

Modernisation de la politique française de développement : où en est-on ?

Focus 2030

**ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS
DU RAPPORT SUR LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE
PARTENARIALE DE DÉVELOPPEMENT ET DE SOLIDARITÉ
INTERNATIONALE DU DÉPUTÉ HERVÉ BERVILLE**



RÉSUMÉ

Le présent rapport fait le point sur les actions engagées par l'État et ses opérateurs depuis 2018 pour moderniser la politique française d'aide au développement au regard des 36 propositions du député Hervé Berville présentées dans son rapport de 2018 *Un monde commun, un avenir pour chacun*.

Les 36 encadrés suivants rappellent les propositions du rapport Berville et présentent une évaluation de leur mise en œuvre, fondée sur le résultat de 13 entretiens menés par [Focus 2030](http://focus2030.org).

Pour consulter plus en détails la mise en œuvre d'une proposition en particulier, veuillez cliquer sur l'encadré correspondant.



Évaluation de la mise en œuvre des propositions du Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale

13 PROPOSITION

Renforcer la lisibilité des documents budgétaires s'agissant de l'articulation bilatéral-européen-multilatéral



● Largement mise en oeuvre

14 PROPOSITION PIVOT

Organiser un Tour de France « Les routes de 2030 »



● Mise en oeuvre

15 PROPOSITION

Lancer une plateforme unique d'information et de financement participatif



● Partiellement mise en oeuvre

16 PROPOSITION PIVOT

Lancer le Forum 2030, espace de dialogue rassemblant tous les acteurs



● Non mise en oeuvre

17 PROPOSITION

Initier le prix Forum 2030 à destination des jeunes élèves



● Non mise en oeuvre

18 PROPOSITION

Établir un collège jeunesse au Conseil national pour le développement et la solidarité internationale



● Partiellement mise en oeuvre

19 PROPOSITION PIVOT

Créer le programme PASS Engagement-Solidarité



● Non mise en oeuvre

20 PROPOSITION PIVOT

Lancer un programme Jeune expert international



● Non mise en oeuvre

21 PROPOSITION

Créer une cellule diaspora au sein de l'Agence française de développement



● Non mise en oeuvre

22 PROPOSITION PIVOT

Expérimenter le programme Expert technique de la diaspora



● Mise en oeuvre

23 PROPOSITION

Favoriser la structuration d'une filière au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères spécialisée sur la politique de développement



● Partiellement mise en oeuvre

24 PROPOSITION

Encourager l'émergence d'une capacité de recherche et d'influence française centrée sur les Objectifs du développement durable



● Non mise en oeuvre

Évaluation de la mise en œuvre des propositions du Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale

25 PROPOSITION

Augmenter les moyens de l'action humanitaire et de stabilisation



● Largement mise en oeuvre

26 PROPOSITION

Faire du Centre de crise et de soutien l'acteur pivot de l'action humanitaire et de stabilisation



● Partiellement mise en oeuvre

27 PROPOSITION

Renforcer et décloisonner l'appui aux initiatives de toutes les organisations de la société civile



● Partiellement mise en oeuvre

28 PROPOSITION PIVOT

Renforcer et structurer stratégiquement le soutien des ambassades aux initiatives locales



● Largement mise en oeuvre

29 PROPOSITION

Redynamiser l'action extérieure des collectivités territoriales françaises



● Partiellement mise en oeuvre

30 PROPOSITION

Organiser un dialogue permanent et structurant avec les acteurs privés aux niveaux international et national



● Partiellement mise en oeuvre

31 PROPOSITION

Établir avec les fondations une feuille de route commune sur l'égalité femme-homme



● Non mise en oeuvre

32 PROPOSITION PIVOT

Porter au G7 de 2019 une initiative en faveur de la mobilisation des ressources domestiques



● Mise en oeuvre

33 PROPOSITION

Faire de la garantie un axe moteur des activités de la Banque européenne d'investissement



● Partiellement mise en oeuvre

34 PROPOSITION

Faire de la Place de Paris le premier centre d'innovation financière pour la transition écologique et solidaire



● Partiellement mise en oeuvre

35 PROPOSITION

Fournir à Proparco les moyens de mobiliser davantage les instruments à fort effet de levier - Garantie, syndication, gestion pour compte de tiers



● Mise en oeuvre

36 PROPOSITION PIVOT

Créer un fonds dédié à l'innovation et à l'expérimentation



● Mise en oeuvre

SOMMAIRE

INTRODUCTION	6
Contexte.....	6
De la nécessité de moderniser la politique française de développement.....	6
Objectifs de l'étude.....	7
Le rôle de Focus 2030.....	7
MÉTHODOLOGIE	8
Recueil d'informations.....	8
Limites de l'étude.....	8
Échelle de mesure de la mise en œuvre des propositions.....	8
MODERNISATION DE L'APD FRANÇAISE : SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES 36 PROPOSITIONS DU RAPPORT BERVILLE....	10
Synthèse des résultats de l'évaluation.....	10
Formuler la vision française renouvelée de la politique de partenariats et de solidarité internationale (proposition 1).....	11
Renforcer la visibilité et l'efficacité du système européen (propositions 2-5).....	12
Inscrire l'action dans les pays partenaires dans un cadre stratégique de long terme (proposition 6).....	16
Moderniser la gouvernance (propositions 7-8).....	17
Accroître la prévisibilité des financements et repenser la mesure des résultats (propositions 9-10).....	19
Faire de la redevabilité un axe central de la politique de partenariats (propositions 11-13).....	23
Associer tous les pans de la société (propositions 14-24).....	26
Engager le passage à l'échelle de l'action humanitaire et de stabilisation (propositions 25-26).....	33
Favoriser le déploiement de l'action au plus près du terrain (propositions 27-29).....	35
Dynamiser la mobilisation du secteur privé (propositions 30-36).....	38
CONCLUSION	43
ANNEXE : PERSONNES CONSULTÉES	44

Ce document est interactif, vous pouvez à tout moment vous déplacer entre les pages et les propositions :

- Cliquer sur l'un des encadrés du résumé vous renverra vers la proposition qui vous intéresse
- Cliquer sur cette icône  à côté des propositions vous renverra vers le résumé.

INTRODUCTION

Contexte

En février 2018, le Président de la République confiait au député Hervé Berville une mission de réflexion sur la rénovation de la politique française d'aide publique au développement. En août 2018, le rapport « Un monde commun, un avenir pour chacun. Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale » présentait le résultat de cette mission. Le rapport¹ avance 36 propositions, dont 12 propositions pivot et 24 complémentaires, visant à adapter la politique française de développement aux réalités contemporaines.

Deux ans et demi après avoir remis ce rapport au Président de la République, Hervé Berville a commissionné Focus 2030 pour évaluer l'avancée de la mise en œuvre des 36 propositions. Focus 2030 est une association française à but non lucratif qui accompagne depuis 2017 les acteurs de la solidarité internationale dans les domaines de la communication, de la mobilisation et du plaidoyer en vue de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) d'ici 2030, tout particulièrement dans les pays du « Sud ».

Le présent rapport fait le point sur les actions engagées par l'État et ses opérateurs depuis 2018 pour moderniser la politique française d'aide au développement au regard des propositions du député Hervé Berville. Cette évaluation constitue un point d'étape sur le niveau de mise en œuvre de ces recommandations, les progrès réalisés, et le cas échéant, les obstacles rencontrés.

De la nécessité de moderniser la politique française de développement

Depuis 2018, la France a replacé ses actions de coopération internationale pour le développement au centre de sa politique étrangère. Toutes lignes budgétaires confondues, la mission aide publique au développement (APD)² est la mission du budget de l'État qui a proportionnellement le plus augmenté depuis 2017 (+34 % soit 1,2 milliard d'euros). Pour encadrer

et sécuriser cette hausse des moyens, la France se dotera en 2021 d'un nouveau cadre législatif, selon lequel la programmation financière sera actualisée en 2023 « afin d'examiner la possibilité d'atteindre en 2025 l'objectif de 0,7 % du revenu national brut consacré à l'APD ».

Cet essor des moyens alloués à la politique de développement de la France intervient alors que de nombreux constats du rapport Berville s'appliquent toujours en 2021.

L'aide française au développement est organisée selon une architecture complexe, ne facilitant pas son suivi et son appropriation tant par les acteurs de la société civile, les parlementaires, que les médias. L'APD de la France est pilotée et mise en œuvre par de multiples acteurs, et son architecture budgétaire est calquée sur cette organisation. Elle est ainsi financée à travers 24 programmes budgétaires distincts, répartis entre 14 missions gérées par 14 ministères, auxquels s'ajoutent des crédits extrabudgétaires.

La politique de développement de la France manque de transparence et n'est pas adaptée à un exercice légitime de redevabilité, comme en témoigne la difficulté de suivre et d'obtenir une vision d'ensemble de l'utilisation des fonds. L'impact des actions menées par la France dans le cadre de sa politique de développement demeure difficile à mesurer, laissant planer le doute sur son efficacité.

Si depuis 2018, la France affichait l'objectif de consacrer 0,55 % de son RNB en 2022 à l'APD, celle-ci souffre du manque d'une trajectoire financière de long terme. L'absence d'une programmation financière pluriannuelle et détaillée par secteurs nuit à la conduite de projets et de partenariats s'inscrivant dans la durée et portant sur les priorités et ambitions affichées de la politique de développement de la France.

Ainsi, en octobre 2020, un tiers des Français-es jugeait que l'aide financière apportée par le gouvernement

¹ Ci-après le « rapport Berville ».

² Les crédits budgétaires de la mission interministérielle « Aide publique au développement » comptaient pour un tiers de l'aide publique au développement française comptabilisée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2019.

Évaluation de la mise en œuvre des propositions du Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale

français aux pays en développement était inefficace. Les documents budgétaires de l'APD de la France ne sont guère rassurants quant à cette intuition citoyenne. En 2018, dernière année pour laquelle les données sont connues, seuls 6 des 19 pays prioritaires de la France figuraient parmi les 20 premiers bénéficiaires de l'APD française. La même année, moins d'un quart (22 %) du total de l'APD a été affecté à ses cinq secteurs prioritaires tels qu'établis par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en 2018.

En dépit de ce manque de lisibilité et d'incarnation, les Français-es soutiennent pour autant le principe d'une redistribution de la richesse à l'échelle mondiale, se démarquant d'ailleurs de leurs homologues américains, britanniques et allemands. En 2020, 31 % des Français-es se déclaraient en faveur d'une hausse du budget consacré à l'aide internationale (18 % en 2013), contre 25 % aux États-Unis, 21 % en Allemagne et 17 % au Royaume-Uni.

Objectifs de l'étude

Focus 2030 a mené la présente évaluation dans le cadre de sa mission sociale : mettre à l'agenda politique, médiatique et citoyen les enjeux de développement international, les inégalités mondiales et la lutte contre la pauvreté, en vue de l'adoption de politiques publiques ambitieuses, transparentes et efficaces.

Cette étude constitue, d'une part, un exercice de redevabilité. Lors de la remise du rapport Berville, le gouvernement s'était montré favorable à mettre en œuvre les propositions retenues relevant de sa

compétence, et à favoriser celles qui étaient du ressort d'autres acteurs. Il apparaît donc nécessaire de faire le suivi de cet engagement et des actions entreprises depuis 2018.

Cette étude vise d'autre part à présenter à tous les acteurs impliqués un panorama des actions entreprises par chacun. Mieux saisir l'architecture et le pilotage de la politique de développement de la France contribue à une action collective efficace et inclusive, une approche à laquelle entend contribuer cette évaluation.

Le rôle de Focus 2030

Focus 2030 a conduit 13 entretiens avec 21 acteurs clés de la politique française de développement afin de réaliser le suivi de la mise en œuvre des 36 propositions du rapport Berville.

Elle a mené cette évaluation de façon indépendante et sans contrepartie financière dans le cadre de sa mission sociale.

Focus 2030 travaille en France, en Espagne et en Italie en soutien au secteur du développement international dans son ensemble, à travers la production de données et d'analyses, l'allocation de subventions via un Fonds de réaction rapide, et l'animation de groupes de travail multi-acteurs sur les grands enjeux du développement.

De par ses activités, l'association est en relation avec une cinquantaine d'organisations partenaires (institutions, ONG, think tanks, fondations).

MÉTHODOLOGIE

Recueil d'informations

Afin de réaliser le suivi de la mise en œuvre des 36 propositions du rapport Berville, Focus 2030 a conduit des entretiens avec 21 personnes issues de 13 institutions impliquées ou concernées par leur mise en œuvre.

Focus 2030 remercie chacune des personnes consultées, dont la liste complète figure en annexe.

Le présent rapport présente une synthèse des propos recueillis durant ces entretiens, le plus souvent complétés de recherches documentaires.

Limites de l'étude

L'étude ne recense pas de façon exhaustive les initiatives lancées depuis 2018 par les acteurs concernés par les propositions du rapport Berville. Elle se concentre sur les 36 recommandations formulées dans le rapport.

Par ailleurs, faute de temps, l'étude n'a pu recueillir que les avis d'un nombre limité d'acteurs, exclusivement basés en France alors que le recueil d'avis d'experts, militants et institutions de pays partenaires ou d'organisations régionales ou internationales aurait de toute évidence permis une meilleure analyse des enjeux couverts par l'évaluation.

Échelle de mesure de la mise en œuvre des propositions

Afin de présenter une mesure synthétique de l'avancée de la mise en œuvre de chacune des 36 propositions, une échelle de mesure a été établie, se voulant objective et rassemblant des propositions à un niveau comparable d'exécution.

Le tableau page suivante présente l'échelle retenue.

Évaluation de la mise en œuvre des propositions du Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale

Échelon	Avancée de la mise en œuvre	Cas de figure (P° = proposition)
0	Propositions non mises en œuvre (10 / 36)	<ul style="list-style-type: none"> • P° non retenue par l'entité responsable (3 P°) • P° jugée trop proche d'un dispositif déjà existant (3) • P° jugée intéressante mais non mise en œuvre (2) • P° jugée non compatible avec les dispositions applicables (2)
1	Propositions partiellement mises en œuvre (12 / 36)	<ul style="list-style-type: none"> • P° mise en œuvre à moitié sans intention prochaine de mettre en œuvre la seconde moitié (7) • Réflexion engagée sur la mise en œuvre de la P°, horizon de plusieurs années (3) • P° en cours de déploiement sans agenda (2)
2	Propositions largement mises en œuvre (7 / 36)	<ul style="list-style-type: none"> • P° conforme au rapport Berville en attente d'inscription à l'agenda législatif (3) • P° mise en œuvre à moitié avec intention prochaine de mettre en œuvre la seconde moitié (3) • P° non conforme au rapport Berville inscrite à l'agenda législatif (1)
3	Propositions mises en œuvre (7 / 36)	<ul style="list-style-type: none"> • P° mise en œuvre (5) • P° conforme au rapport Berville inscrite à l'agenda législatif (2)

MODERNISATION DE L'APD FRANÇAISE : SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES 36 PROPOSITIONS DU RAPPORT BERVILLE

Synthèse des résultats de l'évaluation

Selon l'angle d'analyse adopté dans cette étude (voir la méthodologie page précédente), plus d'un quart des 36 propositions du rapport Berville n'a pas été mis en œuvre. La moitié l'a été, partiellement ou largement, et sept propositions ont été entièrement mises en œuvre.

Ce résultat dépend largement de l'échelle de mesure retenue et de l'interprétation des propositions. En adoptant par exemple une lecture plus littérale des 36 propositions, le résultat est moins nuancé, avec environ la moitié des propositions mises en œuvre et l'autre moitié non mise en œuvre. Une échelle de mesure à quatre paliers a été retenue afin de mieux détailler l'appropriation des recommandations par les acteurs, et le cas échéant, de les encourager à poursuivre leurs efforts de coordination, lisibilité, redevabilité et évaluation.

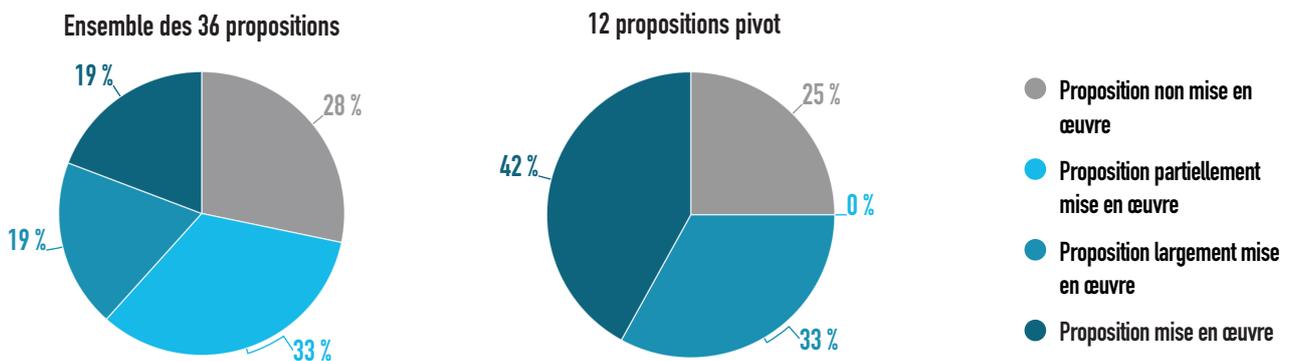
Parmi les propositions non mises en œuvre (10 sur 36), huit n'ont pas été retenues ou ont été écartées par l'autorité compétente car jugées trop proches d'un dispositif déjà existant ou non compatibles avec les dispositions en vigueur. Les deux autres ont été jugées pertinentes mais non mises en œuvre, faute de moyens. La majorité de ces 10 propositions (6) visaient à mieux informer la société civile et à intensifier sa participation à la définition et à la mise en œuvre de la politique de développement française.

Parmi les 12 propositions partiellement mises en œuvre, neuf n'atteindront pas les cibles ou objectifs envisagés par le rapport Berville. Trois de ces neuf propositions concernaient le renforcement du soutien aux initiatives locales d'acteurs des pays partenaires. Les trois autres propositions partiellement mises en œuvre seraient susceptibles de l'être, mais à un horizon supérieur à deux ans.

Des sept propositions largement mises en œuvre, trois sont en attente d'un acte législatif qui devrait survenir en 2021. Cinq de ces sept propositions concernent le renforcement du cadre stratégique et de la redevabilité de l'APD française.

Enfin, sept propositions ont été mises en œuvre. Trois d'entre elles relèvent du renforcement de la mobilisation des ressources du secteur privé en faveur du développement, deux de la mobilisation citoyenne, et deux autres de l'organisation stratégique.

Synthèse de la mise en oeuvre des propositions du rapport Berville



FORMULER LA VISION FRANÇAISE RENOUVELÉE DE LA POLITIQUE DE PARTENARIATS ET DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE (PROPOSITION 1)

PROPOSITION 1



Rappel de la proposition : élaborer un document unique exposant la stratégie à long terme de la politique française de développement, voué à être la publication de référence de cette politique et la feuille de route pour l'ensemble des acteurs.

En mars, puis en mai 2021, l'Assemblée nationale et le Sénat ont respectivement adopté en première lecture le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (ci-après « projet de loi développement solidaire », voir Proposition 9). Annexé à ce projet de loi, un « Cadre de partenariat global » fixe les orientations, la stratégie, les modalités de pilotage et le cadre de résultats de la politique française de développement³.

Le projet de Cadre de partenariat global fixe les objectifs principaux de la politique de développement énoncés dans le projet de loi : d'une part, l'éradication de la pauvreté dans toutes ses dimensions, la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition, et la promotion de l'éducation et de la santé, et d'autre part, la promotion des droits humains, en particulier des droits de l'enfant, le renforcement de l'État de droit et de la démocratie, l'égalité entre les femmes et les hommes et entre les filles et les garçons, ainsi que la protection des biens publics mondiaux et la préservation du climat⁴.

Il réaffirme les priorités géographiques définies lors de la dernière réunion du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement en 2018⁵. Le Cadre de partenariat global énonce également les priorités transversales (climat, biodiversité, égalité femmes-hommes et filles-garçons, crises et fragilités, droits humains), ainsi



que les priorités sectorielles (santé, éducation, sécurité alimentaire, gestion de l'eau, croissance économique inclusive et durable, gouvernance) de la politique française de développement.

Il intègre l'engagement présidentiel d'accroître les moyens consacrés à l'APD pour atteindre 0,55 % du revenu national brut en 2022, et reprend les quatre principes avancés dans le rapport Berville : la responsabilité partagée, la confiance, la cohérence, et la redevabilité. Il comporte en outre des indicateurs de résultats pour chacune des priorités de la politique, alignés sur certaines des cibles des Objectifs de développement durable (ODD).

Ce document est voué à devenir une « méta-stratégie », qui référence les stratégies existantes des différents acteurs de la politique de développement. Il sera d'ailleurs traduit en anglais pour une meilleure information des partenaires.

³Le présent rapport a été rédigé en mai 2021 et ne rend donc pas compte des amendements au projet de loi développement solidaire adoptés à une date ultérieure.

⁴Paragraphe 10 du Cadre de partenariat global annexé au projet de loi adopté en première lecture au Sénat.

⁵Depuis la dernière réunion du CICID en 2018, 19 pays sont inscrits à la liste des pays prioritaires de l'aide française au développement. Tous appartiennent à la liste des pays les moins avancés établie par l'Organisation des Nations unies.

RENFORCER LA VISIBILITÉ ET L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME EUROPÉEN (PROPOSITIONS 2-5)

PROPOSITION 2



Rappel de la proposition : élaborer un nouveau cadre fondateur de la relation entre l'Union européenne (UE) et l'Afrique, qui redéfinisse les termes du partenariat entre les deux continents.

La mise en œuvre de cette proposition dépend des instances européennes. En France, le Président de la République s'est notamment emparé du sujet dans une tribune publiée en amont des élections européennes de 2019, soulignant la nécessité de « nouer un pacte d'avenir » avec l'Afrique.

La Commission européenne et la Commission de l'Union africaine (UA) ont engagé le 27 février 2020 à Addis-Abeba des discussions en vue de l'adoption d'un nouveau cadre de partenariat commun. Le 9 mars 2020, la Commission européenne et le haut représentant de l'Union ont présenté dans une communication conjointe au Parlement européen et au Conseil les propositions de l'UE pour ce nouveau cadre, qui s'appuient sur les discussions d'Addis-Abeba. Le Parlement européen devrait se prononcer sur ce projet en mars 2021. Les propositions visent à renforcer le partenariat entre les deux continents dans cinq domaines clés : la transition verte et l'accès à l'énergie, la transformation numérique, une croissance et des emplois durables, la paix et la gouvernance, ainsi que la migration et la mobilité.

Le nouveau programme de partenariat commun entre l'Europe et l'Afrique aurait dû être approuvé lors du 6e sommet entre l'UA et l'UE en octobre 2020. Le sommet a été reporté à 2021, puis à 2022, en raison de la pandémie de Covid-19.

2

PROPOSITION PIVOT

Préparer un Pacte fondateur pour une relation Europe-Afrique du XXIe siècle



● Largement mise en oeuvre

Le 30 juin 2020, le Conseil de l'UE a adopté des conclusions sur l'Afrique, soulignant l'importance d'assurer la cohérence du futur accord UE-Afrique avec les autres cadres de partenariat, existants ou futurs. En effet, l'UE est également en négociation avec l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en vue de l'adoption d'un nouvel accord de partenariat, qui succèdera à l'accord de Cotonou, le cadre dans lequel s'inscrivent les relations entre l'UE et les pays ACP. Alors que l'accord de Cotonou arrivait à échéance en février 2020, son application a été prorogée jusqu'au 30 novembre 2021. Le nouvel accord se composera d'un socle commun à tous les pays, ainsi que de trois protocoles régionaux (Afrique, Caraïbes, Pacifique) adaptés aux besoins et à la dynamique de chaque région.

PROPOSITION 3



Rappel de la proposition : confier la relation Afrique-UE à un Commissaire européen dédié, incluant l'élaboration du Pacte fondateur pour une relation Europe-Afrique du XXI^e siècle (voir Proposition 2).

La Commission européenne est composée d'un Commissaire par État membre, en vertu du traité de Lisbonne (Article 17.4) qui encadre le fonctionnement de l'UE. Elle compte aujourd'hui 27 commissaires. Aucun n'est chargé exclusivement de la relation de l'UE avec l'Afrique et cette option n'est pas envisagée pour l'avenir.

Les négociations du nouveau cadre de partenariat entre l'UE et l'Afrique sont de fait menées par Josep Borrell Fontelles, Vice-Président de la Commission européenne en charge de la coordination de l'action extérieure de l'UE, et Jutta Urpilainen, Commissaire aux Partenariats internationaux.

3

PROPOSITION

Proposer la nomination d'un Commissaire européen dédié à la relation Europe-Afrique et en charge de la négociation du Pacte



● **Non mise en oeuvre**

PROPOSITION 4



Rappel de la proposition : soutenir la restructuration des instruments d'action extérieure de l'UE sous cinq conditions : la garantie de la concentration de l'action de l'UE sur les priorités géographiques et thématiques communes ; la préservation du pilotage politique du Conseil au niveau de la sélection et de la mise en œuvre des projets ; le plafonnement des montants mis en œuvre par des institutions multilatérales ; l'établissement de règles communes sur les conditions d'intervention ; et la réalisation d'un audit afin de déterminer les avantages comparatifs des agences nationales et des canaux européens.

Le cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2021-2027 introduit une restructuration des instruments d'action extérieure de l'Union, les rassemblant en un nouvel Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale « L'Europe dans le monde » (NDICI-Global Europe d'après son acronyme anglais⁶). Ainsi, dix instruments d'action extérieure existants, ainsi que le Fonds européen de développement, qui sera intégré au budget, seront regroupés en un instrument unique.

Les États membres de l'UE ont approuvé le texte de compromis final du règlement établissant le NDICI le 17 mars 2021. Il fera l'objet d'une mise au point juridique et linguistique avant son adoption définitive envisagée en juin 2021. Il est prévu qu'il s'applique rétroactivement à partir du 1er janvier 2021.

Le nouvel instrument disposera d'une enveloppe de 79,5 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Les trois quarts (60,4 milliards d'euros) seront consacrés

4

PROPOSITION

Soutenir, sous conditions, la fusion des instruments de l'action extérieure de l'Union européenne



● **Mise en oeuvre**

aux programmes géographiques (dont 19,3 milliards d'euros pour le voisinage européen, et au moins 29 milliards d'euros pour l'Afrique subsaharienne). Deuxièmement, 6,4 milliards d'euros seront alloués aux programmes thématiques (droits humains et démocratie, organisations de la société civile, stabilité et paix, santé, éducation et formation, femmes et enfants, travail, protection sociale, culture, migrations, et changement climatique). Troisièmement, 3,2 milliards d'euros seront destinés aux opérations de réaction rapide à des fins de gestion des crises, de prévention des conflits et de consolidation de la paix. Enfin, 9,5 milliards d'euros serviront à alimenter une réserve de fonds non alloués pour faire face à des priorités et défis émergents.

En 2021, 15 % de l'aide française au développement (2,6 milliards d'euros) devrait être mise en œuvre à travers le canal européen.

⁶ Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI-Global Europe).

PROPOSITION 5


Rappel de la proposition : rationaliser les activités de financement du développement de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), en créant une nouvelle banque européenne de développement. Celle-ci jouerait un rôle de plateforme, pour organiser et faciliter le financement des agences bilatérales européennes (dont l'Agence française de développement) dans le cadre de stratégies communes.

Répondant à une requête de la France et de l'Allemagne dans leur déclaration commune de Meseberg, le Conseil européen a décidé en avril 2019 de la création d'un groupe de sages de haut niveau sur l'architecture financière européenne pour le développement (architecture comprenant la BEI, la BERD, les agences bilatérales européennes et les instruments financiers gérés par la Commission européenne). Le groupe a soumis au Conseil en octobre 2019 un rapport présentant les possibilités d'amélioration et de rationalisation de l'architecture financière européenne pour le développement.

Dans ce rapport, le groupe des sages réitère le constat du chevauchement des activités de la BEI et de la BERD, en particulier en Afrique, et préconise leur rationalisation sous la forme d'une entité unique, une banque européenne pour le climat et le développement durable.

5
PROPOSITION

Engager une réflexion sur le rapprochement entre la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne de reconstruction et de développement



● **Partiellement mise en oeuvre**

Pour ce faire, il identifie trois solutions :

- Transférer à la BERD les activités que la BEI mène hors de l'UE (option BERD+) ;
- Transférer les activités de la BEI extérieures à l'UE vers une nouvelle filiale de la BEI (BEI+);
- Transférer toutes les activités extérieures des institutions financières de l'UE vers une nouvelle entité.

À la suite de la publication de ce rapport, le Conseil européen a commandité une étude de faisabilité explorant plus en détails les options BERD+ et BEI+, ainsi qu'une option statu quo + sur le renforcement du cadre institutionnel actuel. Après la publication de cette étude début 2021, les membres du Conseil devraient finalement adopter en mai le statu quo + : les deux institutions continueront leurs activités respectives tout en s'efforçant de renforcer leur collaboration.

INSCRIRE L'ACTION DANS LES PAYS PARTENAIRES DANS UN CADRE STRATÉGIQUE DE LONG TERME (PROPOSITION 6)

PROPOSITION 6



Rappel de la proposition : dans chaque pays partenaire, élaborer un cadre stratégique bilatéral orientant les actions et les financements vers les priorités, définies avec le pays partenaire et toutes les parties prenantes locales, et comportant des engagements indicatifs pluriannuels.

Le Cadre de partenariat global (voir Proposition 1) du projet de loi développement solidaire prévoit la tenue annuelle d'un conseil local du développement dans chaque pays partenaire. Ce conseil sera présidé par l'ambassade et devrait réunir les services de l'État, les opérateurs, les organisations françaises et locales de la société civile, les acteurs de la coopération décentralisée, les conseillers des Français de l'étranger, les parlementaires des Français établis hors de France et, en tant que de besoin, les présidents des groupes d'amitié parlementaire de l'Assemblée nationale et du Sénat concernés, ainsi que les parties prenantes locales de la solidarité internationale.

Le conseil local du développement sera chargé d'élaborer un projet de stratégie-pays et un projet

6

PROPOSITION

Élaborer des Dialogues pour les partenariats et l'investissement, documents stratégiques bilatéraux



● Largement mise en oeuvre

de programmation-pays communs à l'État et aux opérateurs. Dans les pays jugés prioritaires par le CICID, le Cadre de partenariat global prévoit que l'ambassade définisse, avec les autorités locales et en lien avec les opérateurs français présents, des orientations stratégiques qui contribueront à la stratégie-pays et à la programmation-pays élaborées dans le cadre du conseil local de développement.

Les premiers conseils locaux du développement pourront se tenir dès l'adoption de la loi développement solidaire (voir Proposition 9), qui pourrait avoir lieu à l'été 2021. Compte-tenu de la programmation budgétaire introduite par le projet de loi développement solidaire, jusqu'en 2022, l'introduction prochaine d'engagements pluriannuels, même indicatifs, semble peu probable.

MODERNISER LA GOUVERNANCE (PROPOSITIONS 7-8)

PROPOSITION 7



Rappel de la proposition : confier au Conseil présidentiel pour le développement la mission de définir les orientations politiques et déterminer les décisions stratégiques de la politique française de développement. Dans ce contexte, remplacer le CICID par une Conférence de pilotage permanente, sous l'autorité du premier ministre, en charge de la coordination et de la déclinaison opérationnelle des orientations politiques stratégiques de l'APD française, ainsi que du suivi de sa mise en œuvre.

Le Cadre de partenariat global (voir Proposition 1) annexé au projet de loi développement solidaire confirme le maintien du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). En effet, il est estimé que cette instance a fait la preuve de son bien-fondé. Le relevé de conclusions de sa dernière réunion, en février 2018, a notamment fixé les grands axes du projet de loi développement solidaire (voir Proposition 9).

Le CICID sera chargé de déterminer la liste des pays prioritaires, fixer des orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de développement dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales, veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des

7
PROPOSITION

Etablir une Conférence de pilotage permanente, remplaçant le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement



● Non mise en oeuvre

diverses composantes de la coopération, et assurer une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés.

Ainsi, le pilotage de la politique française de développement devrait être assuré par un dialogue entre le Conseil présidentiel pour le développement, chargé de prendre les décisions stratégiques relatives à la politique de développement, le CICID, et les ministres chargés du développement, de l'économie et du budget. Par ailleurs, le Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) a un pouvoir consultatif et émet des recommandations à destination des pouvoirs publics.

PROPOSITION 8


Rappel de la proposition : inclure au Conseil d'administration de l'Agence française de développement (AFD) un représentant titulaire issu du Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES).

Le Conseil d'administration (CA) de l'AFD comporte 18 membres, dont cinq membres représentant l'État, quatre membres désignés en raison de leurs connaissances des problèmes économiques et financiers, un membre désigné en raison de sa connaissance de l'écologie et du développement durable, un membre désigné en raison de sa connaissance des questions migratoires, quatre parlementaires, deux membres élus par le personnel, et un commissaire du gouvernement.

Cette proposition d'inclusion d'un représentant titulaire du Ministère de la Transition écologique n'a pas été retenue pour plusieurs raisons.

Le MTES dispose déjà de la faculté de nomination d'une personnalité qualifiée en raison de sa

8
PROPOSITION

Inclure le ministère de la Transition écologique au Conseil d'administration de l'Agence française de développement



● **Non mise en oeuvre**

connaissance de l'écologie et du développement durable. Ne siègent historiquement au Conseil d'administration de l'AFD que les représentants de ministères qui contribuent au financement de l'agence, excluant de fait le MTES.

L'inclusion d'un représentant du MTES au CA de l'AFD supposerait l'exclusion d'un autre membre, leur nombre étant statutairement limité à 18.

Enfin, la non-inclusion du MTES au Conseil d'administration n'empêche pas l'AFD de traiter des questions climatiques et écologiques en lien étroit avec le MTES. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris sur le climat (2015), ces questions occupent une place de plus en plus significative dans les discussions.

ACCROÎTRE LA PRÉVISIBILITÉ DES FINANCEMENTS ET REPENSER LA MESURE DES RÉSULTATS (PROPOSITIONS 9-10)

PROPOSITION 9



Rappel de la proposition : présenter une nouvelle loi d'orientation et de programmation de la politique française de développement, établissant ses priorités stratégiques et garantissant la prévisibilité des engagements financiers jusqu'en 2025.

Après deux reports en raison de la pandémie de Covid-19, le Premier ministre et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ont présenté, le 16 décembre 2020 en Conseil des ministres, le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (ci-après, « projet de loi développement solidaire »).

Le projet de loi a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 2 mars 2021 (le député Hervé Berville en est le rapporteur), puis par le Sénat, le 17 mai 2021, en vue d'une adoption de la loi à l'été 2021.

Elle a vocation à remplacer la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, dont la période de validité était limitée à 2019.

Le projet de loi fixe les objectifs de la future politique française de développement : 1) l'éradication de la pauvreté dans toutes ses dimensions, la lutte contre les inégalités, la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition, et l'action en matière d'éducation et de santé, 2) la promotion des droits humains, en particulier des droits des enfants, le renforcement de l'État de droit et de la démocratie et la promotion de la francophonie, et 3) la protection des biens publics

9

PROPOSITION PIVOT

Présenter une loi d'orientation et de programmation de la politique de partenariats et de solidarité internationale



● Largement mise en oeuvre

mondiaux, en particulier la protection de la planète.

Le Cadre de partenariat global annexé au projet de loi en précise les priorités géographiques et thématiques (voir Proposition 1). Il précise également certains des points soulevés dans le rapport Berville, reprenant les décisions du CICID de 2018 : la part des subventions bénéficiant aux 19 pays prioritaires (d'ici 2022, elle devra représenter la moitié des subventions de l'État - dont un tiers sera concentré sur les pays du G5 Sahel - et les deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD), l'aide publique au développement transitant par les organisations de la société civile (1 milliard d'euros d'ici 2022).

Le projet de loi introduit une commission d'évaluation de la politique française de développement (voir Proposition 11) et une revue annuelle au Parlement de la mise en œuvre de la politique.

Il réaffirme également le renforcement de la composante bilatérale de l'APD française décidé par le CICID du 8 février 2018, en précisant que celle-ci devra atteindre 70 % du total à compter de 2022 et sur la période 2022-2025. Il laisse au CICID la responsabilité de fixer « les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique (...) dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales » et de veiller à leur « cohérence ».

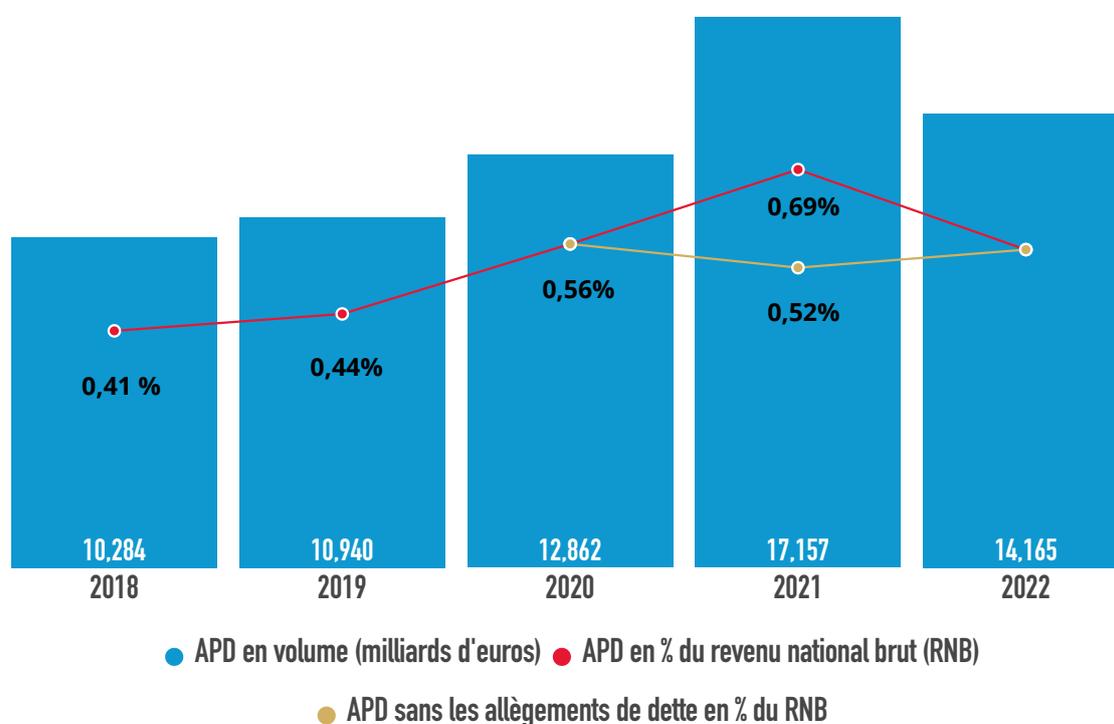
Évaluation de la mise en œuvre des propositions du Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale

Le projet de loi ne garantit la prévisibilité des engagements financiers que jusqu'en 2022, ce qui écarte la possibilité pour les acteurs de faire des projections à long terme. Il présente ainsi une programmation financière qui prévoit l'atteinte en 2022 de l'objectif présidentiel d'une aide publique au développement représentant 0,55 % du revenu national brut (RNB). Cet objectif sera temporairement dépassé en 2021, en raison d'une part, de la diminution du RNB consécutive à la pandémie de Covid-19, et d'autre part, de l'augmentation en volume de l'APD. Cette augmentation de l'APD sera particulièrement prononcée en 2021 du fait de la comptabilisation des allègements de dette qui interviendront dans le cadre de l'initiative « pays pauvres très endettés », notamment au profit du

Soudan. Pour 2021 seulement, 4,4 milliards d'euros sont prévus à cet effet, auxquels pourraient s'ajouter de nouveaux traitements de dette.

La pandémie de Covid-19 a rendu difficile une projection financière au-delà de 2022, année correspondant également à l'échéance de l'actuel quinquennat présidentiel. Le projet de loi prévoit qu'avant la fin de 2023, la programmation financière soit actualisée « afin d'examiner la possibilité d'atteindre en 2025 l'objectif de 0,7 % du revenu national brut ». Le Sénat a toutefois adopté une programmation budgétaire des crédits de la mission « Aide publique au développement » jusqu'en 2025. Celle-ci représentait, en 2019, un tiers de l'APD totale de la France comptabilisée par l'OCDE.

Trajectoire de l'aide publique au développement de la France pour 2018-2022



Note : L'APD est exprimée selon les standards de l'OCDE en équivalent-don. Cette trajectoire sera révisée, par amendement en première lecture au Sénat à partir du 11 mai 2021, afin de tenir compte des données issues de la déclaration préliminaire d'APD de 2020 (12,4 milliards d'euros, soit 0,53 % du RNB) et des nouvelles prévisions pour 2021 et 2022.

Source : Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

Aide publique française au développement et trajectoire pour 2020-2022 :

En millions d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
APD résultant des crédits budgétaires*	5 817	6 363	7 706	8 860	9 193	10 349
1) Mission APD (hors prêts)	2 177	2 297	2 726	3 072	3 595	4 523
2) Prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public	1 298	1 131	1 364	2 308	2 103	2 228
3) Instruments d'appui au secteur privé		428	564	556	456	608
4) Autres	2 342	2 506	3 052	2 923	3 038	2 990
Dont bourses et écolages du MESR (P150, P231)	753	797	798	819	825	825
Dont frais d'accueil des demandeurs d'asile	502	613	835	832	852	859
Dont frais de santé des demandeurs d'asile			175	174	185	189
Dont recherche (P172)	342	341	332	349	339	339
Dont action extérieure de l'État (P105, P185)	429	437	445	435	375	375
Autres prêts	448	709	146	323	376	272
1) Prêts concessionnels du Trésor	140	110	80	108	126	130
2) Prêts multilatéraux	308	599	66	215	250	142
Contrats de désendettement	325	319	366	129		231
Contribution à l'APD financée par le budget de l'UE	1 527	1 476	1 451	1 631	2 016	2 414
Allègement de dette	92	57	18	333	4 407	49
Fonds de solidarité pour le développement	809	835	733	610	738	738
Total budget de l'État	9 018	9 759	10 421	11 886	16 730	14 053
Autorités territoriales et agences de l'eau	118	131	138	136	134	141
Frais administratifs de l'AFD	354	394	349	384	410	425
TOTAL APD	9 489	10 284	10 908	12 407	17 274	14 619
APD en % du RNB	0,40%	0,41%	0,44%	0,53%	0,70%	0,56%
TOTAL APD sans les allègements de dette	9 397	10 227	10 890	12 074	12 867	14 019
APD sans les allègements de dette en % du RNB	0,40%	0,41%	0,44%	0,53%	0,52%	0,55%

* Mesurée en équivalent-don.

Source : Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

PROPOSITION 10


Rappel de la proposition : refonder le document de politique transversale « Politique française en faveur du développement » pour mieux rendre compte des dépenses liées à cette politique et des résultats obtenus. Plaider en faveur de la production d'indicateurs complémentaires à celui de l'aide publique au développement, aux périmètres plus larges.

Chaque année, le Document de politique transversale (DPT) sur la politique française en faveur du développement est annexé au projet de loi de finance. Il présente les objectifs de cette politique et détaille, pour chaque programme budgétaire concourant à la politique, les moyens consacrés et l'atteinte d'indicateurs de performance. Conformément aux conclusions du CICID de 2018, le DPT a été refondu pour présenter de façon plus lisible la mise en œuvre de la politique de développement (cartes, définitions, encarts pour contextualiser les travaux). Les annexes du DPT sont désormais publiées sous format Excel sur le site internet de la DG Trésor.

Les montants financiers consacrés à l'aide publique au développement sont présentés dans le DPT selon les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Depuis 2020, le DPT présente également des indicateurs complémentaires à celui de l'APD au sens du CAD : les autres apports du secteur public (flux publics vers les pays partenaires dont les termes ne respectent pas les conditions d'éligibilité pour être comptabilisés en APD), l'aide programmable par pays (mesure des flux monétaires allant directement dans les pays partenaires), et les flux privés mobilisés par l'action de l'AFD et de Proparco.

L'OCDE continue ses travaux sur l'élaboration de mesures complémentaires à celle de l'APD, afin de mieux comptabiliser tous les flux financiers mobilisés par l'action publique et qui contribuent au développement. Elle a notamment publié en mars 2021 les premières mesures d'APD selon la méthode « Soutien public total au développement durable »

10
PROPOSITION
Communiquer et rendre compte de la politique de partenariats autour des résultats obtenus et sur la base d'indicateurs renouvelés

● Partiellement mise en œuvre

(TOSSD d'après son acronyme anglais⁷) prévue par le Programme d'Action d'Addis-Abeba de 2015.

En complément, les projets annuels de performance, également annexés chaque année au projet de loi de finance, présentent, pour chaque programme budgétaire, la stratégie, les objectifs, les indicateurs et les cibles de résultats du programme.

Les projets annuels de performance des programmes 110 et 209 (qui constituent la mission « Aide publique au développement ») ont été progressivement ajustés entre 2018 et 2020 afin de refléter la décision du CICID de 2018 de rendre les indicateurs de performance budgétaire « plus cohérents avec les Objectifs de développement durable (ODD). » Chaque programme est précédé d'une maquette de performance, qui a été refondue autour de trois axes : la cohérence entre les deux programmes, le suivi des priorités thématiques et géographiques de l'APD française, et l'évaluation de l'efficacité de l'aide. Ces indicateurs demeurent toutefois éloignés des indicateurs de suivi des ODD établis par la Commission statistique de l'ONU, et en particulier de ceux de l'Objectif 17 : « Partenariats pour la réalisation des objectifs ».

En 2020, l'ONG Publish What You Fund classait l'Agence française de développement et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) aux 30e et 37e rangs, respectivement, sur 47 bailleurs, dans son indice de transparence de l'aide. En particulier, le MEAE obtient la note minimale dans la catégorie « Résultats », qui mesure la disponibilité (selon les critères de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide) et la lisibilité des données et documents informant l'atteinte des résultats des projets et programmes de développement.

⁷ Total Official Support for Sustainable Development.

FAIRE DE LA REDEVABILITÉ UN AXE CENTRAL DE LA POLITIQUE DE PARTENARIATS (PROPOSITIONS 11-13)

PROPOSITION 11



Rappel de la proposition : mettre l'évaluation au centre de la politique française de développement. Créer une commission indépendante d'évaluation, afin de renforcer les capacités publiques d'évaluation et de disposer d'un organe permettant l'apprentissage et la diffusion des connaissances en évaluation. La commission effectuerait des évaluations ex-post de politiques publiques et de projets portés par des fonds publics, et participerait activement à la diffusion de la pensée évaluative.

Compte tenu de l'augmentation prévue des moyens alloués à l'APD française et afin de renforcer sa transparence et sa redevabilité, le projet de loi développement solidaire (voir Proposition 9) prévoit, en son Article 9, la création d'une « commission d'évaluation des stratégies, des projets et des programmes d'aide publique au développement », qui conduira des évaluations portant sur l'efficacité, l'efficience et l'impact des stratégies, projets et programmes.

La commission d'évaluation sera rattachée à la Cour des comptes, institution supérieure de contrôle indépendante des pouvoirs publics et chargée de vérifier l'emploi des fonds publics.

11

PROPOSITION PIVOT

Établir une commission indépendante d'évaluation



● Largement mise en oeuvre

Le Projet Annuel de Performances pour 2021 de la mission « Aide publique au développement » prévoit que le programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'Économie, des Finances et de la relance, puisse contribuer au budget de cette future commission, à hauteur de 3 millions d'euros par an à partir de 2021.

La commission d'évaluation devrait être présidée par le Premier président de la Cour des comptes et comporter 12 membres, désignés pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. Les modalités de fonctionnement de la commission seront précisées par décret.

PROPOSITION 12

12

PROPOSITION
 Budgétiser la part affectée de la taxe sur les transactions financières et le Fonds de solidarité pour le développement



● Partiellement mise en oeuvre

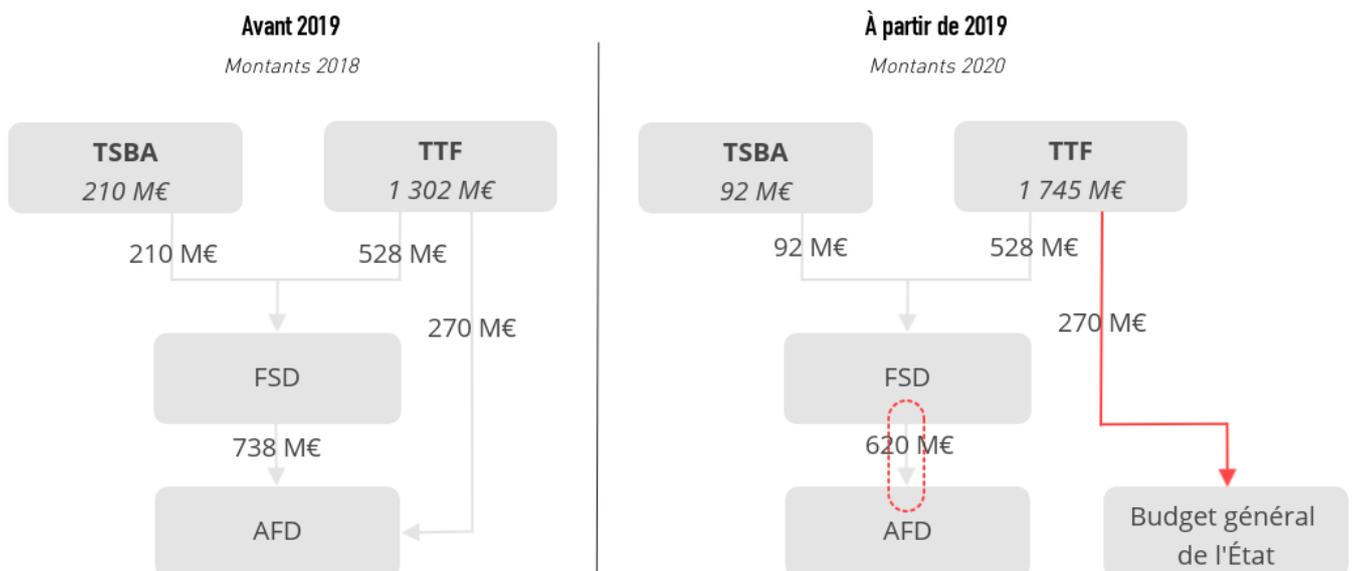
Rappel de la proposition : intégrer dans le budget général de l'État la part de la taxe sur les transactions financières directement affectée à l'AFD ainsi que le Fonds de solidarité pour le développement, afin de garantir un contrôle parlementaire sur ces fonds et d'améliorer la transparence budgétaire.

La France a mis en place deux mécanismes de « financements innovants » visant à mobiliser des ressources supplémentaires pour financer les enjeux mondiaux de développement. Elle a ainsi instauré deux taxes assises sur deux activités bénéficiant de la mondialisation : une taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA), créée en 2005, et une taxe sur les transactions financières (TTF), en 2012.

Une partie du produit de chacune de ces deux taxes alimente un Fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l'Agence française de développement (AFD). Le FSD constitue toujours une contribution extrabudgétaire d'APD.

Le montant total des recettes de la TSBA affectées au FSD est plafonné à 210 millions d'euros par an depuis

Contribution de la TSBA et de la TTF aux enjeux de développement :



Source : MEFR, Évaluation des voies et moyens (évaluation des recettes, tome I) : 2020 et 2021

Évaluation de la mise en œuvre des propositions du Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale

d'euros annuels. Le projet de loi développement solidaire (voir Proposition 9) prévoit que le plafond de la TTF soit réhaussé à 60 % de son produit total, avec un minimum de 1 020 millions d'euros.

En 2020, la pandémie de Covid-19 ayant considérablement ralenti le trafic aérien, les recettes de la TSBA ont diminué⁸, réduisant de 83 millions d'euros sa contribution au FSD par rapport aux années précédentes. En parallèle, la pandémie a favorisé la hausse du volume de transactions financières, entraînant une augmentation des recettes de la TTF⁹. Cependant, l'existence de plafonds n'a pas permis une compensation entre les deux sources de financement du FSD. Les dépenses qui n'ont pas

pu être financées via le FSD en raison de la baisse de rendement de la TSBA, l'ont été par des crédits budgétaires de la mission APD.

Une partie additionnelle des produits annuels de la TTF était jusqu'en 2019 directement affectée à l'AFD (270 millions d'euros). La part de la TTF directement affectée à l'AFD a été intégrée au budget général de l'État en 2019. Les crédits correspondants ont été alloués à la mission « Aide publique au développement ». Cette budgétisation a été opérée pour offrir une meilleure lisibilité budgétaire de la mission APD et améliorer le contrôle parlementaire sur l'utilisation de ces ressources, limitant d'autant les montants extrabudgétaires alloués au FSD.

PROPOSITION 13



Rappel de la proposition : réorganiser la mission interministérielle « Aide publique au développement » pour clarifier la répartition de l'emploi des ressources entre les canaux bilatéraux, européens et multilatéraux.

La mission interministérielle « Aide publique au développement » (mission APD) regroupe les crédits budgétaires des deux principaux programmes budgétaires concourant à cette politique : le programme 110 « Aide économique et financière au développement », mis en œuvre par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (MEFR), et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE).¹⁰ En 2021, ces deux lignes budgétaires ne comptent que pour un tiers de l'APD totale de la France.

L'architecture budgétaire reste calquée sur l'organisation institutionnelle plutôt que sur la finalité des dépenses. Les projets annuels de performance de la mission APD présentent les moyens alloués à l'APD selon le programme par lequel ils transitent et n'ont pas foncièrement évolué depuis 2018. En revanche, des indications ont été ajoutées sur la répartition de l'emploi des ressources

13

PROPOSITION

Renforcer la lisibilité des documents budgétaires s'agissant de l'articulation bilatéral-européen-multilatéral



● Largement mise en oeuvre

en fonction de leur canal d'acheminement : coopération bilatérale, européenne, et multilatérale hors UE.

Le document de politique transversale présente l'ensemble des programmes budgétaires qui concourent à la politique française en faveur du développement (25 programmes en 2021). Il comporte une présentation stratégique de la politique, dans laquelle est indiquée la répartition de l'aide française selon les canaux bilatéral, européen et multilatéral. De plus, des efforts ont été faits pour améliorer la lisibilité et le niveau de détails des informations (ajouts progressifs de définitions, de graphiques et d'encadrés pédagogiques).

Si la lisibilité des documents budgétaires a été renforcée, il demeure complexe de connaître précisément l'emploi des moyens, leur destination et l'évaluation de leur impact, ainsi que le détail des financements alloués à l'ensemble des acteurs multilatéraux et les engagements pour les années à venir.

⁸ La TSBA a rapporté 92 millions d'euros en 2020 (contre 210 millions d'euros en 2019). Le produit annuel excédant le plafond fixé pour le FSD (210 millions d'euros) est affecté, depuis 2020, à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dans la limite de 230 millions d'euros. Le surplus est versé au budget annexe de l'État « Contrôle et exploitation aériens. »

⁹ La TTF a rapporté 1 745 millions d'euros en 2020 (contre 1 443 millions d'euros en 2019). La part du produit de la taxe reversée au budget général de l'État (y compris, depuis 2019, les 270 millions affectés à l'AFD) est passée de 773 millions d'euros en 2018, à 1 044 millions d'euros prévus pour 2021.

¹⁰ La mission APD est complétée par le Programme 365, géré par le MEFR, qui comporte une action unique qui permettra, en 2021, d'augmenter les fonds propres de l'Agence française de développement.

ASSOCIER TOUS LES PANS DE LA SOCIÉTÉ (PROPOSITIONS 14-24)

PROPOSITION 14



Rappel de la proposition : organiser une consultation publique sur l'ensemble du territoire national (17 étapes correspondant aux 17 ODD) pour mobiliser et sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de la politique de partenariats et de solidarité internationale.

L'Agence française de développement (AFD) finance le projet « Tour de France des Objectifs de développement durable », organisé par le Comité 21, qui vise à permettre aux collectivités locales, entreprises, associations et citoyens de découvrir l'Agenda 2030 et les moyens d'engagement. Quatre étapes de préfiguration ont eu lieu entre 2017 et 2018 et 14 étapes supplémentaires sont prévues jusqu'en 2021, voire 2022 en fonction des conditions sanitaires.

14

PROPOSITION PIVOT

Organiser
un Tour de France
« Les routes de 2030 »



● Mise en oeuvre

De plus, l'AFD travaille à l'élaboration d'un projet similaire visant en particulier la sensibilisation de la jeunesse aux ODD. La pandémie de Covid-19 a retardé son déploiement.

15

PROPOSITION

Lancer une plateforme unique d'information et de financement participatif



● Partiellement mise en oeuvre

Rappel de la proposition : mettre en place un portail public pour 1) cartographier de manière exhaustive les projets financés par des fonds publics, 2) informer sur les résultats obtenus en renseignant l'atteinte des différents indicateurs de suivi des projets, et 3) rediriger les citoyens qui souhaitent contribuer financièrement à certains projets vers des sites de financement participatif existants.

PROPOSITION 15



Lors de sa première lecture du projet de loi développement solidaire (voir Proposition 9), le Parlement a adopté un amendement prévoyant, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, la mise en place d'une base de données ouvertes regroupant les informations relatives à l'APD mise en œuvre par l'État et les opérateurs dont il assure la tutelle. Le Portail des données ouvertes de l'AFD pourrait ainsi être remodelé afin de cartographier les programmes et de présenter des indicateurs de résultats. Les travaux visant à la création de cette base de données ont débuté.

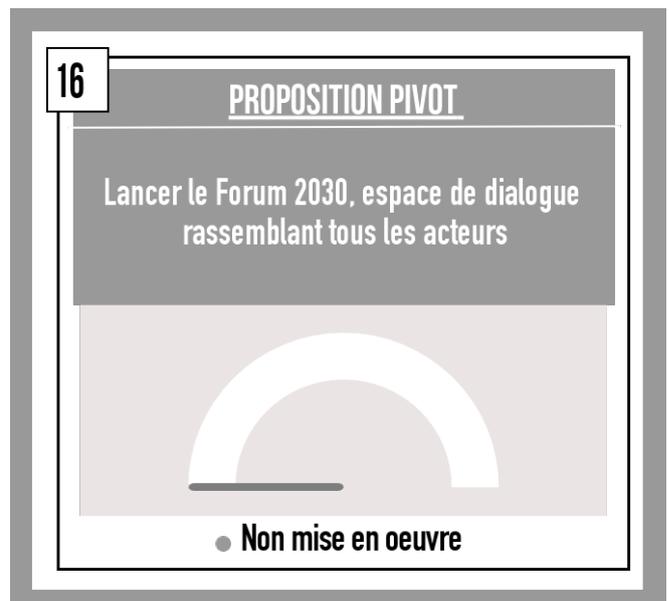
En 2020, l'ONG Publish What You Fund classait le MEAE au 37e rang sur 47 bailleurs dans son indice de transparence de l'aide. Ce classement indique une défaillance de la France à respecter ses engagements pris dans le cadre de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA), visant à améliorer la transparence des ressources allouées et de leurs résultats en matière de lutte contre les crises et la pauvreté.

PROPOSITION 16



Rappel de la proposition : organiser un forum annuel centré sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030, chaque année dans une ville différente. Il permettrait aux divers acteurs de l'APD de se rencontrer (État, OSC, entreprises, acteurs de la diaspora, bailleurs étrangers, think tanks, centres de recherche, fondations, invités étrangers) et de disposer d'un espace de dialogue avec les citoyens.

Compte tenu de l'existence d'évènements et initiatives ponctuelles proches de cette proposition (tels que le Forum Mondial 3Zéro organisé par Convergences¹¹, qui rassemble chaque année les professionnels du développement, ou les Rencontres du Développement Durable initiées par le



think tank Open Diplomacy, qui sont le lieu de débats citoyens sur la transition écologique et solidaire) et du CNDSI, qui encourage la construction de passerelles et de savoirs entre les acteurs du développement, cette proposition n'a pas été retenue.

PROPOSITION 17



17

PROPOSITION

Initier le prix Forum 2030 à destination des jeunes élèves



● Non mise en oeuvre

Rappel de la proposition : organiser, dans les écoles primaires, collèges et lycées, un concours annuel d'idées ou un appel à projets sur un thème lié à la réalisation de l'Agenda 2030, afin de sensibiliser les jeunes aux enjeux de la politique de développement dans le cadre de leur parcours scolaire.

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et le ministère de l'Éducation nationale devraient prochainement renforcer leur coopération sur les questions d'engagement citoyen et de solidarité internationale.

A titre d'exemple, l'initiative « Réinventer le Monde », pilotée par l'AFD, organise un concours de podcasts invitant « les collégiens et lycéens à raconter les Objectifs de développement durable, ici et là-bas, en s'inspirant de leur vécu ou de l'histoire d'habitants du monde. »

¹¹ Zéro Exclusion, Zéro Carbone, Zéro Pauvreté.

PROPOSITION 18


Rappel de la proposition : introduire au CNDSI un nouveau collège des organisations de la jeunesse, et ainsi renforcer la visibilité et la capacité à peser sur l'agenda de cette partie de la population.

Le Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) est l'instance centrale de dialogue entre l'État et les acteurs de la société civile sur les objectifs et les orientations de la politique française de développement. Il est présidé par le ministre des Affaires étrangères et rassemble des élus et des représentants de la société civile investis dans le développement et la solidarité internationale.

Si la composition du CNDSI a bien été modifiée le 30 décembre 2020, la création d'un collège jeunesse a été écartée.

Le CNDSI est désormais composé de dix collèges (parlementaires, collectivités territoriales, acteurs associatifs, organisations syndicales des salariés, acteurs économiques, acteurs de l'économie sociale et inclusive, fondations, universités et centres de

18
PROPOSITION
Établir un collège jeunesse au Conseil national pour le développement et la solidarité internationale

● Partiellement mise en oeuvre

recherche, représentants de plateformes multi-acteurs, et personnalités étrangères), contre huit auparavant (création du collège de représentants des fondations et de celui de représentants des plateformes multi-acteurs, et modification du collège de représentants d'employeurs en collège des représentants d'acteurs économiques engagés dans la coopération internationale et le développement durable).

Dans le cadre de cette réorganisation, la possibilité de créer un collège jeunesse a été écartée au regard du caractère non-homogène de la jeunesse. C'est la solution de sa représentation transversale qui lui a été préférée, en visant l'inclusion de membres de moins de 35 ans dans huit collèges (hors parlementaires et élus des collectivités territoriales, nommés par leurs instances).

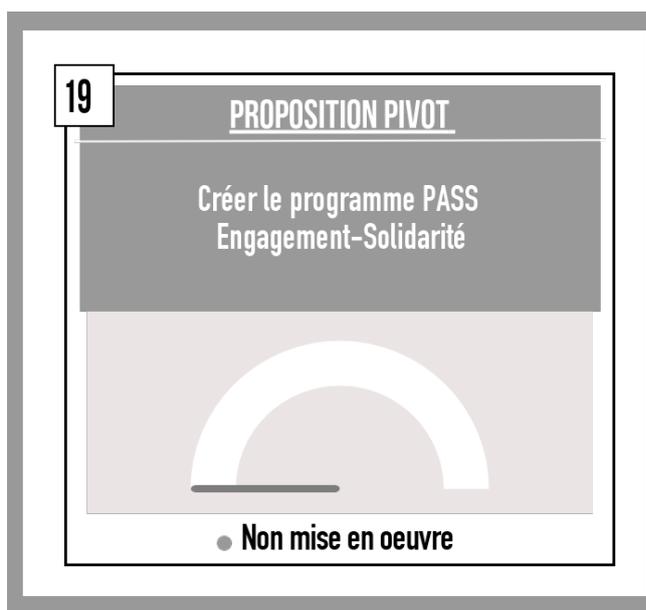
PROPOSITION 19



Rappel de la proposition : unifier et encourager les partenariats entre les opérateurs des dispositifs permettant à des jeunes de s'engager dans une action de solidarité à l'international (comme le volontariat de solidarité internationale, le service civique à l'international ou le volontariat de réciprocité). En accroître le financement et créer un programme en trois volets : un premier destiné aux jeunes français, un second destiné à sensibiliser ceux d'entre eux les plus éloignés de l'engagement international aux enjeux de l'Agenda 2030, et un troisième destiné aux jeunes étrangers souhaitant effectuer une mission de service civique en France.

Les acteurs concernés par cette proposition ne se la sont pas appropriée. Deux évolutions visant à augmenter l'accessibilité et la visibilité des dispositifs de volontariat sont néanmoins à noter.

Le projet de loi développement solidaire (voir Proposition 9) prévoit en son Article 6 l'étendue du dispositif du volontariat de solidarité internationale pour proposer à des ressortissants étrangers des missions en France (volontariats réciproques). Il ne prévoit pas de moyens dédiés. En revanche, l'augmentation des moyens alloués au volontariat par le MEAE permettra d'allouer des moyens financiers spécifiques au volontariat de réciprocité. Le Cadre de partenariat global annexé au projet de loi souligne l'intention des pouvoirs publics d'encourager



la participation des publics traditionnellement les plus éloignés du champ de l'APD.

Par ailleurs, le nouveau Contrat d'objectifs et de performances 2021-2023 entre le MEAE et France Volontaires devrait assigner à France Volontaires la mission d'augmenter la visibilité et la lisibilité des dispositifs existants. L'Article 6 du projet de loi développement solidaire ouvre aux groupements d'intérêt public (statut que devrait obtenir France Volontaires) la possibilité d'offrir des contrats de volontariat de solidarité internationale.

PROPOSITION 20

Rappel de la proposition : financer un programme permettant de détacher de récents diplômés au sein d'institutions publiques de pays partenaires demandeurs, pour une durée maximale de deux ans, sur le modèle britannique du ODI-fellowship.

Les acteurs concernés par cette proposition ne se la sont pas appropriée. La piste du renforcement des dispositifs existants lui est préférée, en particulier ceux de volontariat international, qui facilitent des missions à l'étranger l'État français ou dans des entreprises. Ce renforcement a été envisagé par le Président de la République dans son discours à l'Université de Ouagadougou en 2017. L'évaluation de l'opportunité

20

PROPOSITION PIVOT

Lancer un programme
Jeune expert international

● **Non mise en oeuvre**

de ce renforcement est prévue par le projet de loi développement solidaire (voir Proposition 9) dans un délai d'un an après sa promulgation.

21

PROPOSITION

Créer une cellule diaspora au sein de l'Agence française de développement



● **Non mise en oeuvre**

Rappel de la proposition : créer une cellule diaspora au sein de la Division des partenariats de l'Agence française de développement (AFD), chargée d'élaborer un cadre stratégique et un plan d'action pour déployer une politique de développement favorisant l'inclusion constante des diasporas.

PROPOSITION 21

L'AFD comporte déjà une cellule chargée de soutenir les politiques migratoires et valoriser les diasporas, au sein du département Transition politique et citoyenne de la Division des opérations. La création d'une nouvelle cellule est jugée redondante.

La cellule diaspora de l'AFD « travaille avec les associations de la diaspora et les collectivités locales en France et en Europe pour valoriser les apports des communautés issues de l'immigration. » L'AFD appuie également le Forum des organisations de solidarité internationale issues des migrations (FORIM) à travers le programme d'appui aux organisations de la société civile issues de l'immigration, qui finance des micro-projets de développement local, et le programme Structuration du milieu associatif, qui vise à renforcer les capacités et le plaidoyer des associations de la diaspora.

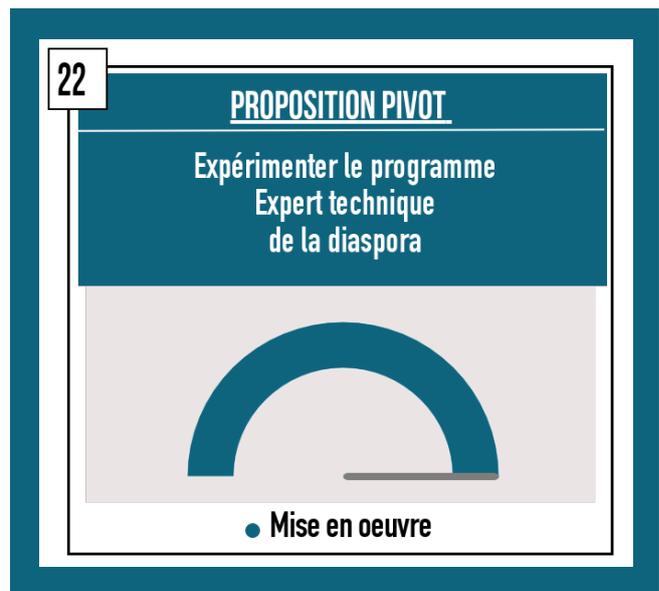
PROPOSITION 22



Rappel de la proposition : lancer un programme permettant de financer des missions d'expertise d'acteurs de la diaspora, d'une durée comprise entre un et trois ans, en réponse à des besoins identifiés dans les pays partenaires, en particulier les pays prioritaires. Les missions seraient cofinancées par la France et le pays partenaire et viseraient le transfert de compétences.

Lors du premier Conseil présidentiel du développement du 17 décembre 2020, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères a annoncé le renforcement et le renouvellement de l'offre d'expertise française à l'international, en valorisant l'engagement des jeunes issus des diasporas africaines.

Expertise France, dont l'intégration au groupe AFD est prévue le 1er juillet 2021, met en œuvre un projet pilote s'appuyant sur cette proposition : le dispositif Talents en commun - Cadre Volontaire en Mobilité en Afrique. Ce projet de 1,5 million d'euros sur deux ans, financé par l'AFD, vise à contribuer à la valorisation des compétences d'experts ayant un lien fort avec l'Afrique et à répondre à des besoins spécifiques formulés par des pays partenaires. Expertise France, en lien avec l'AFD, le MEAE, les ambassades et



les pays partenaires, va entamer le processus de recrutement et de déploiement d'experts, dont les missions seront cofinancées par la France et le pays partenaire. Leurs missions, de court, moyen, ou long terme, concerneront des domaines déterminés en fonction des besoins formulés.

En cas de réussite de ce pilote, c'est-à-dire d'appropriation par les pays partenaires, le projet pourrait être élargi et pérennisé.

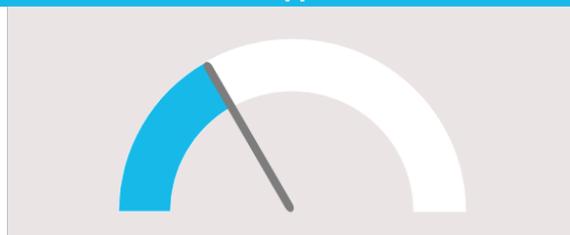
PROPOSITION 23



23

PROPOSITION

Favoriser la structuration d'une filière au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères spécialisée sur la politique de développement



● Partiellement mise en oeuvre

Rappel de la proposition : former, sur les plans technique, économique, politique et stratégique, une filière de diplomates spécialisés sur la politique de développement.

Depuis le milieu des années 2000, le nombre de diplomates spécialisés dans les questions de coopération pour le développement s'est considérablement amoindri. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères souhaite désormais pallier ce manque. Des agents diplomatiques se sont appropriés ces sujets, et la formation des agents des services de coopération et d'action culturelle met l'accent sur l'importance de ces éléments.

Par ailleurs, le Collège des hautes études de l'Institut diplomatique offre, depuis 2019, une formation rattachée au MEAE sur les enjeux européens et internationaux. Des diplomates du ministère y participent en tant qu'auditeurs et auditrices.

24

PROPOSITION

Encourager l'émergence d'une capacité de recherche et d'influence française centrée sur les Objectifs du développement durable



● Non mise en oeuvre

Rappel de la proposition : créer une plateforme académique française pluridisciplinaire, de dimension internationale, dans le domaine des idées et de la recherche sur le développement durable tant en France que dans les pays partenaires.

PROPOSITION 24



Afin de favoriser l'émergence d'un acteur français de dimension internationale dans le domaine de la recherche sur le développement international, la piste du passage à l'échelle d'acteurs existants est privilégiée. Parmi eux, comptent l'Initiative pour le développement et la gouvernance mondiale (IDGM), issue d'un rapprochement entre la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdri) et l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), ainsi que l'Institut de recherche pour le développement (IRD), le Centre d'études et de recherches sur le développement international (Cerdi), ou encore le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad). Le déplacement à Clermont-Ferrand du siège du Global Development Network, basé à New Delhi, s'inscrirait également dans ce cadre.

ENGAGER LE PASSAGE À L'ÉCHELLE DE L'ACTION HUMANITAIRE ET DE STABILISATION (PROPOSITIONS 25-26)

PROPOSITION 25



Rappel de la proposition : porter à 250 millions d'euros la dotation du Fonds d'urgence humanitaire d'ici 2022. Viser, d'ici 2025, 600 millions d'euros annuels pour l'ensemble de l'aide humanitaire et de stabilisation française.

Le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) est l'instrument du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères au service de l'action humanitaire et de la stabilisation. Il est géré par le Centre de crise et de soutien (CDCS). Les crédits alloués au FUH ont considérablement augmenté depuis 2014.

24

PROPOSITION

Encourager l'émergence d'une capacité de recherche et d'influence française centrée sur les Objectifs du développement durable



● Non mise en oeuvre

Évolution des crédits du programme 209 transitant par le CDCS, en millions d'euros :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dotation initiale	9,2	13,4	14,4	25,4	29	43,4	72,3	110,3
Crédits exceptionnels	5	5	16,5	34	57	48,6	53,7	n/a
Total exécuté sur l'année	14,2	18,4	30,9	59,4	86	92	126	n/a

Source : Centre de crise et de soutien.

Cette augmentation s'inscrit dans la décision du CICID de 2018 de consacrer 500 millions d'euros annuels à l'action d'urgence humanitaire et de stabilisation en sortie de crise d'ici 2022, soit un triplement des moyens par rapport à 2017. Le Président de la République a réitéré cet engagement lors de la Conférence nationale humanitaire du 17 décembre 2020.

Les moyens alloués par la France aux actions d'urgence humanitaire et de stabilisation le sont à travers des instruments bilatéraux (FUH et, pour

partie, Aide alimentaire programmée) et multilatéraux (contributions volontaires aux agences de l'ONU pour l'action humanitaire et, pour partie, Aide alimentaire programmée). Les moyens étant répartis entre ces trois outils, l'atteinte de l'objectif de 500 millions d'euros en 2022 ne suffirait probablement pas à porter les dotations du FUH à 250 millions d'euros.

Compte tenu de la trajectoire ascendante des moyens consacrés à l'aide humanitaire globale française, l'hypothèse de lui consacrer 600 millions d'euros d'ici 2025 est considérée comme réaliste.

PROPOSITION 26


Rappel de la proposition : rassembler sous l'égide du CDCS l'ensemble des dispositifs bilatéraux relatifs à l'action humanitaire et de stabilisation (intégrer au Fonds d'urgence humanitaire l'Aide alimentaire programmée, actuellement gérée par l'AFD ; transférer au CDCS les fonds alloués à l'Appel à Projets Crise et Sortie de Crise, également géré par l'AFD). Instituer un dialogue annuel de haut niveau avec la Commission européenne à la protection civile et aux opérations d'aide humanitaire (ECHO) pour améliorer l'alignement stratégique et optimiser l'utilisation des fonds.

L'action humanitaire et de stabilisation reste répartie entre trois instruments, qui répondent à une logique différente : le Fonds d'urgence humanitaire, géré par le CDCS, correspond à de l'aide bilatérale et transite principalement par des organisations de la société civile ; l'Aide alimentaire programmée (AAP), gérée par la Direction générale de la mondialisation du MEAE, transite par des canaux bilatéraux et multilatéraux ; et les contributions volontaires de la France aux agences de l'ONU correspondent à de l'aide multilatérale. Ces trois instruments sont financés par le Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui veille à leur bonne articulation. Ainsi, le CDCS est associé au comité de pilotage de l'AAP.

26
PROPOSITION
Faire du Centre de crise et de soutien l'acteur pivot de l'action humanitaire et de stabilisation

● Partiellement mise en oeuvre

Les appels à projets crise et sortie de crise restent gérés par l'AFD.

Le CDCS travaille étroitement avec la Commission européenne à la protection civile et aux opérations d'aide humanitaire (ECHO). Si l'instauration d'un dialogue annuel de haut niveau n'a pas été envisagée, le dialogue entre les deux entités s'est approfondi au cours des dernières années. Elles ont ainsi renforcé leur collaboration stratégique (le Commissaire chargé de la gestion des crises a assisté à la 5e Conférence nationale humanitaire de décembre 2020) et opérationnelle (mission conjointe au Burkina Faso, en Éthiopie et au Soudan, mise en place du premier pont aérien humanitaire européen).

FAVORISER LE DÉPLOIEMENT DE L'ACTION AU PLUS PRÈS DU TERRAIN (PROPOSITIONS 27-29)

PROPOSITION 27

27

PROPOSITION

Renforcer et décloisonner l'appui aux initiatives de toutes les organisations de la société civile



● Partiellement mise en oeuvre

Rappel de la proposition : porter à 300 millions d'euros d'ici 2022 les engagements du dispositif Initiatives-OSC de l'Agence française de développement (contre 77 millions en 2017), relever le seuil de cofinancement par l'AFD de 50 à 70 % (90 % pour le financement de projets relatifs aux droits humains), et ouvrir le guichet aux organisations étrangères.

Le Guichet Initiatives-OSC (I-OSC) de l'AFD cofinance, entre autres, des projets ou des programmes de terrain portés par des organisations de la société civile française visant à soutenir la structuration et le renforcement des capacités des organisations de la société civile des pays partenaires.

Les moyens alloués à ce dispositif doivent doubler de 70 à 150 millions d'euros sur la période 2017-

2022, sans toutefois atteindre les 300 millions d'euros proposés dans le rapport Berville. Le seuil de cofinancement par l'AFD est plafonné à 50 % (il a été rehaussé à 55 % pour 2020 et 2021, en raison de la crise sanitaire) du budget global des projets terrain (60 % s'ils sont en consortium), à 70 % pour les conventions de partenariat pluriannuel et à 75 % pour les programmes concertés pluri-acteurs.

Montants annuels alloués au dispositif I-OSC :

	2018	2019	2020	2021
Montants alloués au dispositif I-OSC (Crédits de paiement, en millions d'euros annuels)	78	93	104	115

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Projets annuels de performance 2018, 2019, 2020 et 2021.

Si les organisations françaises doivent nécessairement soumettre des projets en partenariat avec des organisations locales, le guichet I-OSC

n'offre pas la possibilité à ces dernières de déposer des intentions de projet sans partenaire française.

PROPOSITION 28



Rappel de la proposition : renforcer les moyens d'intervention des ambassades, afin de consolider et d'orienter stratégiquement l'appui de la France aux initiatives locales. Organiser le déploiement de financements par les ambassades en un fonds comportant trois volets : dialogue et soutien à la mise en œuvre de politiques publiques, initiatives en faveur de la jeunesse, et appui de projets innovants portés par la société civile. Ce fonds, correspondant à l'actuel Fonds de solidarité pour les projets innovants, pourrait atteindre 50 millions d'euros d'ici 2022, dont 40 % pour le volet jeunesse.

Lors de son discours à la Conférence des ambassadeurs et des ambassadrices d'août 2018, le Président de la République a annoncé soutenir la proposition de rehausser les moyens mis à disposition des ambassades pour encourager les initiatives locales.

Cette annonce a été réalisée par le biais de l'augmentation des ressources du Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI). Le FSPI permet aux ambassades de financer « des actions innovantes à impact rapide et fortement

28

PROPOSITION PIVOT

Renforcer et structurer stratégiquement le soutien des ambassades aux initiatives locales



● Largement mise en oeuvre

visibles au bénéfice des populations locales. » Les projets peuvent être financés à hauteur d'un million d'euros sur une durée maximale de deux ans. À échéance, ils ont vocation à être repris à plus grande échelle par une structure locale ou d'autres acteurs du développement. La sélection des projets met l'accent sur les initiatives en faveur de la jeunesse.

Le FSPI est alimenté à travers le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » géré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Les moyens alloués au FSPI ont doublé depuis 2018.

Moyens alloués au Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), 2017-2021 :

	2017	2018	2019	2020	2021
FSPI délégué aux ambassades (en millions d'euros par an)	32	34	32*	60	70

* Dont 24 millions en Loi de Finances initiale 2019, et 8 millions en redéploiement de crédits à partir de l'aide projet de l'AFD.

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Projets annuels de performance 2017, 2018, 2019, 2020 et 2021.

Le volet société civile de la proposition correspond à l'actuel Fonds pour les Projets Innovants des Sociétés Civiles et Coalitions d'Acteurs (PISCCA). Son champ d'action n'a cependant pas été élargi

aux méso-projets, dont le budget est compris entre 50 000 et 300 000 euros, comme le proposait le rapport Berville.

PROPOSITION 29



29

PROPOSITION

Redynamiser
l'action extérieure
des collectivités territoriales françaises



● Partiellement mise en oeuvre

Rappel de la proposition : augmenter les fonds destinés au soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales françaises et les rassembler en un guichet unique géré par l'Agence française de développement.

La mission « Aide publique au développement » finance l'action extérieure des collectivités territoriales françaises à travers deux principaux dispositifs.

La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères finance une partie de l'action

extérieure des collectivités territoriales françaises, dans le cadre d'appels à projets, de subventions et de l'organisation d'évènements. Les crédits du programme 209 transitant par la DAECT sont en augmentation depuis 2018, suite à la décision du CICID de 2018 de doubler, d'ici 2022, les fonds destinés au soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales.

Moyens alloués aux collectivités territoriales à travers le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2018-2021 :

	2018	2019	2020	2021
Transferts du Programme 209 aux collectivités territoriales française (crédits de paiement, en millions d'euros annuels)	6,8	7,5	9,4	11,5

Source : Projet annuel de performances du Programme 209 pour 2021.

D'autre part, l'Agence française de développement gère depuis 2014 la Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (Ficol), financée via le programme 209, qui permet aux collectivités territoriales de mettre en place des projets dans des pays en développement.

Ces deux dispositifs sont jugés complémentaires et n'ont pas vocation à être rassemblés (en particulier,

la Ficol permet de cofinancer des projets à hauteur de 200 000 euros minimum, alors que la DAECT peut financer des projets de moindre envergure).

Par ailleurs, l'article 4 du projet de loi développement solidaire (voir Proposition 9) ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales de développer et financer des actions de solidarité internationale dans le domaine de la mobilité.

DYNAMISER LA MOBILISATION DU SECTEUR PRIVÉ (PROPOSITIONS 30-36)

PROPOSITION 30

Rappel de la proposition : pallier le manque de concertation entre les pouvoirs publics et les acteurs privés (multinationales, TPE/PME, start-ups, fondations) pour assurer la continuité et la cohérence des initiatives, en encourageant la structuration d'une plateforme favorisant l'élaboration de programmes de travail communs aux niveaux international et européen.

Au niveau international, cette proposition n'a pas été mise en œuvre. La France intègre cependant les enjeux de la mobilisation du secteur privé d'une façon plus systématique dans les conférences internationales qu'elle organise (par exemple, dans le cadre du One Planet Summit).

Au niveau national, la réorganisation du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI, voir Proposition 18) a renforcé et modernisé la représentation du secteur privé en son sein. Le collège de « représentants d'employeurs » a été remplacé par un collège « de représentants d'acteurs économiques engagés dans

30

PROPOSITION

Organiser un dialogue permanent et structurant avec les acteurs privés aux niveaux international et national



● **Partiellement mise en oeuvre**

la coopération internationale et le développement durable », et un « collège de représentants des fondations » a été introduit. Le CNDSI s'est emparé du sujet de l'implication du secteur privé dans l'action française de coopération au développement durable et a adressé à l'État en 2018 des recommandations dans ce domaine.

31

PROPOSITION

Établir avec les fondations une feuille de route commune sur l'égalité femme-homme



● **Non mise en oeuvre**

Rappel de la proposition : élaborer, avec des fondations françaises et étrangères, un programme de travail commun sur l'égalité femmes-hommes.

Les acteurs concernés par cette proposition ne se la sont pas appropriée. Ils lui ont préféré l'élaboration de la Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018-2022) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (notamment dans le cadre du G7 de 2019), dont l'objectif spécifique 5 est le renforcement des liens notamment avec le secteur privé pour lutter contre les inégalités entre les femmes et les hommes. Ainsi, le potentiel de convergence avec le secteur privé sera analysé et une base de données sur les initiatives existantes financées par des fonds privés, comme les fondations d'entreprises, sera créée.

PROPOSITION 31

PROPOSITION 32



Rappel de la proposition : relancer des partenariats en faveur de la mobilisation des ressources intérieures des pays partenaires (tels que la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales).

La mobilisation des ressources intérieures désigne la capacité d'un État à percevoir des recettes, en particulier via la fiscalité (à travers par exemple l'élargissement de la base des recettes fiscales, l'amélioration de la collecte des impôts, ou la lutte contre la fraude fiscale et les flux financiers illicites), et à les utiliser pour financer sa croissance. La France a effectivement fait de la mobilisation des ressources domestiques l'un des axes prioritaires de sa présidence du G7 en 2019. Dans leur déclaration sur le financement du développement durable, les pays membres du G7 réaffirment leur engagement en faveur de la coopération internationale visant à soutenir les efforts de mobilisation accrue des ressources nationales.

Par ailleurs, dans le cadre de la « stratégie interministérielle d'appui à une meilleure mobilisation des ressources intérieures dans les économies en développement » définie et adoptée en 2020 par le ministère de l'Économie et des finances et le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, la France s'est engagée sur le sujet.

Le Plan d'investissement stratégique 2020-23 prévoit 60 millions d'euros d'investissements en faveur du renforcement des initiatives favorisant la mobilisation des ressources domestiques des pays partenaires. La moitié est prévue via une aide en dons transitant

32

PROPOSITION PIVOT

Porter au G7 de 2019 une initiative en faveur de la mobilisation des ressources domestiques



● Mise en oeuvre

par le canal bilatéral, répartie entre l'AFD et Expertise France. Des projets mis en œuvre par Expertise France et appelant à la mobilisation de l'expertise publique française ont d'ores et déjà pu être financés via ce biais. C'est le cas de la facilité d'appui pour l'opérationnalisation des Caisses des dépôts et consignations (CDC) des pays d'Afrique de l'Ouest, un projet ayant pour objectif d'améliorer la mobilisation des ressources internes africaines et la contribution des marchés de capitaux africains au développement du continent. Cette initiative française inscrite dans la stratégie globale de l'Union européenne « Collect More – Spend Better » permet également le renforcement de la coopération européenne en matière de mobilisation des ressources domestiques.

L'autre moitié est consacrée à la promotion d'une réponse multilatérale à la mobilisation des ressources domestiques, dont 0,3 million contribue au financement de la contribution de la France à la Plateforme de collaboration sur les questions fiscales.

Le Cadre de partenariat global (voir Proposition 1) réitère l'importance accordée par la France à la « mobilisation des ressources intérieures publiques et privées. » Le sujet a également été discuté lors du Sommet sur le financement des économies africaines, qui s'est tenu à Paris le 18 mai 2021.

PROPOSITION 33



Rappel de la proposition : mettre l'accent sur les activités de garantie de la Banque européenne d'investissement, en créant un dispositif de garantie pays, un outil de couverture des risques de change, et des instruments de garanties en premières pertes.

Le cadre financier pluriannuel de l'Union Européenne (UE) pour la période 2021-2027 introduit une restructuration des instruments d'action extérieure de l'UE, pour les rassembler en un nouvel Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI, voir Proposition 4).

Le NDICI comporte un Fonds européen pour le développement durable élargi (FEDD+), qui vise à mobiliser des ressources privées supplémentaires en faveur du développement durable. Selon les discussions en cours, le FEDD+ regrouperait les garanties dont la Banque européenne d'investissement (BEI) bénéficiait depuis 2014 de manière exclusive pour ses prêts à l'extérieur

33

PROPOSITION
Faire de la garantie un axe moteur des activités de la Banque européenne d'investissement

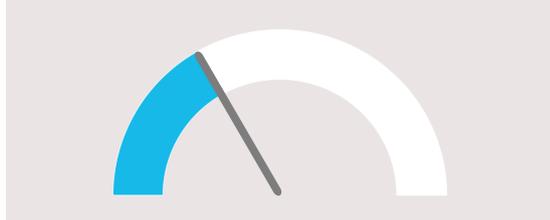


● Partiellement mise en oeuvre

de l'Union, ainsi que le Fonds européen de développement durable existant, ouvert à l'ensemble des bailleurs éligibles. Dans le FEDD+, la BEI devrait conserver un accès dédié aux garanties allouées par l'UE. Le montant global alloué à la BEI pour la période 2021-2027 est de 26,7 milliards d'euros, soit environ la moitié du montant global des opérations FEDD+ fixé à 53,4 milliards d'euros.

34

PROPOSITION
Faire de la Place de Paris le premier centre d'innovation financière pour la transition écologique et solidaire



● Partiellement mise en oeuvre

PROPOSITION 34



Rappel de la proposition : décliner le dispositif des obligations vertes sur des priorités françaises telles que l'éducation (educ bonds) et la santé (health bonds) et collaborer avec des entreprises de gestion d'actifs françaises pour promouvoir le développement de ce marché dans les pays émergents. Développer le marché des obligations à impact social.

En 2017, la France, via l'Agence France Trésor, a émis pour la première fois une obligation souveraine verte, un titre de dette destiné à financer des projets en faveur du climat. En 2021, elle continuera d'abonder cette première obligation verte et en émettra une seconde. Ce dispositif n'a, à ce jour, pas été décliné à d'autres secteurs.

Le système des obligations à impact social, dans lequel un investisseur privé finance un projet à impact social et n'est rémunéré que s'il atteint des résultats concrets, s'est développé depuis 2018 (passant de 108 projets de ce type dans le monde en 2018, dont six dans des pays en développement, à 206 projets en 2021, dont 18 dans des pays en développement). En France, la secrétaire d'État à l'Économie sociale, solidaire et responsable a lancé en septembre 2020 un appel à projets sur des « contrats à impact », qui succède à un dispositif lancé en 2016 qui ne s'est pas pérennisé.

PROPOSITION 35


Rappel de la proposition : permettre à Proparco de développer de nouveaux outils permettant des effets de levier avec les financements privés : garanties, syndication et gestion pour compte de tiers.

Proparco¹² est la filiale du Groupe Agence française de développement (AFD) dédiée au financement et à l'accompagnement du secteur privé (entreprises et établissements financiers actifs sur les secteurs clés du développement).

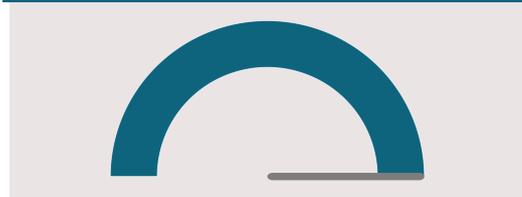
Proparco ambitionnait en 2017 de doubler ses engagements annuels pour atteindre 2 milliards d'euros en 2020. Cet objectif a été dépassé dès 2019, année durant laquelle elle a déployé 2,5 milliards d'euros de financements. Elle ambitionne désormais d'atteindre 3 milliards d'euros d'engagements annuels en 2022.

En 2019, l'AFD a transféré ses activités concernant le secteur privé vers Proparco, qui est devenue le point d'entrée unique du groupe AFD pour le secteur privé. Les activités de garantie de l'AFD, notamment le dispositif ARIZ de garantie en perte finale, ont été transférées à la division Institutions financières et Inclusion de Proparco. Proparco a ainsi pu étendre rapidement son offre de garanties à l'ensemble des banques de son portefeuille.

En réponse aux conséquences économiques de la pandémie de Covid-19, le Groupe AFD a doté d'un milliard supplémentaire son initiative Choose Africa. Cette initiative permet, entre autres outils, de proposer des dispositifs de garanties aux TPE et PME affectées par la crise sanitaire.

35
PROPOSITION

Fournir à Proparco les moyens de mobiliser davantage les instruments à fort effet de levier - Garantie, syndication, gestion pour compte de tiers



● **Mise en oeuvre**

Proparco n'a pas atteint la taille critique qui lui permettrait de mener des activités de syndication. En revanche, la société amplifie depuis plusieurs années ses partenariats avec d'autres institutions de financement du développement. Elle partage les trois quarts de ses engagements avec l'une ou plusieurs de ses partenaires. Par exemple, en 2012, Proparco a créé une facilité de cofinancement avec ses homologues allemands (DEG) et néerlandais (FMO). Ceci leur permet de mutualiser leurs moyens et de déléguer à l'une des trois partenaires l'instruction et le suivi des projets, sur le principe de la syndication. Lorsque Proparco aura atteint une taille critique, elle pourrait envisager le passage à l'échelle de tels dispositifs.

Dans son plan d'orientation stratégique 2018-2022, le groupe ambitionne de devenir une plateforme de mobilisation du secteur privé pour le développement durable. Il prévoit le développement d'une activité de gestion pour compte de tiers, afin d'entrer sur des marchés trop volumineux pour être financés par une seule institution. Depuis mars 2019, Proparco est agréée en tant que société prestataire de service d'investissement (PSI) et peut fournir des conseils à des gestionnaires d'actifs professionnels sur leur stratégie en la matière. L'opérateur réfléchit actuellement à l'approfondissement de cette stratégie.

¹² Proparco est le sigle social de la Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Économique.

PROPOSITION 36


Rappel de la proposition : créer un fonds pour soutenir des démarches expérimentales et des initiatives caractérisées par une prise de risque avérée, en particulier sur les étapes les plus risquées du financement, favorisant in fine des solutions transformatrices et durables.

Le Conseil présidentiel du développement du 17 décembre 2020 a officialisé la création d'un Fonds d'Innovation pour le Développement (FID). Il est présidé par Esther Duflo, économiste du développement et co-lauréate du Prix Nobel d'économie 2019. Son premier Conseil de direction s'est tenu en février 2021 et a été suivi par la parution de son premier appel à projets.

Le FID vise à « impulser, accélérer et déployer des solutions innovantes contre la pauvreté et les inégalités. » Il permettra à tous types d'organisations (institutions de recherche, gouvernements, ONG, entreprises privées) de tester de nouvelles idées, d'expérimenter des passages à l'échelle supérieure et d'évaluer l'efficacité de solutions innovantes contre la pauvreté et les inégalités. Le FID financera des innovations à différents stades de maturation, de la préparation de projet au passage à l'échelle. Il sera ouvert à des propositions d'innovations dans

36
PROPOSITION
**Créer un fonds dédié
à l'innovation
et à l'expérimentation**

● Mise en oeuvre

tous les secteurs, et soutiendra en particulier les propositions portant sur l'éducation, la santé, le changement climatique et l'égalité des genres. Le Fonds sera ouvert à toute proposition portant sur un projet d'innovation dans un pays à revenu faible ou intermédiaire, mais encouragera les projets portant sur les pays prioritaires de la France selon la définition qu'en donne le CICID.

Indépendant mais hébergé à l'AFD, le FID est financé par l'État à hauteur de 15 millions d'euros par an sur cinq ans (75 millions d'euros au total), répartis entre le Programme 110 (10 millions d'euros) et le Programme 209 (5 millions d'euros). Pour 2021, année de démarrage, 3 millions d'euros seront attribués depuis le programme 110 et 5 millions d'euros depuis le programme 209. Alors que le rapport Berville suggérait une dotation de 100 millions d'euros, les financements octroyés sont estimés suffisants pour le fonctionnement du Fonds.

CONCLUSION

La pandémie de Covid-19 fait trembler les fondements de nos sociétés et l'équilibre précaire des relations entre les nations et en leur sein. Si ses conséquences sociales, économiques et sanitaires à court, moyen et long terme demeurent difficiles à évaluer, elle a mis en évidence le caractère interdépendant de notre monde. La pandémie révèle avec force que les frontières entre ce qui relève des enjeux strictement locaux, nationaux, régionaux et mondiaux n'ont plus lieu d'être.

Dans ce cadre, la France se doit de jouer un rôle important dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales. Rôle qu'elle paraît disposée à endosser, en témoignant la présentation fin 2020 du projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, ainsi que l'augmentation des moyens financiers alloués à la politique française d'aide au développement, engageant la France à allouer 0,7% de sa richesse à l'APD en se conformant à une résolution hautement symbolique des Nations Unies datant de 1970.

Depuis la remise du rapport du député Hervé Berville en 2018, les acteurs publics ont engagé la modernisation de l'APD française. Une place plus importante est accordée à la coopération entre les acteurs, à l'évaluation des actions menées, à l'innovation, ou encore à la redevabilité envers la société civile.

Cependant, la pandémie de Covid-19 rappelle également que la transformation à l'œuvre n'est pas encore à la hauteur des enjeux. Tout en restant

confrontés aux défis de l'Agenda 2030 (pauvreté, faim, santé, éducation, inégalités, changements climatiques, biodiversité, paix...), les acteurs de l'APD française doivent pouvoir être en mesure d'adapter rapidement leurs pratiques et outils à de nouveaux contextes et besoins, en mettant le bien-être des populations et le respect de leurs droits fondamentaux au cœur de la coopération internationale. La crise sanitaire représente aussi une opportunité pour la France de se montrer à la hauteur des ambitions de sa politique d'aide au développement, en contribuant sa part équitable au financement de la réponse internationale à la crise sanitaire et en soutenant les pays les plus fragilisés par l'impact politique, social et économique de la pandémie dans les enceintes internationales.

Le 26 novembre 2020, l'Assemblée nationale adoptait une résolution afin de permettre l'intégration des Objectifs de développement durable (ODD) dans le processus législatif. Si elle n'est pas contraignante, cette résolution rappelle que la promotion des ODD à l'international nécessite une cohérence entre toutes les politiques publiques menées par la France, qu'elles aient une vocation locale, nationale ou internationale.

La poursuite des efforts de modernisation et de renforcement de l'efficacité et de la redevabilité de l'APD française, et de son articulation avec ses autres politiques publiques, sera déterminante dans sa capacité à contribuer à l'atteinte des Objectifs de développement durable.

ANNEXE : PERSONNES CONSULTÉES

Nom	Institution	Fonction
Béatrice Lederlé	Agence française de développement	Directrice adjointe Afrique
Thomas Mélonio	Agence française de développement	Directeur exécutif Innovation, recherche et savoirs
Hervé Berville	Assemblée Nationale	Député de la 2e circonscription des Côtes-d'Armor
Thomas d'Yvoire	Assemblée Nationale	Collaborateur parlementaire
Gautier Centlivre	Coordination SUD	Chef de file de la commission APD et financement du développement, Responsable plaidoyer chez Solidarité Sida
Martin Fortes-Delacroix	Expertise France	Directeur de la stratégie
Sophie Schapman	Expertise France	Coordinatrice suivi-évaluation
Baptiste Bourboulon	Ministère de l'Économie, des finances et de la relance (MEFR) Direction du budget 7e sous-direction	Chef du Bureau Affaires étrangères et aide au développement – 7BAED
Morgan Larhant	MEFR Direction du budget 7e sous-direction	Sous-directeur
Christophe Bories	MEFR Direction générale du Trésor	Sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement (Bureau Multifin)
Béatrice Di Piazza	MEFR Direction générale du Trésor	Adjointe à la cheffe du Bureau aide publique au développement
Virginie Gallerand	MEFR Direction générale du Trésor	Cheffe du bureau aide publique au développement
Anne-Charlotte Dommartin	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM)	Déléguée pour les relations avec la société civile et les partenariats
Sophie Maysonnave	MEAE DGM	Adjointe au sous-directeur du développement

Évaluation de la mise en œuvre des propositions du Rapport sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale

Cyrille Pierre	MEAE DGM	Directeur général adjoint
François-Xavier Reymond	MEAE DGM	Délégué adjoint pour les relations avec la société civile et les partenariats
Éric Chevallier	MEAE Centre de Crise et de Soutien	Directeur
Géraldine Briand	MEAE Centre de Crise et de Soutien	Coordinatrice du pôle action humanitaire
Maé Kurkjian	ONE France	Responsable plaidoyer
Louis-Nicolas Jandeaux	Oxfam France	Chargé de plaidoyer Aide Publique au Développement, Dette des pays du Sud
Grégory Clemente	Proparco	Directeur général

Focus 2030

Focus 2030 est une association qui accompagne les acteurs de la solidarité internationale dans les domaines de la communication, de la mobilisation et du plaidoyer en vue de la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations unies d'ici 2030.

Notre objectif vise à mettre à l'agenda politique, médiatique et citoyen les enjeux de développement international, les inégalités mondiales et la lutte contre la pauvreté, en vue de l'adoption de politiques publiques ambitieuses, transparentes et efficaces.

Focus 2030 concentre ses actions autour de 3 pôles d'activités :

- un pôle DATA qui produit et analyse des données qualitatives et quantitatives via la réalisation de sondages d'opinion sur la solidarité internationale et la publication de faits et chiffres sur les enjeux de développement
- un pôle INNOVATION qui accompagne et finance des campagnes et recherches innovantes sur les Objectifs de développement durable et le financement du développement
- un pôle DÉVELOPPEMENT qui réunit de manière régulière la communauté des acteurs du développement (ONG, think tanks, organisations internationales, institutions publiques) afin d'échanger et co-construire des actions communes

Focus 2030 intervient principalement en France, en Espagne et en Italie.

Rédactrice : Léa Fuirot, Chargée de programmes, Focus 2030

Directeur de la publication : Fabrice Ferrier, Directeur, Focus 2030

ÉVALUATIONS

FOCUS 2030

**MODERNISATION DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT :
OÙ EN EST-ON ?**

ÉDITION MAI 2021