l'une de ces trois institutions agissant en qualité de bailleur de fonds principal pendant le cycle du projet, de l'instruction à la mise en œuvre, en passant par la préparation et la décision concernant le prêt. Le bailleur de fonds principal est choisi sur la base de ses compétences spécifiques dans un secteur économique donné ou de son implantation solide dans le pays du projet.

Les lignes directrices opérationnelles se fondent sur l'expérience acquise au cours de la phase pilote qui a porté sur 14 projets conjoints réalisés dans la région couverte par la facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (Femip) et en Afrique subsaharienne.

7.3. Coordination entre l'AID et les instruments de la coopération bilatérale française, en particulier sur le terrain

7.3.1. Malgré le manque de cadrage stratégique précis et certaines contraintes institutionnelles, le niveau des cofinancements est globalement satisfaisant

Malgré l'existence de différentes contraintes et en l'absence d'un cadre stratégique précis, la Banque mondiale est 1^{er} cofinancier de l'AFD.

Ceci s'explique par :

- son poids dans l'architecture de l'aide internationale et sa présence sur l'ensemble des secteurs de la coopération pour le développement ;
- l'évolution dans les appuis apportés par l'AFD vers les approches sectorielles (avant l'accent a été davantage mis

sur les projets), sur lesquelles la Banque reste un acteur très investi et incontournable dans la plupart des pays bénéficiaires (appui aux réformes structurelles et sectorielles, etc.).

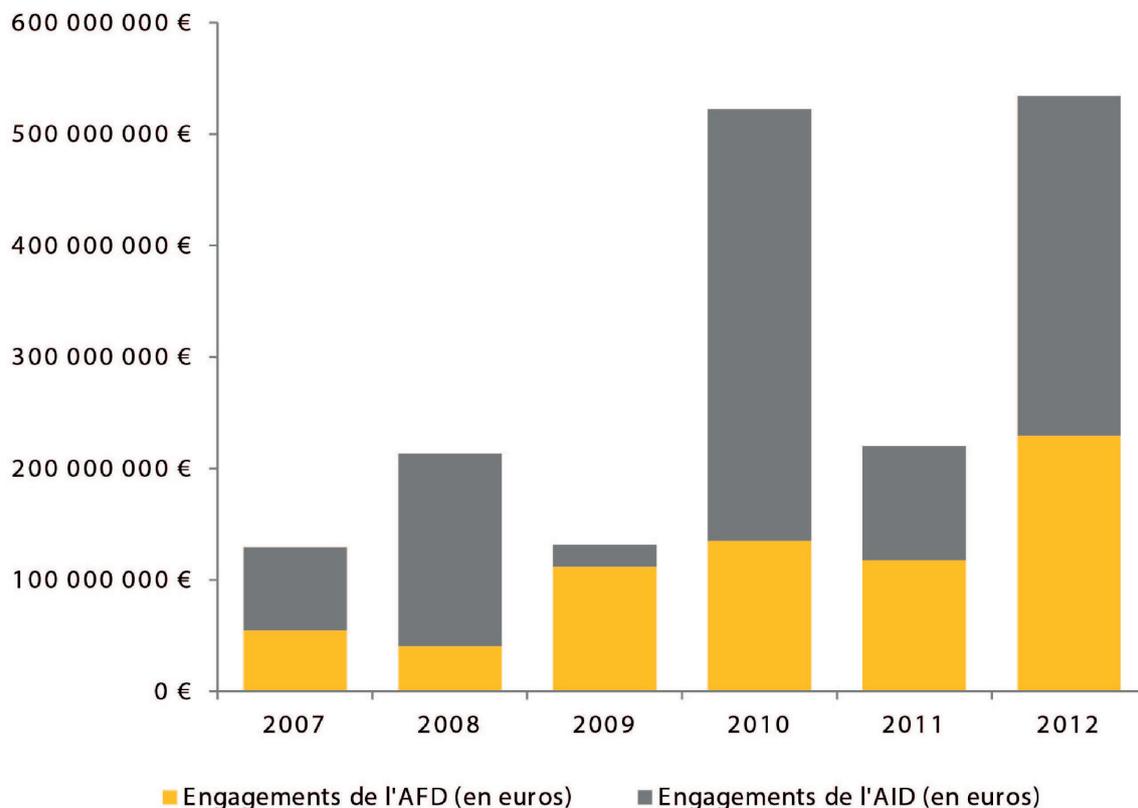
En ce qui concerne l'AID, sur la période 2007-2012, l'AID et l'AFD ont cofinancé 23 projets pour un montant total de 1,7 milliard d'euros. Depuis 2007, les cofinancements ont monté en puissance, passant de 129 millions d'euros en 2007 à 534 millions d'euros en 2012 (soit une augmentation de 76 % entre 2007 et 2012).⁷⁵

Entre 2007 et 2009, 95 % des co-financements de l'AID/AFD concernent l'Afrique sub-saharienne. Près de 86 % des cofinancements de l'AID/AFD sont concentrés dans 4 pays. 40 % sont destinés au Nigéria, 25 % au Kenya, 11 % au Cameroun et 10 % au Sénégal.

Sur la même période, les trois premiers secteurs cofinancés par l'AID et l'AFD sont les infrastructures et le développement urbain (53 %), l'eau et l'assainissement (23 %) et l'agriculture (15 %).

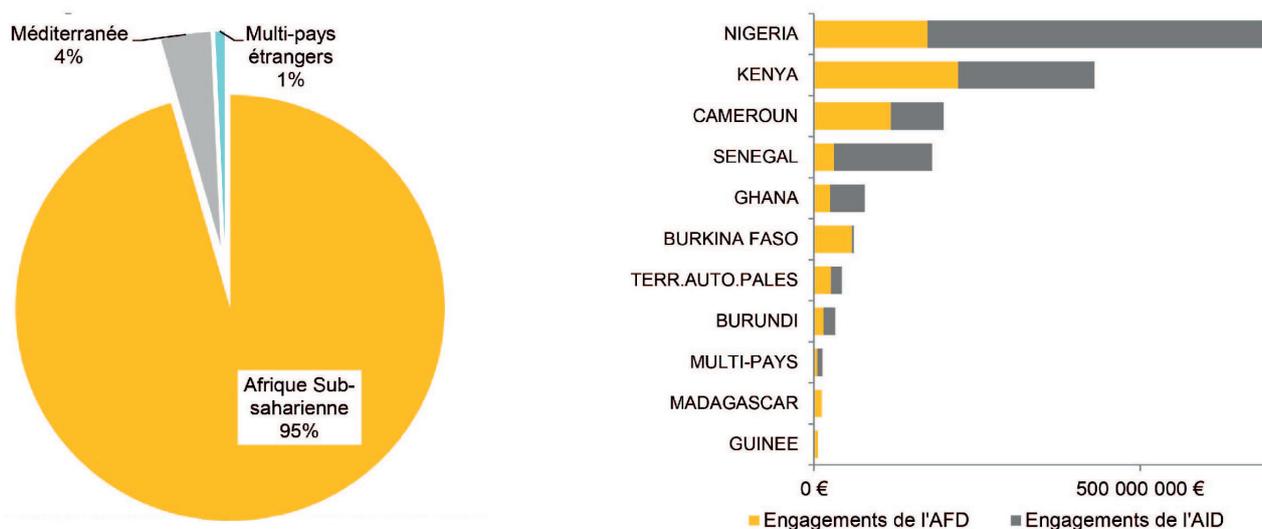
⁷⁵ Attention : seuls les engagements AFD sont « sécurisés » et fiables. Les montants annoncés pour l'AID sont fournis à titre indicatif par les chefs de projets de l'AFD ; ils ne sont pas validés par l'AID et ne peuvent donc que donner un ordre de grandeur.

Figure 20 : Évolution des cofinancements de l'AID et de l'AFD dans le monde entre 2007 et 2012 (en euros)



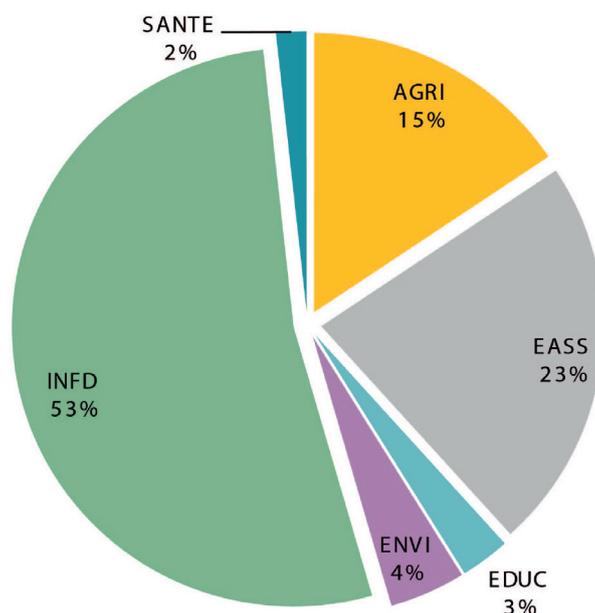
Source : Données AFD

Figure 21 : Répartition géographique des cofinancements AID/AFD entre 2007 et 2012 par région (en %) et par pays (en millions d'euros)



Source : Données AFD

Figure 22 : Répartition des cofinancements de l'AID et de l'AFD par secteur entre 2007 et 2012 (en %)



Source : Données AFD

Encadré 16 : Exemples de coopération en Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, de nombreuses opportunités de cofinancement existent, car la Banque mondiale et l'AFD interviennent en grande partie sur les mêmes secteurs, à savoir la gouvernance (gouvernance économique, justice, État de droits), l'agriculture et le développement rural et la réhabilitation des infrastructures, qui sont par ailleurs les domaines traditionnellement soutenus par les partenaires techniques et financiers dans les pays post-crise. Les cofinancements entre les deux partenaires n'ont pas encore été mis en place, notamment compte tenu du redémarrage relativement récent des activités de l'AFD dans le pays. Cependant, les discussions sont engagées sur les co-financements dans certains secteurs (c'est notamment le cas dans les secteurs de l'éducation, de l'emploi, de l'agriculture, du développement urbain et des routes).

7.3.2. Au-delà des cofinancements, la coopération avec la Banque permet d'obtenir un effet de levier pour les acteurs et les instruments de l'aide bilatérale française

Le partage des ressources.

La Banque mondiale met à disposition des autres bailleurs **ses outils et ses ressources**. Par exemple, elle cherche systématiquement à élargir le périmètre de ses études de faisabilité (schémas directeurs) au-delà de ce qu'elle prévoit de pouvoir financer afin de permettre aux autres bailleurs d'utiliser les résultats de ses études afin d'élaborer leur propres projets.

- Par exemple en Côte d'Ivoire, l'AFD a pu utiliser les schémas directeurs établis par la BM pour co-financer les projets pour la construction des pistes rurales et des voiries urbaines. Il s'agit des financements parallèles structurés au sein d'un cadre commun qui définit les objectifs et les modalités de coopération et permet de diviser le travail (exemple : l'AFD qui finance 300 km de 1000 km des pistes rurales du projet de la Banque mondiale ; les travaux de voirie urbaines dans les villes différentes). Selon les interlocuteurs rencontrés dans le cadre d'une mission sur le terrain, les financements parallèles s'avèrent être une modalité efficace dans le cadre des projets d'infrastructures « divisibles », car ils permettent d'éviter le blocage des activités en cas des difficultés opérationnelles éventuelles d'un des partenaires.

- La Banque mondiale a financé en 2009 une étude qui définit les besoins en infrastructures. L'AFD a été associée à ce travail, même s'il n'y avait aucune certitude sur les financements que pourrait apporter l'AFD.

A l'inverse, en Côte d'Ivoire, la banque utilisera les ressources disponibles dans le cadre des fonds d'études du C2D pour financer le plan directeur d'assainissement pour la ville d'Abidjan et les interventions de la banque dans le cadre de l'AID-17 vont largement s'appuyer sur cette étude.

L'intervention dans les pays fragiles.

La Banque mondiale, en tant qu'institution multilatérale, est **un instrument moins politisé que l'aide bilatérale**. Cela lui permet de maintenir sa présence dans les pays fragiles, ou en conflits, d'éviter les politiques d'arrêt brutal et de redémarrage (*stop and go*) liées aux changements politiques, d'assurer une continuité des interventions et de tenir ses engagements envers les populations. L'AFD peut alors s'appuyer sur sa connaissance du contexte et des problématiques de développement au démarrage des activités.

En Côte d'Ivoire par exemple, le bureau de la Banque mondiale est resté ouvert sur la période 2003-2008 alors qu'il n'y avait pas d'engagements. Les engagements financiers ont redémarré dès 2008. Sur la période 2008-2010, la Banque a surtout mené des activités de gestion de la crise (démobilisation, emploi pour les ex-combattants, reconstruction des infrastructures de base et gestion macroéconomique). L'AFD (présente en Côte d'Ivoire depuis 1954) a ré-ouvert de manière permanente son agence à Abidjan en septembre 2008. En revanche, jusqu'à l'atteinte par la Côte d'Ivoire du point d'achèvement de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE), les interventions de l'AFD se concentraient sur le financement et le soutien au secteur privé. Suite à l'atteinte par la Côte d'Ivoire du point d'achèvement de l'initiative PPTTE, le partenariat entre l'AFD et l'État ivoirien a repris autour d'un contrat de désendettement et de développement (C2D) d'un montant historique de 2,9 milliards d'euros.

La complémentarité des compétences et des expériences.

Le partage des expériences et des compétences permet :

- **une complémentarité des domaines d'intervention** : l'AFD dispose dans certains domaines d'une expertise technique précise non-disponible à la Banque mondiale. En Côte d'Ivoire, l'intervention de l'AFD sur la restructuration des quartiers a, par exemple, été considérée par la Banque comme complémentaire, car même si elle reconnaît les besoins du pays, elle ne dispose pas de

ressources humaines adaptées pour intervenir dans ce domaine ;

- **un partage des expériences sur les projets passés** : en Côte d'Ivoire, l'AFD a réorienté son projet dans le secteur de l'eau (suppression d'une composante qui prévoyait l'installation des fontaines d'eau au profit des branchements sociaux) à la suite de consultations avec la Banque mondiale qui avait eu une expérience négative relative à l'utilisation des fontaines d'eau par la population ivoirienne) ;
- **une complémentarité des instruments** : la flexibilité de l'AFD lui permet d'intervenir en complément des interventions de la Banque mondiale. L'AFD offre à la France la possibilité d'effectuer des interventions ponctuelles, dans tel pays ou sur tel dossier, justifiées par des considérations politiques et d'opportunité, qui peuvent être complémentaires aux interventions de la Banque mondiale qui demandent souvent un temps de décision plus long. Ainsi l'AFD a-t-elle débloqué en 2011 un prêt de 350 millions d'euros en faveur de la Côte d'Ivoire afin de favoriser le retour à un fonctionnement normal des pouvoirs publics dans un pays marqué par de longs mois de crise. Au Burkina Faso, le gouvernement relève aussi la bonne synergie de la palette des instruments proposés par chacun des deux bailleurs (un don de l'AID permettant de débloquer un prêt souverain de l'AFD) : les deux partenaires n'interviennent pas de la même façon et se complètent dans une large mesure ;
- **des actions de plaidoyer communes auprès des autorités nationales** : en Côte d'Ivoire, l'AFD, la Banque mondiale et la délégation de l'Union européenne ont élaboré une lettre commune au gouvernement au sujet du réseau d'assainissement afin de responsabiliser le gouvernement sur le sujet des contrats.

8. Conclusions

Par sa contribution à l'AID, la France utilise un canal d'acheminement de l'aide dont les avantages comparatifs spécifiques sont largement reconnus et dont les priorités sont globalement cohérentes avec la politique de coopération au développement de la France.

L'étendue de sa couverture géographique, ses compétences globales, sa capacité technique, son poids financier, sa neutralité politique et sa capacité à se positionner sur des projets régionaux sont des atouts évidents de l'AID. La qualité de son dialogue bilatéral dans les pays, sa légitimité pour convaincre les gouvernements et sa capacité à mener des réformes dans les pays en développement constituent des avantages particuliers de la Banque par

rapport au canal bilatéral, sur lesquels la France doit s'appuyer dès lors qu'ils rejoignent ses intérêts et font lever sur son aide bilatérale. Enfin, le rôle et l'influence de la Banque mondiale dans les débats internationaux et son entraînement sur les banques régionales sont déterminants, pour la France comme pour les autres donateurs, dans le choix de contribuer à l'AID.

L'évaluation souligne **une bonne cohérence** de l'action de la France via l'AID avec la politique de coopération au développement de la France, notamment en ce qui concerne les **priorités géographiques**. Ainsi, la Banque a préservé l'accès aux ressources de l'AID aux pays les plus pauvres, et notamment aux pays d'Afrique subsaharienne qui sont les premiers bénéficiaires de l'AID. En revanche, bien que six des dix premiers bénéficiaires de l'AID entre 2003 et 2013 soient des pays d'Afrique subsaharienne, seulement deux pays sont des pays pauvres prioritaires (PPP) de la coopération française (la RDC et le Ghana).

Sur **la thématique des États fragiles**, une priorité importante de la politique de coopération française, l'augmentation de niveau des financements accordés par l'AID et plus largement le groupe de la Banque mondiale aux États fragiles est considéré comme satisfaisante, même si, sur le fond et contrairement aux attentes de la France, la Banque mondiale continue de traiter les États fragiles ou les pays post-conflit essentiellement par exception, au travers de mécanismes dérogatoires, sans modifier de manière importante sa formule d'allocation des ressources.

La plupart **des priorités sectorielles** appuyées par la France se retrouvent dans les orientations de l'AID. Ainsi, la Banque mondiale s'est de nouveau intéressée aux **questions agricoles** depuis la fin des années 2000 (augmentation des ressources consacrées au soutien à l'agriculture et *leadership* croissant de la Banque en matière de réflexion stratégique et de production intellectuelle), même si ce renouveau de l'intérêt est moins attribuable à l'influence particulière de la France, qu'à une prise de conscience internationale et partagée par l'ensemble des bailleurs à la suite des crises alimentaires de 2008 et 2010. En ce qui concerne **l'intégration régionale**, une autre priorité portée par la France, la Banque augmente son engagement financier pour les projets régionaux sans approfondir de manière considérable son soutien aux organisations régionales. Le financement des **infrastructures**, un métier historique de la Banque, continue d'être soutenu par l'AID. Enfin, la France et la Banque partagent la priorité donnée au développement d'un **secteur privé viable**.

Par ailleurs, l'évaluation confirme que **les orientations institutionnelles** prises par la Banque au cours des dernières années et les progrès qu'elle a réalisés dans la prise en compte des principes de la déclaration de Paris correspondent généralement bien aux attentes de la France

à son égard. La Banque a récemment appuyé l'intégration de pays en développement dans sa gouvernance ; elle a suivi un mouvement de décentralisation « prudent » qui lui a permis de se rapprocher des enjeux du terrain ; elle a largement renforcé sa gestion axée sur les résultats et a globalement amélioré son alignement avec les stratégies des pays bénéficiaires.

Plusieurs **axes de progrès** restent néanmoins à l'ordre du jour, parmi lesquels la nécessaire pérennisation du financement de l'AID et l'amélioration des liens et des synergies avec les autres instruments de la Banque (SFI notamment). Au regard des critiques récurrentes formulées par certains acteurs français mais aussi par d'autres contributeurs en France et sur le terrain, la Banque doit également poursuivre ses efforts de **concertation**, d'égal à égal, avec ses partenaires de l'aide au développement (en particulier ses partenaires bilatéraux qui sont aussi ses contributeurs) et améliorer sa participation aux cadres de coordination entre bailleurs dans les pays bénéficiaires. Elle devrait également mieux communiquer sur le fonctionnement et la spécificité de son organisation, parfois encore perçue comme trop centralisée par les bailleurs du terrain et mal comprise, ce qui ne semble pas favoriser le travail collectif dans certains pays.

Quant à la gestion et au suivi cette contribution par la France, l'évaluation dresse un bilan mitigé de l'étendue et de la qualité des activités mises en œuvre par les acteurs français auprès de la Banque mondiale/AID pour assurer la prise en compte de ses priorités et encourager une bonne articulation de ses interventions via l'AID avec les autres instruments de sa politique de coopération au développement.

Certes, la Banque tient compte, dans l'ensemble, des attentes de la France telles qu'exprimées dans le cadre des reconstitutions de l'AID et plusieurs indices permettent d'étayer **la réalité de l'influence française au sein de la Banque**. Cependant, cette **influence est inégale dans son contenu et dans son périmètre**.

L'absence de cadrage stratégique de la dotation traduit la difficulté française à organiser et croiser ses leviers d'influence au sein de la Banque. Si la « Stratégie pour la Banque mondiale » (2010) met en avant certains leviers que la France devrait actionner au sein de l'institution, elle n'est pas considérée comme un outil permettant de guider et coordonner les activités d'influence de la France et ceci d'autant plus qu'elle n'est pas connue de tous les acteurs français de terrain.

La France repose ainsi son influence principalement sur **le volume et la stabilité de sa contribution financière ainsi que sur sa présence institutionnelle dans les instances de gouvernance de la Banque**. La France, à juste

titre, tient à maintenir sa position parmi les cinq principaux actionnaires de la Bird afin de préserver le droit de nommer son propre administrateur au sein du conseil des administrateurs. C'est un des facteurs déterminants pour jouer un rôle de premier plan dans les instances de la Banque (plus que la part dans les voix de l'AID) dans un contexte où les votes sont rares et où la dilution des voix ne permet pas de position dominante (les alliances sont difficiles à mettre en place, notamment parmi les pays européens qui ne partagent pas les mêmes visions ni les mêmes priorités). L'évaluation reconnaît le dynamisme et une implication constante et de haut niveau de la France au sein des instances de décision, de pilotage et de discussion du groupe. Les interventions du bureau de l'administrateur français semblent particulièrement appréciées et écoutées, notamment sur ses thématiques de prédilection actuellement défendues dans le cadre des négociations en cours pour la reconstitution de l'AID-17 (États fragiles, Afrique subsaharienne). En revanche, la voix française est moins marquée dans les débats plus généraux portant sur l'efficacité de l'aide, sur l'organisation de la Banque ou sur des questions ayant trait à des enjeux plus globaux (biens publics mondiaux, pays émergents, ... en lien avec l'action de la Bird).

De la même manière, **le positionnement historique et stable de la France parmi les principaux contributeurs de l'AID** permet à la France d'être considérée comme un partenaire fiable et constant au sein de la Banque. D'autres partenaires semblent avoir fait le choix de contributions financières complémentaires ciblées dans des fonds fiduciaires de la Banque mondiale, dont la France souhaiterait, semble-t-il, éviter une multiplication coûteuse et analysée comme contraire aux principes d'efficacité de l'aide. S'il est légitime, ce choix n'est pas formellement revendiqué et n'est suffisamment objectivé par une analyse des avantages et des inconvénients des fonds fiduciaires pour la France.

En revanche, **la France ne recourt pas suffisamment à certains instruments d'influence et de lobbying puissants** : le détachement d'agents français en position hiérarchique ou opérationnelle à la Banque mondiale reste limité ; les compétences et la production intellectuelle de ses acteurs français (AFD en premier lieu, mais aussi chercheurs, universitaires, société civile, etc.) ne sont pas suffisamment mis au service du partenariat avec la Banque mondiale/AID. Si la voix française au sein de la Banque est jugée pertinente et cohérente, elle porte naturellement la marque du ministère des Finances (Trésor), représentant de la France au conseil des gouverneurs et **ne repose pas**

suffisamment sur son réseau d'acteurs (« triptyque » Trésor/DGM/AFD), **tant au niveau central que sur le terrain**, pour alimenter son influence auprès de la Banque mondiale.

Concernant **l'articulation de la coopération française au développement via sa dotation à l'AID et via sa coopération bilatérale** en particulier, l'évaluation souligne que la qualité de la coopération institutionnelle sur le terrain dépend certes de l'implication des acteurs français (il en va de même pour les autres actionnaires de la Banque), mais aussi de l'environnement national et des contraintes propres à la Banque mondiale. Si la situation peut être très variable d'un pays à l'autre, la centralisation de la décision à Washington et le fonctionnement « en silo » de la Banque dans certains pays (en particulier ceux n'hébergeant pas de responsabilité régionale) ne donnent pas nécessairement beaucoup d'occasions de se coordonner et de dialoguer autour des orientations stratégiques de la Banque dans le pays. Par ailleurs, les acteurs français de terrain ne sont pas consultés de manière systématique et organisée dans le cadre des décisions prises au conseil des administrateurs. Malgré ce constat et en l'absence d'un accord de partenariat spécifique entre la Banque mondiale et l'AID (en dépit de tentatives passées, non abouties), la coopération opérationnelle semble bien fonctionner entre l'AFD et l'AID, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de projets conjoints et cofinancés. Plusieurs exemples montrent l'importance de synergies recherchées ou constatées entre l'AID et l'aide bilatérale française (complémentarité des instruments, complémentarité des projets, etc.).

9. Recommandations

L'évaluation propose un certain nombre de recommandations portant sur le cadre stratégique de la contribution de la France à l'AID (A), les leviers d'influence à mobiliser (B), le contenu du partenariat avec la Banque en ce qui concerne les priorités stratégiques et opérationnelles à mettre en avant (C) et les modalités du partenariat global et opérationnel (sur le terrain) avec la Banque (D).

Ces recommandations sont développées dans la partie 2 « Réponse de la direction générale du Trésor aux conclusions et recommandations ».

A. Cadrage stratégique, suivi et évaluation de la contribution de la France à l'AID	
A1	Inscrire la contribution française à l'AID dans une stratégie multilatérale, articulée avec les objectifs de la politique de coopération au développement de la France.
A2	Élaborer une stratégie « d'influence » de la France à la Banque, ou en définir <i>a minima</i> les grands principes.
A3	Suivre et évaluer de manière systématique la stratégie de partenariat et d'influence de la France à la Banque mondiale, en alignant le calendrier des évaluations sur le cycle stratégique la Banque mondiale.
B. Leviers d'influence	
B1	Maintenir le montant de la contribution à l'AID.
B2	Clarifier la position française vis-à-vis des fonds fiduciaires du groupe de la Banque mondiale* et en améliorer le suivi.
B3	Renforcer le recours à des « leviers » d'influence « soft ».
C. Priorités stratégiques et opérationnelles	
C1	Poursuivre les efforts pour assurer un engagement fort de la Banque et de l'AID dans les États fragiles.
C2	Participer activement à la réflexion sur les moyens d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de la Banque mondiale.
D. Partenariat opérationnel sur le terrain	
D1	Améliorer le fonctionnement du dispositif institutionnel français de terrain dans le cadre du partenariat avec la Banque.

* Les recommandations B2 concernent les fonds fiduciaires détenus et administrés par la Banque mondiale et les fonds d'intermédiation financière (FIF) pour lesquels la Banque mondiale exerce des activités de conseil et de gestion financière, mais dont les projets sont exécutés par d'autres organismes ou entités.

Annexes

Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés à Paris

ORGANISME	NOM/PRENOM	TITRE/FONCTION
Ministère de l'Économie et des Finances		
DG Trésor	Ramon FERNANDEZ	Directeur Général du Trésor
DG Trésor, Sous-direction Affaires financières internationales et de développement	Arnaud BUISSÉ	Sous-directeur
	Rémy RIOUX	Sous-directeur (2009-2012)
DG Trésor, Bureau Aide au développement et institutions multilatérales de développement	Cyril ROUSSEAU	Chef de bureau
	Aurélien BILLOT	Adjoint au chef de bureau
DG Trésor	Ambroise FAYOLLE	Administrateur représentant de la France à la Banque mondiale
DG Trésor	Yves CHARPENTIER	Conseiller financier pour l'Afrique de l'Ouest
Ministère des Affaires étrangères		
Direction générale de la mondialisation	Clarisse PAOLINI	Chef du pôle stratégie développement
Agence française de développement		
Direction des Opérations	Jean-Marc GRAVELLINI	Directeur
	Robert MOULIÉ	Directeur adjoint du département Afrique subsaharienne
	Vanessa JACQUELAIN	Économiste au département Afrique
	Jean-Luc FRANÇOIS	Chef de division Agriculture, développement durable et biodiversité
Direction de la Stratégie	Bernard ESNOUF	Directeur du département du pilotage stratégique et de la prospective
Division Études, recherches et savoirs	Laurent FONTAINE	Responsable de la division de l'évaluation et de la capitalisation
Personnes qualifiées extérieures		
Global Development Network	Pierre JACQUET	Président
Consultant indépendant	Olivier LAFOURCADE	
Paris Centre d'économie de la Sorbonne	Jean-Claude BERTHÉLEMY	Directeur Département d'Économie
Global Development Partnership	François BOURGUIGNON	Ancien chef économiste de la Banque mondiale – Membre du Global Development Partnership
Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdj)	Patrick GUILLAUMONT	Président
Consultant indépendant	Serge Michailof	
Bénéficiaires (proxy)		
Consultant indépendant	Tertius ZONGO	
Parlement		
Sénat	Sébastien MOSNERON-DUPIN	Administrateur principal de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
Assemblée Nationale	Hervé GAYMARD	Député, membre de la Commission des affaires étrangères
ONG		
Coordination Sud, Concord	Philippe JAHSHAN	Commission APD
OXFAM	Christian REBOUL	Responsable Études et plaidoyers – Politique et financement du développement

Annexe 2 : Liste des entretiens réalisés à Washington

NOM/PRENOM	TITRE/FONCTION
Banque mondiale	
Concessional Finance & Global Partnerships (CFP)	
Joachim VON AMSBERG	Vice President (VP) Concessional Finance & Global Partnerships (CFP)
Antonella BASSANI	Director International Development Association (IDA) Resource Mobilization (CFPIR)
Axel VAN TROTSENBURG	Vice President East Asia (EAP) - Former VP CFP
Philippe LE HOUEROU	Vice President South Asia (EAP) - Former VP CFP
Région Afrique	
Makhtar DIOP	Vice President Sub-Saharan Africa (AFR)
Jan WALLISER	Director, Strategy and Operations, Africa region
Michel WORMSER	Chief Operating Officer Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) - former Director, Strategy and Operations, Africa region
Shanta DEVARADJAN	Former Chief economist, Africa region
Gaiv TATA	Director, Finance and Private Sector Development, Africa region - Former IDA Ressource Mobilization
Ousmane DIAGANA	Country Director for Mali, Mauritania, Niger and Chad (based in Mali)
Paola RIDOLFI	Country Program Coordinator for Mali, Mauritania, Niger and Chad (based in Washington)
Madani TALL	Country Director for Cote d'Ivoire, Burkina Faso, Benin and Togo (based in Cote d'Ivoire)
Katrina SHARKEY	Country Program Coordinator for Cote d'Ivoire, Burkina Faso, Benin and Togo (based in Washington)
External Affairs	
Cyril MULLER	Vice President external Affairs (EXT) - Former Director EXT Paris Office
Jorge FAMILIAR CALDERON	Vice President & Corporate Secretary
Évaluation	
Caroline HEIDER	Vice President, Independent Evaluation Group (IEG)
Alain BARBU	Senior consultant, Evaluation
Operations Policy and Corporate Services	
Kyle PETER	Vice President, Operations Policy and Country Services (OPCS)
Sophie SIRTAINÉ	Director, Corporate Reform and Strategy Department
Marco MANTOVANELLI	Acting Director, OPCS Results
Gisu MOHADJER	Manager, OPCS Results
Nora KAOUES	Senior Operations Officer, OPCS Results
Banque mondiale – administrateurs (executive directors / ED)	
Anna BRANDT	ED Nordic constituency
Jorg FRIEDEN	ED Switzerland/Poland constituency
Ian SOLOMON	ED US
James STEWART	Alternate UK
Herve de VILLEROCHÉ+ Jean-Paul JULIA (alternate BM)	ED France
Jean PESME	Manager Financial Market Integrity (FPDFI) Former alternate ED France
Gaëlle LE TILLY	Conseiller principal de l'administrateur français
Agapito MENDES DIAS	ED for all Francophone countries
Gwendolen lucy HINES	UK ED
Ingrid HOVEN	ED Germany
Sara Margalit AVIEL	Acting US ED
Geidre BALCYTYTE	Acting Nordic constituency ED

Annexe 3 : Principaux sigles utilisés

AFD	Agence française de développement	CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i> (Évaluation des politiques et des institutions)
AID	Association internationale de développement	CSP	Contrat stratégique de partenariat
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements	DCCD	Document cadre pour la coopération au développement
APD	Aide publique au développement	DfID	<i>United Kingdom Department for International Development</i> (Département pour le développement international - Royaume-Uni)
ARTF	<i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i> (Fonds pour la reconstruction de l'Afghanistan)	DTS	Droits de tirage spéciaux
ASC	Augmentation sélective de capital	DP	Déclaration de Paris
BAfD	Banque africaine de développement	DUE	Délégation de l'Union européenne
BAfD	Banque asiatique de développement	END	Expert national détaché
BEI	Banque européenne d'investissement	ESW	<i>Economic and sector work</i> (études économiques et sectorielles)
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	FAfD	Fonds africain de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement	FAsD	Fonds asiatique de développement
BM	Banque mondiale	FED	Fonds européen de développement
BPM	Biens publics mondiaux	FERDI	Fondation pour les études et recherches sur le développement international
C2D	Contrat de désendettement et de développement	FF	Fonds fiduciaire
CAADP	<i>Comprehensive Africa Agricultural Development Programme</i> (Programme de développement de l'agriculture africaine)	FMI	Fonds monétaire international
CAD	Comité d'aide au développement (DAC)	GFP	Gestion des finances publiques
CAS	<i>Country assistance strategy</i> (stratégie d'aide-pays)	IEG	<i>Independent Evaluation Group</i> (Groupe d'évaluation indépendant)
CERDI	Centre d'études et de recherches sur le développement international	IATI	<i>International Aid Transparency Index</i> (Index international pour la transparence de l'aide)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	IFI	Institution financière internationale
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique	IRD	Institut de recherche pour le développement
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements	MAE	Ministère des Affaires étrangères
CODE	<i>Committee on Development Effectiveness</i> (Comité pour l'efficacité du développement)	MAR	<i>Management Action record</i> – Gestion et suivi des recommandations de l'IEG
CNRS	Centre national de la recherche scientifique	MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances

MOPAN	<i>Multilateral Organisation Performance Network</i> (Réseau multilatéral d'évaluation de la performance)	PTF	Partenaire technique et financier
NLTA	<i>Non lending technical assistance</i> (Assistance technique hors prêt)	RBCA	<i>Results Based Country Accountability</i> (Stratégie pays axée sur les résultats)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique	RMS	<i>Results Measurement System</i> (Système d'évaluation des résultats)
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement	SCAC	Service de coopération et d'actions culturelles
PBA	<i>Performance Based Allocation</i> (Système d'allocation basé sur la performance)	SCADD	Stratégie de croissance accélérée et de développement durable
PMA	Pays les moins avancés	SE	Service économique
PPTE	Pays pauvres très endettés	SFI	Société financière internationale (<i>IFC</i>)
PRI	Pays à revenu intermédiaire	UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
		UE	Union européenne

Partie 2

Réponse de la direction générale du Trésor aux conclusions et recommandations

1. Le cadre stratégique de la contribution de la France à l'AID (A)

Conclusions		Recommandations		Réponse de la direction générale du Trésor	
	A1	Inscrire la contribution française à l'AID dans une stratégie multilatérale, articulée avec les objectifs de la politique de coopération au développement de la France.	Acteur en charge	Niveau de priorité	
Absence de stratégie multilatérale précisant les objectifs des contributions de la France aux organisations multilatérales, et spécifiant les arbitrages effectués et les avantages comparatifs respectifs des différents canaux de l'aide multilatérale.	<p>A1</p> <p>Inscrire la contribution française à l'AID dans une stratégie multilatérale, articulée avec les objectifs de la politique de coopération au développement de la France.</p> <ul style="list-style-type: none"> La stratégie multilatérale de la France (en cours d'élaboration à la date de la présente évaluation) doit permettre de préciser les objectifs visés par les contributions de la France aux différents acteurs multilatéraux (influence politique et économique) ainsi que l'articulation souhaitée entre aide multilatérale et aide bilatérale (complémentarité, synergies, effet de levier...). Articulée avec la politique globale de coopération au développement de la France, cette stratégie devrait permettre de guider les arbitrages entre les différents canaux de l'aide multilatérale et européenne. Elle devrait justifier les choix effectués à l'égard de l'AID par rapport aux autres acteurs multilatéraux, en se fondant sur une analyse des avantages comparatifs respectifs du système européen, du système multilatéral et de leurs acteurs respectifs, en tenant compte des intérêts de la France et de ses priorités en matière de développement. 	<p>MAE en coopération avec la DG Trésor</p>	1	<p>1. La stratégie multilatérale répondra bien à cette problématique et placera la contribution à l'AID dans le cadre de notre politique de coopération en général et d'aide multilatérale en particulier. L'articulation entre aide multilatérale et aide bilatérale, et les objectifs poursuivis par la première, y seront naturellement développés. Cette stratégie sera elle-même guidée par les grands axes de la politique française d'aide au développement désormais inscrits dans la loi, et qui serviront, à l'instar des priorités inscrites dans le document cadre de coopération jusque-là, de cadre tant à la conduite des négociations de reconstitution de l'AID qu'à la détermination des positions françaises dans l'enceinte du groupe de la Banque mondiale.</p> <p>2. La France continuera par ailleurs de soutenir un rapprochement entre la Banque mondiale et l'AFD (un accord-cadre vient d'être signé), l'UE et les autres institutions internationales : agences de l'ONU en ce qui concerne les États fragiles, Banques régionales de développement, fonds dédiés à des problématiques sectorielles telles que la lutte contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement, etc.</p>	

Conclusions		Recommandations		Réponse de la direction générale du Trésor	
	A2	Acteur en charge	Niveau de priorité		
Manque de lignes directrices concrètes destinées aux acteurs français les plus concernés par la gestion de la dotation de la France à la Banque.	<p>Élaborer une stratégie « d'influence » de la France à la Banque, ou en définir a minima les grands principes.</p> <p>Il s'agirait de décliner les objectifs de la France à l'AID, et d'explicitier les choix effectués dans la mobilisation des différents leviers d'influence à la Banque mondiale.</p> <p>Cette approche doit permettre de définir et hiérarchiser les priorités sur lesquels mettre l'accent, en fonction des types d'influence recherchés et des efforts financiers ou humains à déployer, à partir d'une « budgétisation » de l'influence française et de la mesure du rapport « coûts/bénéfices » des leviers d'influence respectifs (dotation, fonds fiduciaires de la Banque, personnel détaché, etc.).</p> <p>Une stratégie permettrait ainsi de mieux définir les avantages et les inconvénients des différents canaux de l'influence française auprès de la Banque, d'en expliciter les choix et arbitrages, y compris financiers, et d'en effectuer un suivi objectif au fil du temps.</p> <p>Cette stratégie devrait s'adresser en priorité aux opérationnels concernés par la dotation de la France à l'AID, à savoir le bureau Multifin 3 de la DG Trésor et le bureau de l'administrateur français à Washington.</p>	DG Trésor (MF3) et bureau de l'administrateur	2	Il sera en effet opportun d'envisager une actualisation de la « Stratégie de la France à la Banque mondiale », document interministériel de référence existant mais peu employé, une fois que la nouvelle stratégie multilatérale aura été établie. Cette actualisation devra chercher à développer plus avant la mise en œuvre opérationnelle des objectifs et choix stratégiques et impliquer les acteurs de terrain, tout en restant raisonnable et réaliste en termes organisationnels. <p>Dans l'intervalle, et dans la perspective de la prochaine reconstitution de l'AID, la France continue de défendre ses priorités pour l'AID et la Banque mondiale en général (États fragiles, intégration des enjeux de durabilité, utilisation efficace des ressources, intégration régionale...). Elle participe aux réflexions en cours à l'AID, en particulier en s'investissant sur (i) les trois groupes de travail (« Gouvernance », coprésidé par la France, « Résultats », et « Vision de long terme ») et (ii) la réforme institutionnelle en cours au groupe de la Banque mondiale, qui offre une opportunité de dialogue et d'influence.</p>	

Conclusions		Recommandations		Acteur en charge	Niveau de priorité	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Une évaluation lancée de manière tardive au cours du processus de négociation pour la reconstitution de l'AID-17.</p>	<p>A3</p> <p>Suivre et évaluer de manière systématique la stratégie de partenariat et d'influence de la France à la Banque mondiale, en alignant le calendrier des évaluations sur le cycle stratégique la Banque mondiale.</p> <p>La politique d'évaluation du Trésor suggère d'évaluer toutes les dotations de la France à des fonds multilatéraux^a en fonction du calendrier de leur reconstitution et au minimum une fois toutes les deux reconstitutions^b, afin que les évaluations puissent en alimenter la démarche sur le fond (priorités à mettre en avant) comme sur la forme (canaux d'influence à privilégier). À ce titre, il est nécessaire de lancer l'évaluation de la contribution de la France à l'AID au moins un an avant le début des négociations de la prochaine reconstitution du fonds.</p> <p>Par ailleurs, s'il est vrai que les orientations stratégiques et opérationnelles propres à l'AID sont discutées et définies de manière plus précise au cours des négociations de reconstitution de l'AID, les évaluations de la dotation de la France pourraient alternativement/également avoir lieu en amont de la définition du cadre stratégique général de la Banque, qui est commun pour l'ensemble des entités du groupe de la Banque mondiale, y compris l'AID. C'est par exemple le cas de la nouvelle stratégie du groupe de la Banque mondiale, approuvée par le comité du développement à l'occasion des assemblées annuelles 2013 de la Banque mondiale et du FMI.</p>	DG Trésor	1	La direction générale s'associe pleinement à cette recommandation et suggère que la prochaine évaluation de la dotation française à l'AID soit finalisée autour de la revue à mi-parcours de la reconstitution en cours, soit environ trois mois avant la première réunion de la reconstitution suivante.		

^a AID de la Banque mondiale, Fonds africain de développement, Fonds asiatique de développement, Fonds pour l'environnement mondial, etc.

^b Politique de l'évaluation des actions d'aide au développement. Guide méthodologique. DG Trésor, juin 2010.

^c La stratégie de la Banque mondiale devrait entrer en vigueur en juillet 2014.

2. Les leviers d'influence à mobiliser (B)

Conclusions	Recommandations	Acteur en charge	Niveau de priorité	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Un montant de contribution à l'AID levier d'influence puissant, gage d'un partenariat durable avec un acteur incontournable de l'aide (Banque mondiale), et qui participe par ailleurs au maintien d'une chaise unique française au conseil des administrateurs.</p>	<p>B1</p> <p>Maintenir le montant de la contribution à l'AID. Le montant de la contribution à l'AID devrait rester globalement stable compte tenu de l'efficacité et des avantages propres de la Banque, de la puissance du levier financier qui permet de faire valoir certaines priorités françaises avec un certain succès et de l'importance d'assurer une continuité appréciée des engagements français en faveur du développement des pays les plus pauvres via l'AID ; cette contribution participe aussi (et sera amenée à participer de manière croissante) au maintien d'un poste d'administrateur propre à la France.</p>	DG Trésor (MF3)	1	La direction générale prend note de cette recommandation ; sa mise en œuvre dépendra toutefois plus largement du cadrage budgétaire général déterminé par le gouvernement.

Conclusions	Recommandations	Acteur en charge	Niveau de priorité	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Une stratégie floue, un positionnement en retrait et un pilotage dispersé et peu structuré des fonds fiduciaires alimentés par la France à la Banque</p>	<p>B2</p> <p>Clarifier la position française vis-à-vis des fonds fiduciaires du groupe de la Banque mondiale^a et en améliorer le suivi.</p> <p>La France alimente certains fonds fiduciaires du groupe de la Banque mondiale qui, aux côtés de l'AID et de manière complémentaire à cette dernière, permettent d'orienter les crédits français vers des secteurs ou géographies prioritaires. Cependant, ces contributions ne semblent répondre à aucune stratégie clairement établie, et leur pilotage est dispersé et peu structuré : aucun des acteurs français n'a de vision d'ensemble des fonds financés par la France au sein de la Banque mondiale (montants, secteurs, etc.). Il importe donc de mettre en place un suivi centralisé et systématique des contributions de la France aux fonds fiduciaires de la Banque.</p> <p>Ce suivi constitue une condition préalable indispensable à la définition d'une stratégie française à l'égard des fonds fiduciaires afin que les contributions de la France soient plus directement mises au service de ses priorités : utilisation de fonds sectoriels cohérents, sélection de fonds permettant d'exercer un rôle significatif dans leur gouvernance, etc. mais aussi choix de fonds apportant une complémentarité par rapport à l'action de l'AID. Enfin, alors que la France apparaît en retrait par rapport à d'autres membres, il importe, le cas échéant, qu'elle fasse mieux entendre sa voix en faveur de la rationalisation des fonds fiduciaires au sein de la Banque si elle juge que les effets pervers de ces fonds devraient être mieux pris en compte. Sur ce point, la France devrait se positionner plus clairement entre réalisme (nécessité de contribuer à ces fonds, au même titre que d'autres États membres, dès lors qu'ils contribuent à nos priorités) et maîtrise de leur développement.</p>	<p>DG Trésor (MF3), en concertation avec le MAE et l'AFD</p>	<p>1</p>	<p>1. La direction générale ne partage le diagnostic que partiellement : la France, par opposition à d'autres bailleurs, recourt très peu aux fonds fiduciaires. Si l'on exclut les grands fonds verticaux (exemple : le Fonds pour l'environnement mondial), pour lesquels la participation française n'est pas discutée ici et sera couverte par la stratégie multilatérale, la France ne participe qu'à un nombre restreint de fonds fiduciaires dont une petite proportion seulement est encore active.</p> <p>Ce choix en faveur des contributions multilatérales (à l'AID et aux grands fonds climat) est un choix d'efficacité, de lutte contre le morcellement de l'aide, et de maximisation de l'effet de levier.</p> <p>Lorsque le ministère des Finances contribue à un fonds fiduciaire (comme par exemple l'ASEI sur les industries extractives), c'est en concertation avec les autres acteurs du dispositif français, de manière cohérente avec les priorités poursuivies, et avec l'objectif que les missions de ce fonds soient à terme intégrées dans l'action de la Banque mondiale.</p> <p>2. Le suivi des quelques fonds fiduciaires financés par la direction générale dans l'ensemble des banques multilatérales est assuré au bureau Multifin3. La coordination et l'échange d'information avec les autres ministères ou acteurs français financeurs de fonds fiduciaires pourra être améliorée afin de s'assurer de la transparence et de l'optimalité des choix faits, dans le respect de la liberté d'arbitrage de chaque acteur.</p> <p>3. Tous les efforts seront faits pour continuer à défendre la rationalisation des fonds fiduciaires (notamment dans le cadre de la réforme organisationnelle et financière en cours) et pour lutter contre la fragmentation de l'aide. La doctrine en la matière sera reléguée au sein de la future stratégie multilatérale.</p>

Conclusions	Recommandations	Acteur en charge	Niveau de priorité	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Une activation trop prudente des leviers d'influence « soft »</p>	<p>B3</p> <p>Renforcer le recours à des « leviers » d'influence « soft ». Mieux mobiliser le potentiel de production de connaissances pour renforcer le partenariat intellectuel avec la Banque et le mettre au service des réflexions en cours sur l'aide au développement. Il s'agit de mettre en place des incitations qui prennent en compte la faible connaissance actuelle de la Banque mondiale par les chercheurs français et le caractère diffus de la recherche française, le dispositif étant principalement composé d'équipes de chercheurs relativement autonomes. Les instituts de recherche soutenus dans le cadre de l'initiative des investissements d'avenir^a, dont ceux associés au programme IDGM+^c pourraient jouer à ce titre un rôle catalytique et de coordination. Renforcer la présence d'experts détachés français (issus du ministère de l'Economie et des Finances, de l'AFD, du MAE, de ministères sectoriels, et des milieux universitaires ou de la recherche) pour occuper des postes à différents niveaux hiérarchiques (y compris de <i>middle-management</i>) à la Banque mondiale.</p> <p>Organiser, renforcer et systématiser l'animation du réseau des Français et des Francophones (originaires d'Afrique notamment) à la Banque (organisation de déjeuners, événements thématiques, échanges informels sur les évolutions en cours, etc.).</p> <p>Renforcer la coordination avec les autres actionnaires de la Banque et contributeurs de l'AID au sein du conseil des administrateurs. Une meilleure coordination avec les pays bénéficiaires (notamment les pays africains francophones) permettrait à la France à la fois de mieux appliquer le principe d'alignement de la déclaration de Paris et d'améliorer son influence en associant sa voix à celle des bénéficiaires de l'AID.</p> <p>Renforcer les interactions (à Paris, à Washington et sur le terrain) avec les acteurs de la société civile française autour de la question de la dotation de la France à l'AID et les inciter à participer de manière plus active dans les mécanismes de consultation et de dialogue existants au sein de la Banque mondiale.</p> <p>Améliorer la quantité et la qualité de l'information disponible sur les activités de la France au sein de la Banque (exemple : site internet du bureau de l'administrateur).</p>	<p>DG Trésor</p>	<p>2</p>	<p>La direction générale reconnaît la pertinence globale de ces recommandations, qui présentent parfois quelques difficultés de mise en œuvre pratique.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Le développement de partenariats intellectuels dépasse, dans sa plus grande partie, le champ de compétence de la direction générale ; une réflexion devra être menée avec les autres administrations concernées pour examiner les possibilités de mise en œuvre. 2. De la même manière, la grande majorité des experts détachés ne sont pas sous la responsabilité du ministère des Finances. Là encore, une réflexion interministérielle est nécessaire. 3. La direction générale reconnaît l'importance de l'animation du réseau français et francophone de la Banque mondiale. L'administrateur français est sensibilisé à cette question ; des évolutions sont attendues en 2014. 4. La direction générale ne partage pas le constat que la coordination avec les autres actionnaires serait lacunaire aujourd'hui. La France participe à de nombreuses enceintes de coordination (euro-péenne, G7, etc.) au sein de la Banque. D'autres forums, formels comme informels, existent, tant sur des sujets spécifiques que de manière transverse. Les relations entre les représentants français et leurs homologues d'Afrique francophone au sein de la Banque mondiale sont excellentes et régulières. 5. La direction générale a répondu aux sollicitations de la société civile lors de la reconstitution de l'AID-17. Une consultation de type table-ronde avec la société civile sera envisagée à l'occasion de la prochaine reconstitution. La France recommandera d'ailleurs ce type de consultations systématiques pour tous les pays donateurs dans le groupe de travail « gouvernance » de l'AID.

^a Les recommandations C2 concernent les fonds fiduciaires détenus et administrés par la Banque mondiale, et les fonds d'intermédiation financière (FIF) pour lesquels la Banque mondiale exerce des activités de conseil et de gestion financière, mais dont les projets sont exécutés par d'autres organismes ou entités.

^b Notamment les laboratoires d'excellence (Labex) financés par le programme « Investissements d'avenir » du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

^c Extension de l'initiative pour le développement et la gouvernance mondiale (IDGM), lancée en 2009 par la Ferdi et l'Iddri, avec l'appui de l'AFD, le programme IDGM+ a pour objectif de constituer un *think tank* européen de haut niveau, et d'envergure internationale, autour des questions relatives au développement durable, à la coopération pour le développement, aux politiques des pays émergents et à la gouvernance mondiale. Son objectif principal est d'opérer une interface performante entre la recherche de haut niveau et les recommandations politiques sur des thématiques importantes en matière de coopération pour le développement et de développement durable.

3. Le contenu du partenariat avec la Banque en termes de priorités stratégiques et opérationnelles à mettre en avant (C)

Conclusions		Recommandations		Acteur en charge	Niveau de priorité	Réponse de la Direction générale du Trésor
<p>Une influence de la France sur la thématique des États fragiles (augmentation des ressources). Mais une fragilité traitée encore par le biais de mécanismes dérogatoires malgré des attentes fortes exprimées par la France depuis la reconstitution de l'AID-15.</p>	<p>C1</p> <p>Poursuivre les efforts pour assurer un engagement fort de la Banque et de l'AID dans les États fragiles.</p> <p>Sur le plan des priorités stratégiques, la France s'est beaucoup mobilisée autour de la question des États fragiles (travail engagé auprès de plusieurs institutions multilatérales en coopération avec les chercheurs de la Ferdi, participation au groupe de travail à la Banque mondiale en coopération avec l'Allemagne, etc.). Compte tenu de cet historique et de l'importance politique et stratégique que la France y attache, les efforts engagés pour assurer un engagement fort de la Banque et de l'AID dans les États fragiles devraient être poursuivis, que ce soit à travers l'augmentation des ressources dédiées à ces pays, la modification de la formule PBA ou l'adaptation des modalités d'intervention. La France pourrait engager une discussion au niveau des capitales et plus en amont avec les pays traditionnellement moins sensibles à cette priorité (États-Unis et Japon), mais également auprès des services de la Banque, très à l'écoute des objections de ces deux importants actionnaires.</p>	<p>DG Trésor (administrateur et MF3)</p>	1	<p>La direction générale s'associe pleinement à cette recommandation et poursuivra ses actions en la matière. La direction générale relève avec plaisir que les conclusions des négociations de l'AID-17 montrent que les positions françaises ont fortement influé sur les interventions de l'AID dans les États fragiles ; la création d'une direction sectorielle transversale « États fragiles » sera l'occasion de poursuivre la coopération avec la Banque mondiale sur ce sujet.</p>		
<p>Des dysfonctionnements de nature organisationnelle contraignent aux principes d'efficacité de l'aide, et des priorités institutionnelles insuffisamment prises en compte par la Banque mondiale à ce stade.</p>	<p>C2</p> <p>Participer activement à la réflexion sur les moyens d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de la Banque mondiale.</p> <p>Au regard des conclusions de l'évaluation, la France devrait mettre un accent particulier sur quelques questions clés en lien avec l'agenda d'efficacité de l'aide : la capacité de l'AID à rendre compte des résultats et des impacts obtenus d'une part et le modèle de décentralisation de la Banque, et son comportement partenarial de la Banque sur le terrain (alignement et harmonisation) d'autre part. Il s'agit de soutenir une poursuite des efforts en matière d'alignement sur les priorités et procédures des pays, mais aussi de réfléchir aux moyens de faire évoluer la Banque vers plus de dialogue et de concertation avec les partenaires de l'aide sur le terrain. Pour ce faire, la France pourrait davantage consulter les acteurs de terrain et recueillir leur vision du fonctionnement et de l'attitude de la Banque dans les pays, en particulier dans les pays prioritaires de l'aide française.</p>	<p>DG Trésor en coopération avec l'AFD</p>	2	<p>Cette recommandation dépasse le cadre de l'AID, mais la direction générale fera pleinement entendre les positions françaises au sein notamment du groupe de travail sur les résultats et dans le cadre des discussions plus générales sur la redevabilité du groupe de la Banque mondiale. Les questions posées par le modèle de décentralisation seront suivies comme l'ensemble des éléments d'efficacité institutionnelle de la Banque mondiale. La direction générale s'appuie déjà sur les informations recueillies par les acteurs de terrain et s'attachera à développer ce canal d'information.</p>		

4. Les modalités du partenariat global et opérationnel (sur le terrain) avec la Banque (D)

Conclusions		Recommandations		Acteur en charge		Niveau de priorité		Réponse de la Direction générale du Trésor	
<p>Une connaissance négative des lignes directrices de l'action de la Banque mondiale parmi les acteurs français de terrain.</p> <p>Une valorisation insuffisante par l'administrateur et les ministères de tutelle de la connaissance que l'AFD, mais aussi d'autres acteurs français, ont de la Banque pour accentuer leur influence de façon concrète dans le choix et la mise en œuvre des projets.</p>	<p>D1</p> <p>Améliorer le fonctionnement du dispositif institutionnel français de terrain dans le cadre du partenariat avec la Banque.</p> <p>Mettre en place un réseau de points focaux « Banque mondiale » dans chaque pays ayant pour mission de suivre et d'organiser l'animation d'un partenariat avec la Banque, et de mobiliser et coordonner des acteurs français autour de ce partenariat. Ce rôle de point focal pourrait être endossé par les représentants des services économiques ou des agents de l'AFD en fonction de la configuration des acteurs français dans chaque pays. Animé par le bureau de l'administrateur directement ou par une personne en lien avec le bureau et basée à Paris, ce réseau permettrait d'améliorer et de systématiser les échanges d'information entre les acteurs français au siège et sur le terrain.</p> <p>Construire et suivre une « feuille de route », déclinée pays par pays, spécifiant la nature et les objectifs du partenariat opérationnel et de terrain avec la Banque mondiale en fonction des contextes locaux : synergies ou complémentarités à rechercher, projets communs à mener ou à poursuivre, etc. Cette feuille de route pourrait être élaborée par chacun des « points focaux », puis régulièrement suivie par le coordinateur central.</p> <p>Mettre en place des mécanismes de concertation régulier avec la Banque impliquant les acteurs centraux, ainsi que ceux du terrain à l'échelle régionale (événements régionaux) ou nationales (réunions périodiques) pour permettre des échanges pratiques sur les aspects stratégiques et spécifiques à des secteurs d'intérêt commun.</p>	<p>DG Trésor, AFD</p>	<p>2</p>	<p>La direction générale reconnaît la pertinence du constat, mais note que la mise en œuvre des recommandations sera difficile, en raison du déséquilibre entre le grand nombre d'acteurs concernés et la nécessité d'une centralisation du suivi ; il n'est pas réaliste, par exemple, de décliner une feuille de route pour chacun des 82 pays bénéficiaires de l'AID.</p> <p>La direction générale réfléchit néanmoins à des manières de fluidifier les échanges entre le bureau en charge des banques multilatérales et les réseaux français, notamment celui des services économiques.</p>					

Pilotage de l'évaluation

1. Composition du comité de pilotage
2. Termes de référence

1. Composition du comité de pilotage

Jean-Claude Berthélemy, professeur des universités, directeur du département Économie de l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, président du comité de pilotage

Martin Amar, bureau de l'Afrique sub-saharienne et de l'AFD, direction générale du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Alain Barbu, département Évaluation, Banque mondiale

Aurélien Billot, bureau de l'aide au développement et des institutions multilatérales de développement, direction générale du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Laurent Fontaine, division Évaluation et Capitalisation, direction de la stratégie, Agence française de développement

Hervé Gaymard, député, commission des affaires étrangères, Assemblée nationale

Vanessa Jacquelin, département Afrique Sub-Saharienne, direction des opérations, Agence française de développement

Pierre Jacquet, Global Development Network

Philippe Jashan, Solidarité Laïque, Coordination Sud, commission Aide publique au développement

Olivier Lafourcade, consultant indépendant

Gaëlle Letilly, conseillère de l'administrateur pour la France à la Banque mondiale

Sébastien Mosneron-Dupin, administrateur, commission des affaires étrangères, Sénat

Robert Moulié, département Afrique Sub-Saharienne, direction des opérations, Agence française de développement

Clarisse Paolini, pôle Stratégie de développement, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères

Sophie Sirtaine, département Réforme et Stratégie, Banque mondiale

Christiane Zepfer, pôle Évaluation, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères

Tertius Zongo, consultant indépendant

Fabien Bertho, unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Claude Leroy-Thémèze, unité d'évaluation des activités de développement, direction générale du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

2. Termes de référence

2.1. Contexte

Créée en 1960, l'Association internationale de développement (AID) accorde des prêts concessionnels et des dons aux pays en développement les plus pauvres pour soutenir le développement de leur économie et améliorer le niveau de vie de leurs habitants. Elle est ainsi complémentaire de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird), l'autre organe de prêt de la Banque mondiale qui dispense des prêts d'investissement et des services de conseil aux pays à revenu intermédiaire. L'AID et la Bird (ci-après « la Banque mondiale ») partagent un seul et même conseil d'administration. Celui-ci est composé de 25 administrateurs ; ceux représentant les 5 principaux actionnaires sont désignés ; les autres sont élus.

Les ressources de l'AID sont constituées principalement des reconstitutions périodiques des pays membres de la Banque mondiale et du remboursement des emprunts contractés auprès de l'AID. Les contributions initiales de l'AID ont été consenties en 1961 et désignées AID-1. Depuis, l'AID a été reconstitué 16 fois, en incluant l'AID-16 qui couvre actuellement 2012-2014¹. En additionnant les 16 reconstitutions, le montant total des contributions s'élève à 224 milliards de dollars. 60 membres de la Banque mondiale ont contribué directement à l'AID. Les plus grands contributeurs sont, par ordre décroissant, les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et le Canada.

- L'AID-15 approuvé en 2007, couvrait la période 2009-2011 ; 45 pays contributeurs pour un montant de 26 milliards de dollars.
- L'AID-16 approuvé en 2010, couvrait la période 2012-2014 ; 51 pays contributeurs pour un montant de 27 milliards de dollars.

Reconstituée tous les trois ans, l'AID a octroyé 16 milliards de dollars d'aide au cours de l'année budgétaire 2011. Les principaux emprunteurs de l'AID ont été le Bangladesh, l'Inde, le Pakistan, le Vietnam et le Ghana.

Les négociations pour l'AID-17 s'étaleront sur l'année 2013. Les principaux enjeux techniques sont le cadre de résultats, la politique de graduation et la capacité financière de l'AID. Les priorités thématiques sont la croissance inclusive, les États fragiles, le changement climatique, l'intégration régionale, et l'égalité homme-femme.

Éléments sur la contribution de la France.

- Part dans le capital de la Banque mondiale: 4,13 %.
- Part dans la reconstitution de l'AID-16 : 5,02 %.
- La France est un contributeur important aux divers fonds fiduciaires de la Banque mondiale.
- La France est également un partenaire opérationnel de la Banque mondiale via le financement et la conduite de projets sur le terrain avec l'Agence française de développement (AFD), acteur pivot de la politique française de développement.
- Effectif de ressortissants français : 350 soit 2,9 % de l'effectif total des cadres internationaux de la Banque mondiale.

Les dotations de la France à l'AID ont déjà fait l'objet d'une évaluation en 2007 qui portait sur l'AID-13 et 14. De plus, la direction générale du Trésor a publié en 2010, la stratégie de la France vis-à-vis de la Banque mondiale qui clarifie la vision de la France et ses attentes à l'égard de l'agenda de la Banque mondiale et son propre agenda pour construire un partenariat efficace.

¹ Il s'agit de l'année budgétaire qui se termine le 30 juin de l'année considérée et commence le 1^{er} juillet de l'année précédente.

2.2. Finalités

La présente évaluation devra permettre de :

- évaluer la contribution de la dotation de la France à l'AID à la politique française de coopération au développement ;
- faire des recommandations quant à l'utilisation optimale de cet instrument ;
- éclairer le positionnement de la France lors des négociations pour la reconstitution de l'AID-17 qui ont débuté en mars 2013 et seront finalisées en décembre.

Afin de renforcer l'utilité de la présente évaluation, un cadre de suivi de la mise en œuvre des recommandations sera élaboré.

Noter que cette évaluation n'a pas pour objet d'évaluer la performance de l'AID en tant que telle.

2.3. Objet et champ couvert

Objet : l'objet principal de cette évaluation est de porter un jugement sur la politique française de dotation à l'AID et plus globalement sur le partenariat de la France avec l'AID. Dans la mesure où l'AID est gérée dans le cadre de gouvernance de la Banque mondiale, si nécessaire l'évaluation considérera plus généralement la politique de financement de la France à l'égard de la Banque mondiale.

Champ temporel : l'évaluation se concentrera sur les dotations de la France à l'AID-15 (2008-2010) et 16 (2011-2013). L'évaluation pourra si besoin considérer des reconstitutions antérieures.

Champ thématique : l'évaluation pourra se focaliser plus précisément sur les priorités du document cadre de coopération de la France (DCCD), celles plus spécifiques de la stratégie de la France vis-à-vis de la Banque mondiale et les thèmes retenus pour les négociations de la reconstitution de l'AID-17 (croissance inclusive, États fragiles, changement climatique, l'intégration régionale et égalité homme-femme).

Champ géographique : l'ensemble des pays éligibles aux interventions de l'AID.

2.4. Objectifs généraux de l'évaluation

Les objectifs généraux sont d'évaluer :

- la cohérence de l'action de la France via l'AID avec la politique d'aide au développement de la France et avec ses priorités : géographiques, sectorielles et thématiques ;
- l'influence de la France à l'AID ;
- l'articulation de la coopération au développement française via sa dotation à l'AID et via sa coopération bilatérale en particulier via l'AFD.

2.5. Objectifs spécifiques et questions évaluatives

2.5.1. Évaluer la cohérence et la pertinence de l'action de la France via l'AID par rapport :

- à la **politique de développement de la France et à ses priorités** : géographiques, sectorielles et thématiques ;
- aux **instruments de l'aide bilatérale de la France** ;
- aux **contributions de la France aux autres fonds ou instruments multilatéraux et communautaires** ;

- o Quelle est la cohérence/complémentarité de l'action de la France via l'AID vis-à-vis de la politique globale de développement de la France, de ses priorités géographiques, sectorielles et thématiques (cohérence des objectifs et des modes d'action et instruments, sélectivité des projets) ?
- o Les priorités de la France sont-elles respectées dans la stratégie de l'AID et sa mise en œuvre ?
- o Quels sont les avantages comparatifs de l'AID par rapport aux autres institutions multilatérales ou communautaires intervenant dans la même zone géographique d'intervention que l'AID ?
- o Quelle est l'articulation de l'AID (en termes de redondances ou d'orthogonalité) avec d'autres instruments multilatéraux et communautaires d'aide au développement (SFI, Fonds africain de développement, Fonds européen de développement, instruments de développement de l'UE hors Fed) auxquels contribue la France ? Dans quelle mesure les domaines et types d'interventions financés par d'autres fonds ou instruments appuyés par la France viennent-ils en complément ou en concurrence des interventions de l'AID ?
- o Quelle est la complémentarité de l'AID (substitution ou effet de levier) avec l'aide bilatérale de la France dans cette zone d'intervention de l'AID ?

2.5.2. Évaluer l'influence des dotations de la France à l'AID :

Les évaluateurs devront définir une méthodologie pertinente d'évaluation de l'influence que la France retire de ses dotations à l'AID et de ses collaborations avec cette institution. L'évaluation pourra par exemple évaluer :

- la capacité de la France à exercer une influence sur la conception et la mise en place des stratégies de l'AID, ses politiques et instruments;
- l'usage et la promotion de la langue française au sein de l'institution ;
- la présence française au sein du staff de la Banque mondiale/AID.

Sur le plan financier, il s'agira d'apprécier l'évolution de la part de la France par rapport aux autres contributeurs de l'AID depuis 2000.

Une étude de perception devra être menée dans ce cadre en-sus de l'analyse documentaire (cf. annexe 1).

2.5.3. Évaluer la qualité de la coopération de la Banque mondiale/AID avec les opérateurs publics français d'aide à l'instar des partenariats avec l'AID :

- Quelle est la qualité de la coopération entre les instruments de l'aide bilatérale française (Agence française de développement, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie et des Finances) et la Banque mondiale/AID (coopération institutionnelle et opérationnelle) ?
- Dans quelle mesure la mise en place et la promotion des partenariats intellectuels entre les consultants/des instituts de recherche/des universités français et la Banque mondiale/AID est-elle satisfaisante ?
- Dans quelle mesure la coopération entre l'AID et les opérateurs français est-elle satisfaisante au niveau institutionnel ? Au niveau opérationnel sur le terrain ?
- Dans quels pays/domaines/circonstances cette coopération a-t-elle été la plus satisfaisante ? La moins satisfaisante ?
- Dans quelle mesure la réforme des normes sociales et environnementales dans les appels d'offres de la Banque mondiale reflète-t-elle les priorités françaises en la matière ?

2.5.4. Évaluer la performance de l'AID par rapport aux objectifs de la France en matière d'efficacité de l'aide au développement, aux principes de la déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, renforcement de capacités) et aux engagements en la matière dans le cadre du partenariat global pour un développement efficace :

- L'AID est-elle performante au regard des objectifs de la France d'avoir une aide plus ciblée, plus prévisible, mieux articulée avec celle des autres bailleurs ?
- Quel est le dispositif de suivi de la mise en œuvre des principes de la déclaration de Paris et des engagements du partenariat global à la Banque mondiale/AID ? Quelles sont les performances de la Banque mondiale/AID concernant la mise en œuvre de ces principes ? Quels sont les résultats et l'impact ?

2.5.5. Sur la base des points précédents, proposer des pistes d'amélioration de la politique de la France en regard de ses priorités, y compris pour la reconstitution de l'AID-17.

2.6. Approche et méthode

L'évaluation devra porter un jugement argumenté sur la politique de dotation de la France à l'AID selon les cinq critères adoptés par le Comité d'aide au développement (Cad) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour l'évaluation des activités d'aide au développement (pertinence, efficacité, efficience, impacts et durabilité) et répondre aux questions évaluatives. Toutefois l'application de ces critères et de tout critère supplémentaire, dépend des questions de l'évaluation et de ses objectifs. Lorsqu'un critère n'est pas appliqué, une justification sera fournie dans le rapport d'évaluation, de même s'il y a eu recours à des critères supplémentaires.

L'évaluation sera réalisée sur la base :

- d'une **revue documentaire** ;
- d'**entretiens à Paris** auprès des principales institutions impliquées dans le pilotage et l'accompagnement des contributions de la France à l'AID (en particulier, le ministère de l'Économie et des Finances - Minefi, le ministère des Affaires étrangères - MAE et l'Agence française de développement - AFD), **à Washington** au bureau de l'administrateur de la France auprès de la Banque mondiale et au siège de la Banque mondiale (équipe de direction et opérationnelle de l'AID, département d'évaluation, personnel français) ;
- d'**études de cas pays** auprès d'un échantillon illustratif des pays bénéficiaires de l'AID en cohérence avec les priorités géographiques de la politique française d'aide publique au développement ;
- de **missions auprès des administrateurs** des pays membres de l'AID, européens en particulier ;
- d'une **étude de perception** sur l'influence et l'action de la France à l'AID. L'objectif est de fournir une description et analyse des perceptions actuelles des différents intervenants impliqués dans les activités de l'AID, des parlementaires français, de la société civile française et, le cas échéant, des pays bénéficiaires, relatives à l'influence et l'action de la France en matière de coopération au développement dans la zone géographique d'intervention de l'AID.

2.7. Produits attendus et calendrier

La prestation débutera après la signature du marché entre le titulaire du marché et le ministère de l'Économie, et des Finances (Minefi). Le démarrage de l'évaluation est prévu au début mai 2013.

Une **note de structuration** sera préparée pour la fin mai 2013 ; elle a pour objet de préciser l'approche évaluative, notamment de reconstituer le cadre logique de la politique concernée et spécifier l'approche méthodologique d'évaluation qui découle de ce cadre logique. Elle précisera les questions évaluatives spécifiques auxquelles l'évaluation répondra.

Un **rapport de mission** sera transmis avant la fin juin 2013 ; il fournira les premiers éléments de constat et d'analyse ainsi que les travaux complémentaires envisagés.

Un **rapport provisoire** sera transmis début septembre 2013 ; il préfigurera le rapport final et fournira les premiers éléments de conclusion et de recommandation de l'évaluation.

Un **rapport final** sera transmis début octobre 2013. Ce rapport final comportera une synthèse d'environ 15-20 pages qui rappellera les objectifs de l'évaluation et reprendra les principales conclusions et recommandations de ce rapport. La synthèse devra pouvoir être lue indépendamment du reste du rapport.

La version validée par le comité de pilotage du rapport final constituera le **rapport final définitif** qui sera remis dans un délai d'un mois suivant la validation du rapport final à l'unité d'évaluation des activités de développement (UEAD) de la direction générale du Trésor, ministère de l'Économie et des Finances (Minefi). Le rapport est la propriété du ministère qui seul décide de sa publication.

Un **cadre de suivi** de la mise en œuvre des recommandations qui pourrait être réutilisé comme base des évaluations ultérieures devra être élaboré.

Un **atelier de restitution** sera en principe organisé au siège de la Banque mondiale/AID en fin de processus (postérieurement à la remise du rapport final définitif), à une date qui sera décidée par la direction générale du Trésor.

Le marché prend effet à compter de sa date de notification pour une durée de validité d'une année.

2.8. Coordination et suivi

Le responsable du suivi du présent marché pour la direction générale Trésor est le chef de l'unité d'évaluation des activités de développement.

Le responsable administratif et technique chez le titulaire est indiqué dans son offre.

L'évaluation est placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage. Ce comité est composé de représentants des ministères et agences concernés ainsi que de personnalités extérieures compétentes. Le Comité définit et valide les clauses techniques (termes de référence) de l'étude, procède au choix du candidat, assure le suivi de son travail et valide le rapport final. Il se réunira au moins quatre fois entre la sélection des candidats et la dernière réunion de présentation du rapport final.

Le secrétariat du comité est assuré par l'unité d'évaluation des activités de développement de la DG Trésor.

Conformément aux normes du Cad de l'OCDE pour une évaluation de qualité, les travaux des consultants feront objet d'une évaluation par le comité de pilotage.

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

Unité d'Évaluation des Activités de Développement

Télédoc 552 - 139, rue de Bercy
75572 Paris Cédex 12

www.tresor.economie.gouv.fr/evaluation-des-activites-de-developpement

juillet 2015