



COORDINATION SUD



RAPPORT

**SOLIDARITÉ INTERNATIONALE :
BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA LOI DE PROGRAMMATION
DU 4 AOÛT 2021**

En partenariat avec

 **thenexuslab**

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale (OSI).

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble, aujourd'hui, 184 ONG, adhérentes directes ou au travers de six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Agissant avec et en faveur des populations les plus laissées pour compte, ces organisations mènent des actions humanitaires d'urgence, de développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains, ou encore de plaidoyer et d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale.

Pour le secteur associatif de droit français de la solidarité internationale, Coordination SUD, avec ses organisations membres, assure quatre missions : la promotion et la défense d'un environnement favorable à l'action et l'expression des organisations de la société civile (OSC), l'appui et le renforcement de ces mêmes OSC, la construction et la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde sur les politiques de solidarité internationale ; et enfin, la veille et la prospective sur la solidarité internationale et son secteur associatif, leurs évolutions et enjeux.

Coordination SUD, Rassembler et Agir pour la Solidarité Internationale

« Déchiffrer le monde réel en le dépouillant des visions et des valeurs dont la langue, toute langue, est porteuse, c'est en déranger l'ordre institué, en bouleverser les hiérarchies. »*

C'est aussi pourquoi Coordination SUD, pour tous ses documents et autres publications, utilise l'écriture inclusive, à tout le moins non exclusive, tirée des orientations et principes suggérés par le Haut Conseil français à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Quelques petits changements d'habitudes ajoutés à quelques procédés de rédaction très simples et très concrets permettent de donner à écrire, lire, voir et comprendre le monde et les sociétés dans leur pluralité. Ainsi, cette publication repose sur :

- des formulations neutres (ex. présidence plutôt que président) ;
- des noms et adjectifs épïcènes, (ex. responsable plutôt que chef) ;
- le dédoublement des mots (ex. citoyennes et citoyens) en respectant l'ordre alphabétique pour leur mention ;
- l'accord de proximité avec le dernier nom, qu'il soit féminin ou masculin, singulier ou pluriel ;
- un recours, si besoin est, au point médian.

Les visuels utilisés par Coordination SUD complètent cette expression inclusive évitant les stéréotypes de genre et bousculant nos réalités, et surtout leurs compréhensions.

* Annie Ernaux, Prix Nobel de Littérature 2022, discours, Stockholm, 7 décembre 2022

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	5
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE COORDINATION SUD	7
INTRODUCTION	9
Objectifs et attentes de l'évaluation	9
Méthodologie d'analyse	9
Contexte de création de la loi du 4 août 2021	10
Vue d'ensemble	11
CHAPITRE 1 : LES OBJECTIFS ET LE PÉRIMÈTRE POSÉS DANS LA LOI DE PROGRAMMATION	13
Présentation du contenu de la loi	13
Analyse de la performance de la loi	14
Analyse dynamique de la loi et implications de la séquence de 2023	20
CHAPITRE 2 : LES RESSOURCES ET LES MOYENS ALLOUÉS À L'APD	25
Présentation du contenu de la loi	25
Analyse de la performance de la loi	27
Analyse dynamique de la loi et implications de la séquence de 2023	29
CHAPITRE 3 : LE PILOTAGE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE	35
Présentation du contenu de la loi	35
Analyse de la performance de la loi	36
Analyse dynamique de la loi et implications de la séquence de 2023	38
CHAPITRE 4 : LA REDEVABILITÉ DE L'ÉTAT À L'ÉGARD DES PARLEMENTAIRES ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	43
Présentation du contenu de la loi	43
Analyse de la performance de la loi	43
Analyse dynamique de la loi et implications de la séquence de 2023	45
LIMITES DE L'ÉTUDE ET PISTES D'APPROFONDISSEMENT	50
ANNEXES	51
Revue documentaire	51
Acronymes utilisés	53
Matrice d'analyse de la mise en œuvre de la loi	54



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

En 2021, le Parlement adoptait à l'unanimité la Loi de Programmation relative au Développement Solidaire et à la Lutte contre les Inégalités Mondiales (LOPDSLIM), traduisant la volonté de la France d'opérer une montée en puissance quantitative et qualitative de la politique de solidarité internationale.

Le présent rapport offre une double analyse de la mise en œuvre de la loi :

- Une analyse « statique », en identifiant des dimensions « quantifiables » de la loi et en évaluant leur degré d'atteinte.
- Une analyse « dynamique », sur la base d'entretiens réalisés avec des personnes issues de l'écosystème de l'APD française, pour qualifier la mise en œuvre de la loi et en identifier des tendances.

Quatre dimensions sont analysées, jugées comme lacunaires avant l'adoption de la loi, et que cette dernière devait contribuer à améliorer : la fixation d'objectifs et d'un périmètre pour la politique d'APD, des objectifs de moyens et de ressources, des précisions quant au pilotage et à la mise en œuvre, et des mécanismes de redevabilité.

1 | Dans l'ensemble, les acteurs et actrices saluent la dynamique inclusive qui a caractérisé l'élaboration de la loi, ainsi que l'approche partenariale sur laquelle elle repose. Elle identifie des priorités claires, tant géographiques que transversales. Des cibles d'allocation de ressources sont établies pour ces priorités. Par ailleurs, la loi cherche à accroître la part de dons dans l'APD française, ainsi que la part transitant par des canaux bilatéraux plutôt que multilatéraux. L'existence d'une programmation pluriannuelle des crédits, si elle reste subordonnée au principe d'annualité budgétaire, a permis de crédibiliser les efforts de la France.

2 | La mission estime que la loi est assez faiblement mise en œuvre, notamment en ce qui concerne les dimensions « moyens et ressources » et « redevabilité », puisque seulement 31,5% des dispositions quantifiables sont jugées « atteintes ». La dimension « pilotage » est celle qui affiche le meilleur bilan.

- **Les objectifs de concentration géographique ne sont pas atteints.** En 2022, seul un « pays CICID » apparaît dans les dix premiers pays bénéficiaires. La part d'APD dévolue aux pays prioritaires n'a pas évolué avec l'adoption de la loi et demeure inférieure à 20 %. La suppression de la liste des pays prioritaires peut être interprétée comme un aveu d'échec.
- **La loi n'a pas amorcé de véritable réallocation de l'APD bilatérale vers les secteurs sociaux prioritaires.** La part des secteurs identifiés comme prioritaires dans la loi (santé, éducation, alimentation, eau et assainissement, gouvernance démocratique, économique et financière) demeure elle aussi stable depuis 2018, entre 38 % et 42,6 %.
- **La dimension redevabilité, raison d'être du passage par une loi de programmation, est au mieux lacunaire.** Les rapports annuels au Parlement ne sont pas produits, la commission d'évaluation n'est toujours pas opérationnelle, et le format des données accessibles ne permet pas leur exploitation optimale. Les documents budgétaires ne rendent pas compte des effets et impacts de la politique française d'APD.

3 | Deux temps dans la politique d'APD française se sont distingués ces dernières années. D'abord un « état de grâce » suivant l'élection présidentielle de 2017, fait d'annonces révélant un « réarmement » de la politique française (discours de Ouagadougou, discours à l'Assemblée Générale des Nations Unies), concrétisées par des décisions politiques fortes (CICID 2018, rapport Berville, LOPDSLIM) et des résultats tangibles (atteinte des 0,55 % du RNB en 2022).

Cette période correspond à un temps de stabilité et de portage politique matérialisé par une majorité présidentielle au Parlement, et par la présence d'un ministre des Affaires étrangères qui a su intéresser son administration au sujet.

4 | Puis, à compter de 2023, la France a opéré un revirement quantitatif, qualitatif, normatif et sémantique dans les objectifs alloués à son APD. Le revirement quantitatif s'est matérialisé par une baisse des montants d'APD (coupes budgétaires et report de l'objectif de 0,7 % du RNB à 2030). Le recul qualitatif a lui été incarné par les conclusions du CICID de 2023, qui font planer une menace de conditionnalité de l'aide et actent la fin de la liste de pays prioritaires. Il y a également une bascule « normative » caractérisée par une reprise en main politico-administrative de l'APD avec des mises à jour importantes des priorités sans consultation de la représentation nationale. Revirement sémantique enfin, avec l'introduction de la notion d' « investissement durable et solidaire ».

5 | Le pilotage et le modèle économique et politique de l'APD française, dont la mise en œuvre repose notamment sur l'action d'une banque de développement, est difficilement compatible avec un focus sur les pays les moins avancés et sur les secteurs sociaux. Ce choix structurant pour l'architecture de mise en œuvre de l'APD détermine les flux et modalités de décaissements de l'aide programmable : recours réguliers aux prêts et partenariats privilégiés avec les États plus qu'avec la société civile.

6 | La gouvernance de l'APD française n'a pas été significativement clarifiée par la loi. Les objectifs de cette dernière n'ont pas été retranscrits dans les objectifs du COM 2020-2022, et le COM à venir portera principalement sur les conclusions du CICID 2023. Des frictions existent dans l'exercice de la tutelle de l'AFD par le MEAE et Bercy. L'ajout d'une réunion annuelle entre les deux ministères interroge. Sur le terrain, les Conseils Locaux de Développement ont dans une certaine mesure été créés, mais la mission ne trouve pas d'évidence de leur influence dans la mise en œuvre de l'APD.

7 | La mutation qualitative de l'APD, traduite dans la loi par un recours accru aux dons et aux financements bilatéraux, n'est que très partiellement réalisée. La ventilation bilatéral/multilatéral ne montre pas de changement significatif. La part des dons est à la hausse, mais les prêts demeurent conséquents dans les flux bilatéraux.

8 | Les OSC ont bénéficié de la hausse des crédits d'APD, mais les objectifs de la loi ne sont que partiellement atteints. En 2022, les montants d'APD transitant par les OSC ont dépassé l'objectif de doublement par rapport à 2017, et la loi consacre leur droit d'initiative. Toutefois, l'objectif de rattrapage de la moyenne des pays de l'OCDE, mentionnée dans la loi, n'est pas atteint.⁹

9 | La séquence de 2023 témoigne d'une « dépriorisation de la loi » au profit de décisions prises « en chambre », sans implication de la représentation nationale. L'annulation de crédits de la mission APD en février 2024 acte sinon la fin du momentum suscité par l'adoption de la loi de 2021, au moins une dépriorisation de cette dernière, et la relégation au statut de variable d'ajustement budgétaire. Les personnes rencontrées par la mission sont partagées, mais plusieurs affirment qu'un retour aux commandes du Parlement et qu'un rappel à la loi est non seulement possible, mais surtout opportun.

10 | En 2022, l'organisation Focus 2030 analysait que : « La France devra confirmer dans les années à venir sa capacité à tenir ses engagements dans la durée, qu'il s'agisse de moderniser ses instruments de coopération et d'en accroître la transparence, de confirmer la trajectoire financière de son aide publique au développement, ou de renouveler – en profondeur – son partenariat avec le continent africain ». Force est de constater que les engagements n'ont pas été tenus dans la durée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS DE COORDINATION SUD

Le gouvernement ne peut continuer à ignorer les dispositions de la loi de 2021. Celle-ci l'engage auprès des Françaises et des Français, de la représentation nationale, ainsi qu'auprès des populations et pays auxquels s'adresse la politique française de solidarité internationale.

Ce rapport d'analyse peut aujourd'hui être présenté grâce au rôle actif que jouent les associations de solidarité internationale pour la transparence et la redevabilité de l'action publique. Non seulement opératrices, ces associations possèdent une plus-value et une expertise qui leur sont propres et qui sont reconnues par la loi en son article 2.

Constatant le faible niveau de mise en œuvre de la loi, en particulier dans sa dimension programmatique et sa dimension redevabilité, Coordination SUD adresse aux pouvoirs publics et aux parlementaires les recommandations suivantes :



RECOMMANDATIONS

- 1** Auditionner régulièrement et publiquement les associations de solidarité internationale afin de valoriser la politique française de solidarité internationale et de mettre en évidence son niveau et ses effets. Atteindre la cible de financement des organisations de la société civile à hauteur de 15 % de l'APD bilatérale afin de leur permettre de réaliser pleinement leurs missions.
- 2** Réaligner le budget de l'aide publique au développement sur la programmation de la loi de 2021 en vue d'atteindre la cible de 0,7 % du revenu national brut alloué au financement de la solidarité internationale.
- 3** Traduire les priorités transversales, sectorielles, et géographiques définies dans la loi de 2021 à travers les instruments de la France en matière d'aide publique au développement. La hausse de la part des dons dans l'APD permettra d'atteindre ces objectifs.
- 4** Cesser de distordre l'aide publique au développement en recherchant à lui assigner des objectifs d'influence diplomatique ou économique, ce qui affecte négativement tant son efficacité que la crédibilité internationale de la France.
- 5** Mettre en œuvre les dispositions de la loi concernant la dimension redevabilité et préciser la composition de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement afin d'y garantir la présence de personnes expertes issues du secteur de la société civile, pour que celle-ci puisse au plus vite débiter ses travaux.



INTRODUCTION

OBJECTIFS ET ATTENTES DE L'ÉVALUATION

En 2021, la France adoptait à l'unanimité la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (LOPDLSIM), avec l'ambition de « *rebâtir un pilotage politique et stratégique solide pour notre politique de développement* »¹. Cette loi, en préparation depuis 2018, venait remplacer la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale².

Présentée comme allouant des efforts sans précédent pour la solidarité internationale, la loi du 4 août 2021 souhaitait asseoir une approche partenariale, consacrée par la présence en annexe d'un Cadre de Partenariat Global. Selon les termes du rapporteur en charge de l'élaboration de cette loi, cette annexe constitue « *une disposition programmatique, au sens de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution : 'Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État'* »³.

Coordination SUD, plateforme des associations françaises de solidarité internationale, a souhaité réaliser un bilan de la mise en œuvre de cette loi, et ainsi apprécier si les engagements pris ont été tenus, trois ans après son adoption. La mission a été confiée au consultant Clément Dupont en raison de sa connaissance de l'APD française et de son expérience professionnelle (SCAC, Expertise France).

MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE

Le travail d'analyse s'est appuyé sur trois types de données :

- Revue d'un corpus documentaire dense (voir les annexes).
- Réalisation d'entretiens avec des personnalités associées à la création, la mise en œuvre et/ou le suivi de la politique française de coopération internationale.
- Audit des données ouvertes disponibles sur le site <https://data.aide-developpement.gouv.fr/>. La mission a aussi consulté les données de l'OCDE.

Les données ainsi récoltées ont été analysées à l'aune de quatre dimensions liées à la mise en œuvre de la politique française de coopération internationale, qui avaient été jugées lacunaires par certains rapports avant l'adoption de la loi⁴, et que cette dernière ambitionnait de venir renforcer : la définition d'objectifs et de périmètres clairs ; l'allocation de ressources et de moyens à la hauteur ; des clarifications sur l'architecture de pilotage et les dispositifs de mise en œuvre ; les mécanismes de redevabilité.

1 Étude d'impact du projet de loi, Direction du Développement Durable, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 2 novembre 2020

2 Article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

3 Rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, 12 janvier 2021

4 Notamment : Rapport de la Cour des Comptes en 2012 ; Evaluation de la contribution des acteurs de la société civile à l'action de développement et de solidarité internationale de la France (2009-2015) ; Rapport Berville « Un Monde en commun », 2018

Les résultats sont détaillés, pour chaque dimension, dans les chapitres suivants à travers une double analyse :

- Une analyse statique, factuelle : les dispositions de la loi ont été transposées en une matrice d'objectifs quantifiables, annexée au rapport. Le rapport évalue dans quelle mesure les objectifs sont atteints, et cherche à apporter un éclairage aux éléments qui ont pu affecter les performances de la loi.
- Une analyse dynamique, plus subjective : les entretiens ont permis d'obtenir des éléments plus complexes et de relativiser certains points de l'analyse statique. Ils permettent d'identifier des tendances et de donner vie à des considérations purement quantitatives.

CONTEXTE DE CRÉATION DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021

Avant l'adoption de la LOPDSLIM, la mise en œuvre de la politique française de coopération internationale suivait les grandes lignes déterminées dans la loi 2014-773 du 7 juillet 2014⁵ qui couvrait la période 2014-2019. Cette dernière identifiait un certain nombre d'objectifs et de priorités mais souffrait d'une absence de vision stratégique, s'en remettait aux conclusions du CICID pour les déclinaisons opérationnelles, et ne proposait pas de programmation budgétaire à la hauteur des ambitions.

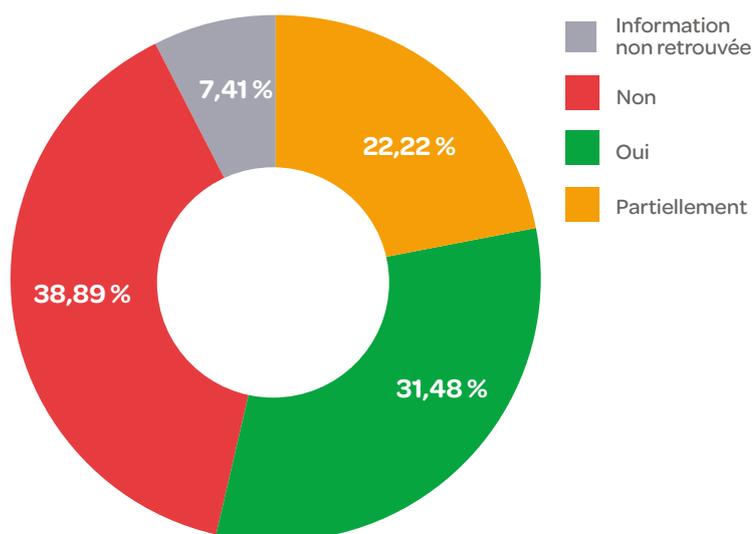
Dès son élection en 2017, le président de la République a souhaité impulser une nouvelle dynamique et repositionner la France comme actrice de premier rang de l'aide au développement. Ces velléités, incarnées notamment en 2017 par le discours de Ouagadougou et rappelées lors de l'Assemblée Générale des Nations Unies, ont par la suite été matérialisées dans une lettre de mission signée par le Premier Ministre Edouard Philippe à l'endroit du député Hervé Berville, confiant à ce dernier le soin de conduire une mission de modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale. Le courrier rappelait les grands axes des conclusions du CICID 2018 : concentration géographique (identification de pays prioritaires), priorités sectorielles (crises et fragilités, éducation, climat, santé) et transversales (égalité hommes-femmes), hausse des moyens (cible de 0,55 % du RNB alloué à l'APD à horizon 2022, et rappel de l'objectif des 0,7 %) et nouvelle répartition de ces derniers (davantage de dons et d'aide bilatérale), un renforcement du pilotage politique de l'APD (création du CPD) et une plus grande redevabilité (« politique ambitieuse d'évaluation de l'aide au développement »). Les travaux de cette mission ont été compilés dans un rapport remis à l'été 2018 et qui comprenait une liste de 12 « propositions pivots », dont la troisième formulée comme suit : « *Présenter une loi d'orientation et de programmation de la politique de partenariats et de solidarité internationale* ».

La loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales (LOPDSLIM) comprend par ailleurs en annexe un « Cadre de partenariat global » qui détaille les objectifs de la politique de développement solidaire, et insiste sur la dimension partenariale de sa mise en œuvre. Ce document, qui se veut particulièrement extensif et ambitieux, articule entre elles les stratégies sectorielles françaises et décrit comment elles s'inscrivent dans les priorités françaises.

5 LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

VUE D'ENSEMBLE

FIG. 1 : MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021, EN % DES DISPOSITIONS QUANTIFIABLES
(cf. matrice en annexe)

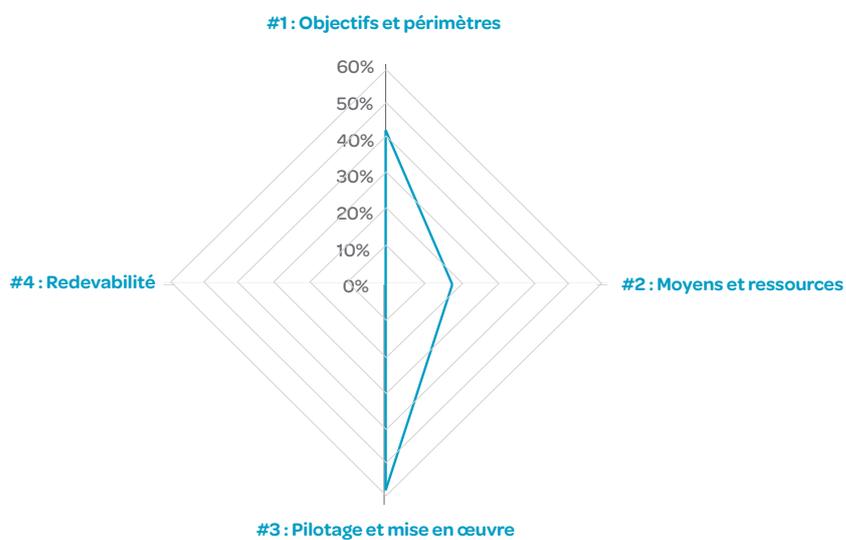


Source : auteur

Dans l'ensemble, la mission considère que la loi est faiblement appliquée. C'est particulièrement le cas pour les dimensions « ressources et moyens » et « redevabilité ». Pour cette dernière, la mission estime qu'aucune des dispositions de la loi n'a été entièrement atteinte.

FIG. 2 : NIVEAU DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 4 AOÛT 2021

Evaluation en % selon 4 dimensions. (cf. matrice en annexe)



Source : auteur



CHAPITRE 1 : LES OBJECTIFS ET LE PÉRIMÈTRE POSÉS DANS LA LOI DE PROGRAMMATION

PRÉSENTATION DU CONTENU DE LA LOI

De l'avis de plusieurs rapports, le contexte précédant l'adoption de la loi ne dressait pas une liste claire des objectifs de la politique française en matière de coopération internationale. La précédente loi était échue, et les décisions du CICID 2018 listaient un certain nombre de priorités sans proposer de vision stratégique à moyen et long terme. Par ailleurs, les documents précédents mentionnaient assez peu les initiatives internationales dans chaque domaine considéré.

La LOPDSLIM a cherché à pallier ce manque en édictant, dès son article 1^{er}, trois priorités :

- *« 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 ;*
- *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 ;*
- *La protection des biens publics mondiaux, en particulier la protection de la planète. »*

Ce même article complète ces trois objectifs en mentionnant des priorités transversales (« cette politique a pour objectif transversal la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et entre les filles et les garçons ») et elle ajoute certaines qualifications qui précisent les conditions dans lesquelles la politique française est conduite : « dialogue politique global et régulièrement évalué avec les pays partenaires, auxquels sont associés les représentants des sociétés civiles dans toute leur diversité », « la continuité entre les phases d'urgence, de reconstruction et de développement », ou encore « respecte et promeut les principes et les normes internationaux, notamment en matière de droits humains et de droit international humanitaire ». Cet article, absent de la version initiale du texte, cherche à ancrer dans le marbre le caractère inclusif de la loi et l'approche partenariale déclinée dans le cadre annexé au texte.

Ce cadre de partenariat global rappelle par ailleurs que la politique française s'inscrit dans le cadre multilatérale et européen, et que la France cherchera à s'appuyer sur un large réseau de partenaires : collectivités territoriales, y compris d'Outre-Mer ; sociétés civiles ; acteurs et actrices non-étatiques ; syndicats ; entreprises ; jeunesse ; diasporas.

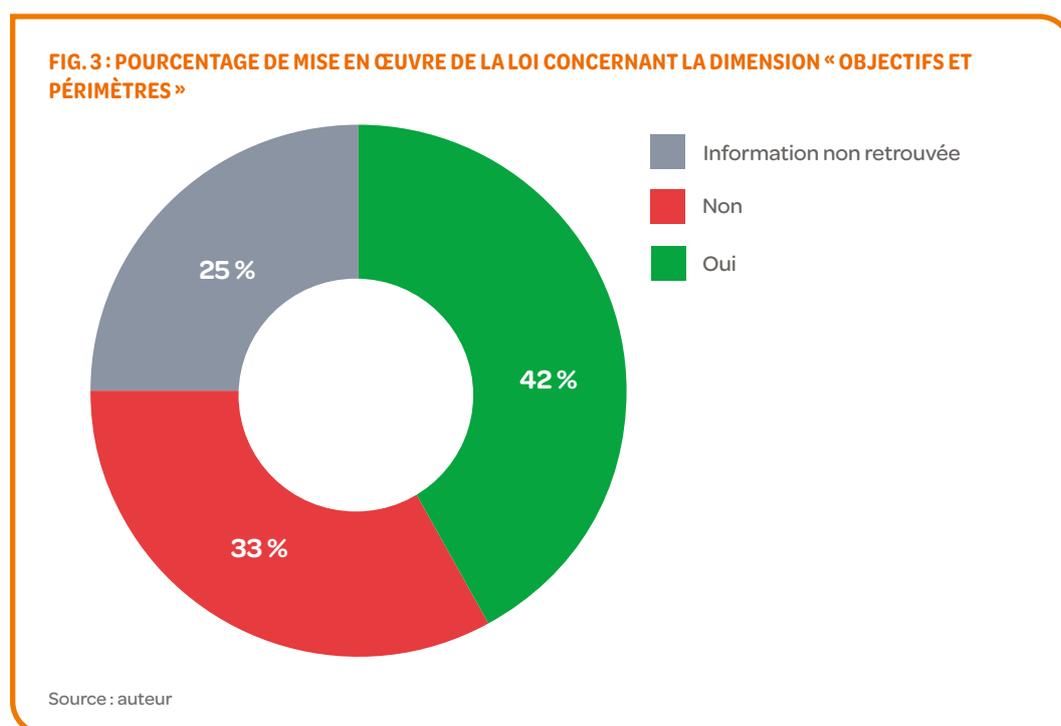
Ce même cadre définit des axes prioritaires selon trois dimensions :

- **Géographique** : focus sur l'Afrique et sur les pays en crise/sortie de crise/situation de fragilité ; identification d'une liste de 19 pays prioritaires
- **Transversale** : environnement et climat ; égalité hommes-femmes ; prévention et traitement des crises et fragilités ; approche fondée sur les droits humains
- **Sectorielle** : santé ; éducation et formation professionnelle ; sécurité alimentaire, nutrition et agriculture durable ; gestion de l'eau et assainissement ; commerce pour une croissance inclusive et durable ; gouvernance démocratique, économique et financière

La mention de chacune de ces priorités renvoie à des stratégies sectorielles, leur conférant ainsi une crédibilité renforcée.

ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE LA LOI

La mission a identifié pas moins de 11 dispositions quantifiables, qui viennent préciser les objectifs poursuivis par cette dernière. L'analyse de la documentation et les entretiens ont permis de dresser un bilan de la mise en œuvre de la loi comme suit :



Les objectifs atteints

Parmi les objectifs atteints, on retrouve ceux liés à la concentration dans le **domaine du climat, un objectif fort de la LOPDSLIM**, affirmé à plusieurs reprises dans le cadre global de partenariat, ainsi que la **hausse des financements de l'action humanitaire**.

Ainsi, la France a alloué 6,8 milliards € de son APD aux objectifs climat en 2022, pour un total de 7,6 milliards € de financement climat, au-dessus de la cible de 6 milliards € qu'elle s'était fixée. La finance climat française se situe donc à un niveau plus élevé que celui d'autres membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE et représente 50 % de son APD⁶. À noter toutefois que malgré cette performance, le score de la France pour l'International Spillover Index, (62,4 en 2024), est légèrement en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (65,83)⁷.

Pour la dimension humanitaire, la France s'est singularisée par un effort conséquent et a intégré le top 10 des bailleurs humanitaires pour la première fois en 2023, avec 500 millions d'euros consacrés à des actions d'urgence en 2022 et semble vouloir asseoir cet effort dans le temps avec un objectif de 1 milliard d'euros annuels d'ici à 2025.

⁶ OCDE, revue par les pairs, 2024

⁷ Le International Spillover Index mesure les externalités de l'APD, il peut être défini comme « l'impact d'un pays sur la capacité d'un ou de plusieurs autres pays à atteindre les ODD ».

Pour plus d'informations : <https://dashboards.sdindex.org/rankings/spillovers>

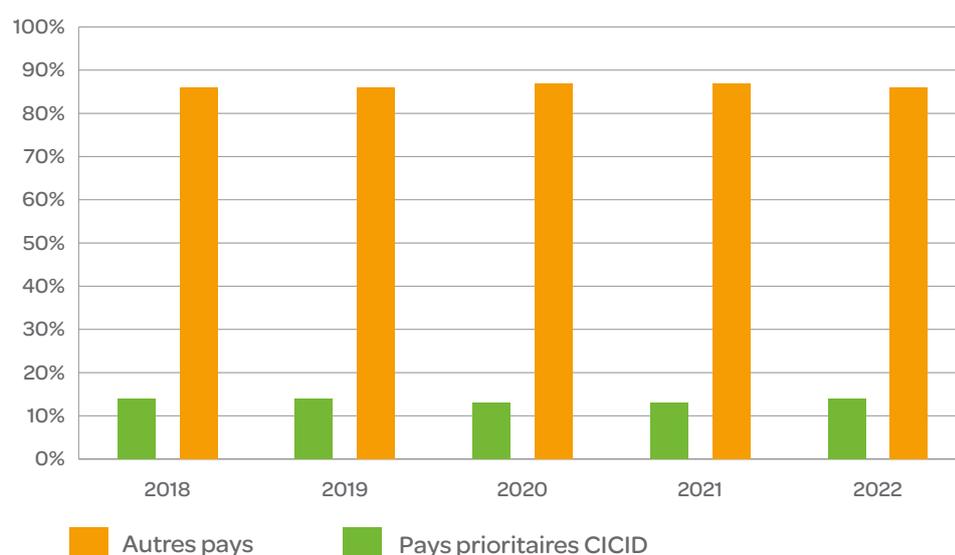
Les objectifs non atteints

À l'inverse, les objectifs non atteints concernent les aspects relatifs aux concentrations géographiques et sectorielles.

D'abord, si la loi affirmait que la priorité serait donnée aux pays dits « les moins avancés » (PMA, catégorie de pays à faible revenu), et notamment à une liste de 19 pays établie dans les conclusions du CICID 2018, les faits montrent que cette hiérarchie n'est pas respectée. À titre d'exemple, en 2022, seul 1 pays de la liste des pays prioritaires (le Sénégal) figure dans le top 10 des pays bénéficiaires d'aide bilatérale française. De façon plus générale, les chiffres de la base de données ouverte indiquent une part stable des pays CICID dans le total des flux d'APD bilatérale, de l'ordre de 15 % à 16 %, entre 2018 et 2022. Le même constat peut être fait pour les PMA, dont la part d'APD bilatérale reste inférieure à 20 % entre 2018 et 2022 (de 17 % en 2018 à 19,5 % en 2022).

FIG. 4 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES DONNS (APD BILATÉRALE)

Equivalent-don.



Source : base de données du gouvernement

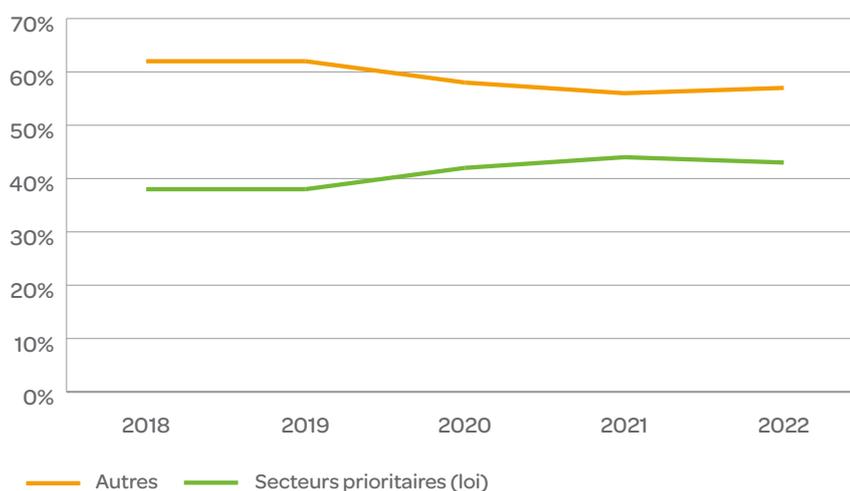
Ensuite, parmi les priorités clairement édictées, figurait la question de la santé. Alors que le cadre global de partenariat mentionnait que « les enjeux mondiaux de santé nécessitent aussi le renforcement de l'aide bilatérale, à travers l'AFD, notamment dans les pays prioritaires de la politique de développement française et sous forme de dons », le rapport 2024 du Gouvernement sur les données 2021 note que l'AFD a financé 71 projets (contre 45 projets en 2019 et 123 en 2020) dans les secteurs de la santé et de la protection sociale, pour un montant total de 808 millions € (contre 1,7 milliard € l'année précédente, bond justifié par l'inclusion des dépenses Covid). Si le montant représente toutefois une augmentation par rapport au niveau de 2019, les données en ligne du gouvernement interrogent ces chiffres. La mission reviendra dans la section « Redevabilité » sur les limites rencontrées dans l'exploitation des données de la base.

Par ailleurs, la revue par les pairs de l'OCDE relève que les priorités du CICID 2018 ne représentent qu'un cinquième de l'APD, en versements bruts.

Et la revue de conclure en ces termes : « dans les faits, le principal secteur bénéficiaire de l'APD française est le secteur des infrastructures économiques et des services, en particulier les transports et les services bancaires, des secteurs plus capitalistiques et donc plus propices au financement par prêts. »

La mission a évalué l'évolution des montants consacrés aux secteurs identifiés comme prioritaires dans le cadre de partenariat global de la loi⁸ : éducation, santé, alimentation, eau et assainissement, gouvernance. Les données passées en revue pour l'APD bilatérale ne démontrent pas de changement notable dans les allocations de ressources vers ces secteurs, puisque ces secteurs passent « seulement » de 38 % à 42,6 %, soit une hausse de 4,6 % de points de pourcentage en quatre ans. Mesurée en équivalent-don, la hausse est moindre (3,6 points de pourcentage).

FIG. 7 : RÉPARTITION SECTORIELLE DE L'APD (MONTANTS VERSÉS)



Source : base de données du gouvernement

Une analyse plus poussée permet de mettre à jour que le maintien de la part d'APD allouée aux secteurs prioritaires n'est que le fait du domaine « gouvernance ». Dès lors que celui-ci est exclu, la part d'APD allouée aux secteurs prioritaires diminue de façon sensible à compter de l'année 2021.

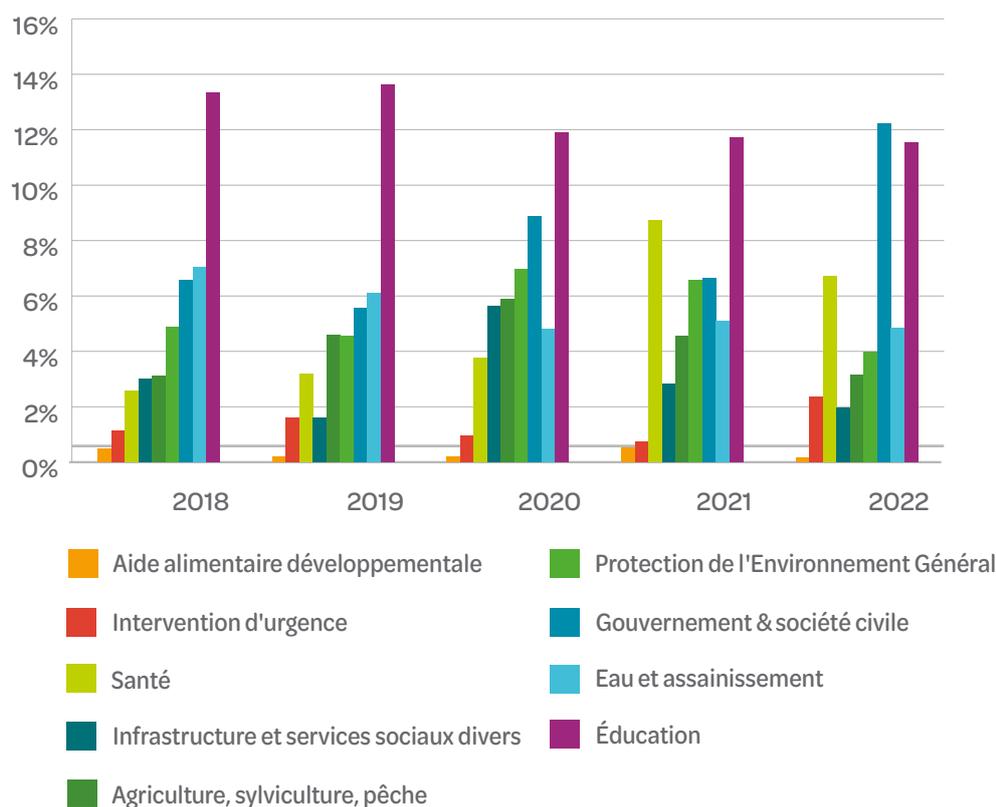
Si on élargit l'analyse en considérant d'autres secteurs sociaux, le constat demeure : on ne constate pas de bouleversement dans l'utilisation sectorielle des flux d'APD (en montant relatif) à la suite de l'adoption de la loi. La figure ci-dessous met en exergue quelques évolutions :

- Une forte hausse des financements destinés au secteur « Gouvernement & société civile » - à noter que cette hausse n'est pas attribuable à la hausse de la part d'APD qui transite vers les OSC. En effet, le volume d'APD alloué à ce secteur reste majoritairement mis en œuvre par des structures qui ne sont pas des OSC (92 % en 2022, et en moyenne 90 % sur la période 2018-2022), notamment le gouvernement du bénéficiaire (64 % en 2022) et le gouvernement du donneur (19 % en 2022).

⁸ Rapport annexé à la LOPDSLIM et adopté par les parlementaires, fixant les orientations, la stratégie, les modalités de pilotage au niveau central et dans les pays partenaires, ainsi que le cadre de résultats, de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales.

- Une baisse relative des financements vers les domaines de l'éducation et de l'eau et assainissement. Un doublement de l'APD allouée à la santé (même si on constate une forte baisse entre 2021 et 2022).

FIG. 8 : DISTRIBUTION SECTORIELLE DE L'APD (MONTANTS VERSÉS). UN FINANCEMENT INSUFFISANT DES SECTEURS SOCIAUX

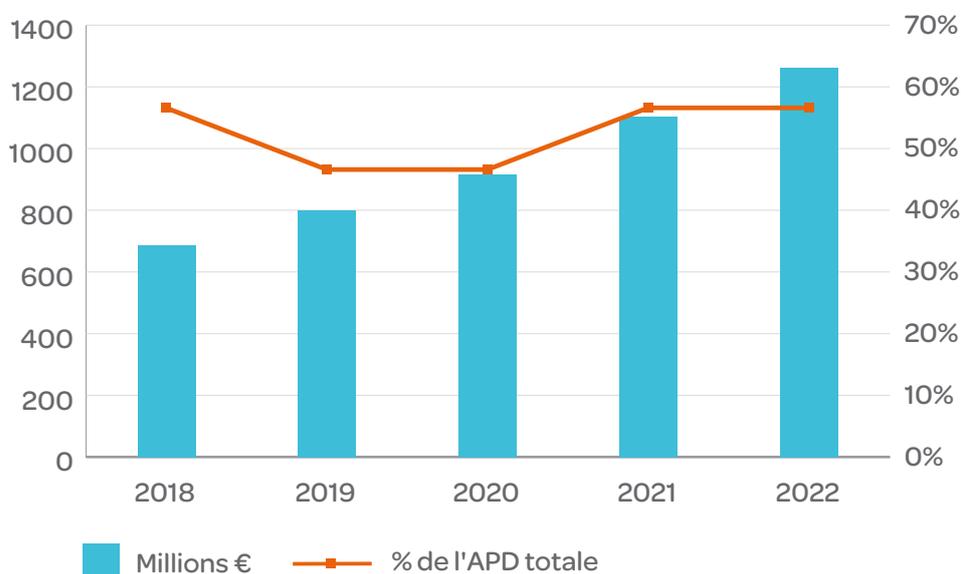


Source : base de données du gouvernement

Ce constat peut être nuancé de deux façons :

- D'abord, la hausse de l'APD allouée au domaine « gouvernance » est en très grande partie imputable à l'aide octroyée à l'Ukraine en 2022 (hausse de 234 millions € entre 2021 et 2022, dont 166 millions € pour l'Ukraine).
- Lorsqu'on se concentre sur les PMA, on constate une progression, en relatif et en absolu, des montants d'APD alloués aux secteurs prioritaires.

FIG. 9 : ÉVOLUTION, EN VERSEMENTS (MILLIONS €) ET EN POURCENTAGE, DE L'APD ALLOUÉE AUX SECTEURS PRIORITAIRES DANS LES PMA



Source : base de données du gouvernement

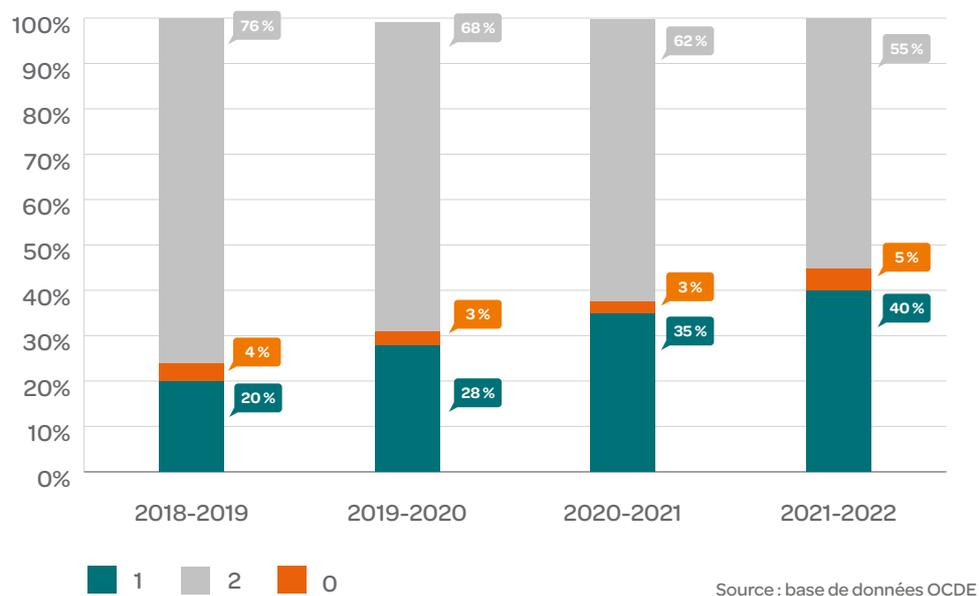
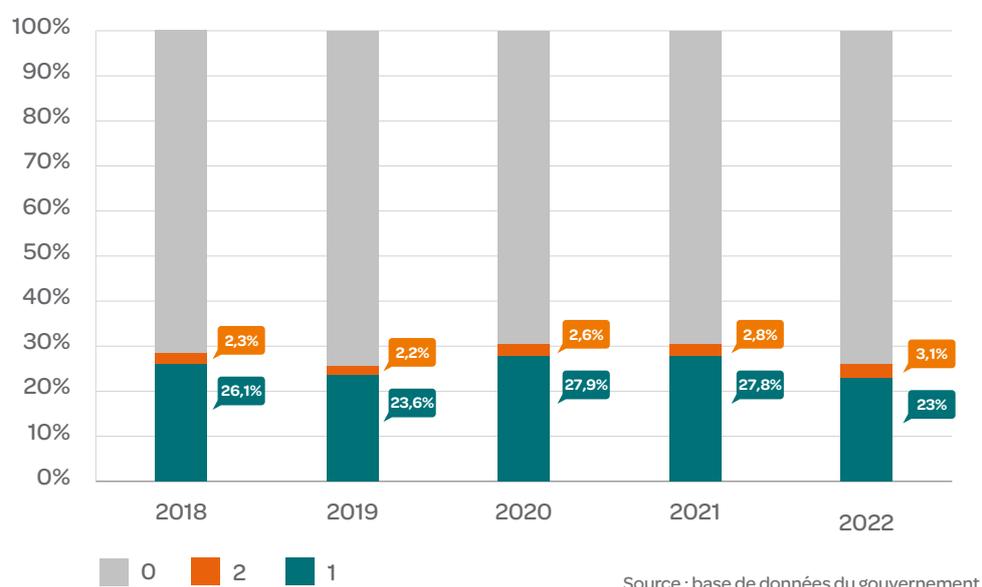
Les objectifs difficilement mesurables (« information non trouvée »)

Enfin, un peu moins d'un tiers des dispositions quantifiables de la dimension « objectifs et périmètres » de la loi apparaissent dans la catégorie « information non trouvée ». Il s'agit principalement des indicateurs relatifs au genre, sujet présenté comme priorité transversale et « grande cause du quinquennat », et dont l'objectif est formulé comme suit : « L'État s'engage à tendre vers un marquage « égalité femmes-hommes » conforme aux recommandations du plan d'action sur l'égalité des genres de l'Union européenne, soit en pourcentage des volumes annuels d'engagements de l'aide publique au développement bilatérale programmable française : 85 % comme objectif principal ou significatif et 20 % comme objectif principal ».

Là encore, un écart notoire existe entre les motifs de satisfaction évoqués dans les rapports revus par la mission d'un côté (document de politique transversale, rapport du Gouvernement au Parlement), et le contenu de la base de données du gouvernement de l'autre. En effet, les premiers mentionnent « 50 % de l'APD bilatérale française programmable⁹ a contribué à l'égalité de genre en 2021 », ou encore « En 2021, l'APD bilatérale totale en faveur de l'égalité de genre s'élevait à 3,8 milliards €, soit près du tiers (35 %) de l'APD bilatérale totale » ; toutefois une analyse des données disponibles montre qu'en 2021 seulement 30 % de l'APD bilatérale, en équivalent-don, comprenait des marqueurs 1 et 2, et que ce chiffre baisse pour atteindre 26 % en 2022.

⁹ L'aide-pays programmable (APP) correspond à la proportion d'aide que les donateurs programment au niveau des pays ou des régions. Pour plus d'information : <https://www.oecd.org/fr/data/indicators/country-programmable-aid-cpa.html>

FIG. 10 : POURCENTAGE DE L'APD BILATÉRALE, EN ÉQUIVALENT-DON, VISANT L'ÉGALITÉ FEMME-HOMME
(marqueur CAD1 ou CAD2)



On peut toutefois mentionner deux initiatives importantes :

- La création en 2019 d'un Fonds de Soutien aux Organisations Féministes (FSOF), co-piloté par le MEAE et l'AFD, doté de 120 millions € sur la période 2020-2022 et destiné à 65 % à l'Afrique. Selon l'OCDE, la France était en 2021-2022 le premier pays à soutenir financièrement les organisations et mouvements féministes et institutions gouvernementales, parmi les membres du CAD, avec un total de 145 millions de dollars d'APD.
- La volonté affichée du MEAE de mener une diplomatie féministe, incarnée par la Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

ANALYSE DYNAMIQUE DE LA LOI ET IMPLICATIONS DE LA SÉQUENCE DE 2023

Des motifs de satisfaction concernant l'adoption d'un tel texte

Le chiffre de 42 % d'objectifs atteints pour la dimension « objectifs et périmètre » pourrait sembler relativement faible. Néanmoins, une satisfaction existe quant à la clarté avec laquelle le texte établit les priorités de la politique française. Surtout, la formulation de l'article 1 permet de sacraliser certains aspects auparavant ignorés : des objectifs, des thématiques transversales, et des articulations entre plusieurs dimensions (humanitaire et développement ; opérateurs, société civile, collectivités territoriales, entreprises ; volonté de territorialiser l'aide tout en s'inscrivant dans des grands principes multilatéraux). La « force » d'une loi, à la portée bien plus conséquente qu'une stratégie interministérielle ou une feuille de route construite « en chambre », qui plus est votée à l'unanimité des groupes de l'Assemblée nationale et du Sénat, a constitué un véritable momentum et permis un portage politique de haut niveau. On notera toutefois une limite identifiée par le Conseil d'État dans l'avis qu'il rendra en 2020 sur le projet de loi : « *[le Conseil d'État] regrette, toutefois, que [le cadre de partenariat global] ne hiérarchise pas les axes prioritaires, au demeurant nombreux, qu'il retient* ».

Il convient par ailleurs de noter que l'ensemble des parties prenantes rencontrées par la mission se satisfont de la dynamique inclusive qui a caractérisé l'élaboration de la loi, et la bonne prise en considération des attentes de tous les acteurs et actrices du secteur.

Enfin, si la loi faisait l'effort de clarifier les domaines jugés prioritaires, ces derniers étaient suffisamment nombreux et appuyés par des stratégies sectorielles pour que l'ensemble de ces parties prenantes se sentent concernées, évitant ainsi un effet d'éviction. Alors que certaines de ces stratégies sectorielles arrivent à expiration, plusieurs de ces parties prenantes ont confirmé que la loi demeure le cadre de référence pour leur renouvellement.

2023 et le retour du spectre de la conditionnalité de l'aide

En 2023, des évolutions substantielles dans la stratégie française de coopération internationale sont venues s'ajouter aux dispositions légales en vigueur : tout d'abord une réunion du Conseil Présidentiel pour le Développement (CPD) en mai 2023, puis la tenue du CICID dans la foulée. La mission a cherché à comprendre la justification de ces deux réunions, et les effets recherchés par les conclusions. Alors que certains décrivent, « au mieux une pause, au pire un retour en arrière », d'autres parlent « d'ajouts » ou de « clarifications », pour à la fois apporter des réponses à des problèmes conjoncturels, et insuffler une reprise en main politique de la stratégie française, désormais articulée autour de dix objectifs prioritaires.

Fondamentalement, les priorités listées par la loi ne disparaissent pas. Certaines ne sont certes pas mentionnées dans les conclusions du CPD et du CICID (fragilité, eau et assainissement) mais nombreuses sont les personnes rencontrées par la mission (parmi les pouvoirs publics) ayant déclaré que les nouvelles orientations n'auraient que peu d'impact sur la structuration de leur portefeuille.

En revanche, certains ajouts et formulations sont source d'inquiétude légitime, d'aucuns parlant même de « coup de canif » dans l'esprit de la loi. La mission en distingue au moins trois :

- L'ajout d'un objectif relatif à la lutte contre les réseaux d'immigration clandestine ;
- La suppression de la liste des pays prioritaires ;
- L'apparition d'une section dédiée à « la promotion de nos intérêts économiques au service du développement ».

Si sur le papier il n'est pas clairement question de conditionnement des flux d'aide, l'ajout de ces trois dimensions n'est pas sans susciter de crainte.

Le risque d'instrumentalisation de la migration

La question des migrations revient régulièrement dans les débats sur la mise en œuvre d'actions de développement. Au cours des dix dernières années, plusieurs crises humanitaires et conflits ont entraîné des déplacements de populations, principalement dans les pays voisins des zones touchées, mais aussi et dans une moindre mesure en Europe. Dès 2015, lors du Sommet de la Valette, les pouvoirs publics européens et africains ont acté d'un certain nombre de principes de coopération pour une meilleure gestion des migrations par les pays d'origine, de transit et de destination. **La création de fonds dédiés à des activités dans le secteur des migrations (Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'UE notamment) ont parfois été déployés pour contrôler les migrations, ou distribués à des pays volontaires en matière de contrôle des flux migratoires.**

En France, au cours des dix dernières années, les succès électoraux des partis traditionnellement anti-immigration ont implanté le sujet dans le débat public, et la tentation d'utiliser la question migratoire comme conditionnalité de l'aide a pu grandir. En témoigne le vote de la loi asile et migration du 25 janvier 2024, qui introduisait un élément de conditionnalité, finalement censuré par le Conseil Constitutionnel¹⁰. Si la formulation des conclusions du CPD et du CICID est plus subtile, elle ouvre la porte à des réflexions sur l'articulation entre flux migratoires et distribution de l'APD. En septembre 2023, lors d'une interview télévisée, le président Macron disait vouloir « *mieux conditionner l'aide publique française au développement à une politique responsable en matière migratoire* ». La même année, dans le rapport de la Commission des Finances sur le PLF 2024 dédié à l'Aide Publique au Développement, figurait la formulation suivante : « La politique de développement pourrait offrir à la France certains leviers d'action, dont elle s'est trop longtemps privée ». Le rapporteur s'interrogeait alors sur les flux envers certains pays qui affichaient des niveaux de coopération jugés insatisfaisants en matière migratoire et figuraient parmi les pays bénéficiaires d'APD française.

¹⁰ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiqu%C3%A9/decision-n-2023-863-dc-du-25-janvier-2024-communiqu%C3%A9-de-presse>.

La fin de la liste de pays prioritaires : aveu d'échec et APD transactionnelle

La suppression de la liste prioritaire peut faire l'objet de plusieurs interprétations. De prime abord, elle peut être considérée comme un aveu de faiblesse et d'échec des objectifs de la LOPDLSIM : cette dernière affichait comme ambition de parvenir à allouer la moitié de l'aide-projet aux 19 pays prioritaires, quand les données suggèrent que cette proportion n'a jamais dépassé 16 % entre 2019 et 2022.

Les conclusions du CICID interviennent dès lors pour acter du caractère non réaliste de la cible. Par ailleurs, on peut ajouter que le CICID propose non plus une liste de pays prioritaires, mais une concentration de 50 % de l'effort financier de l'État sur les PMA, catégorie qui pourrait être élargie aux pays dits vulnérables, dont la définition est en cours. À noter que la notion même de « effort financier de l'État » pose question, et est abordée dans ce document dans la section sur les ressources et moyens. Cette redéfinition a été jugée bienvenue par de nombreux acteurs et actrices : en effet, à l'heure où la France souhaite se concentrer sur la lutte contre les changements climatiques, certains pays sont exposés à des risques climatiques élevés, mais n'appartiennent pas à la catégorie des PMA.

Néanmoins, d'autres s'inquiètent du contexte dans lequel cette décision a été prise, notamment les soubresauts politiques qui ont caractérisé le Sahel depuis 2021. Dans la foulée du coup d'État au Mali, la France a suspendu les financements à l'État malien ainsi qu'aux OSC intervenant dans le pays, ouvrant un précédent et envoyant un message pour le moins troublant : l'aide au développement serait un instrument politique qui récompense l'alignement des vues entre le pays donateur et le pays récipiendaire. Ce message est par ailleurs renforcé par cette formulation sans ambiguïté des conclusions du CICID : « Dans le contexte de l'abandon de la liste des pays prioritaires, la France promeut une nouvelle doctrine de prêt permettant un endettement souverain responsable [...] tout en tenant compte de nos intérêts diplomatiques majeurs ».

Le primat des intérêts économiques français

Enfin, le CICID souhaite que les actions de développement de la France se fassent via une mobilisation plus forte des entreprises françaises, évolution matérialisée par « un rehaussement de 67 % à 80 % du taux de participation des entreprises françaises aux appels d'offre internationaux, avec la création d'un nouvel indicateur sur la proportion des projets financés par l'AFD (cible de 60 %) ». S'il est indiqué que ce rehaussement se fera dans le respect des dispositions relatives au déliement¹¹ de l'aide, il n'en demeure pas moins qu'une telle formulation fait peser un risque de favoritisme et réduit la possibilité pour un projet de générer un effet multiplicateur en mobilisant des structures locales. Cet objectif va par ailleurs à l'encontre de la dynamique de localisation de l'aide, un sujet qui revient régulièrement dans les questions sur l'effectivité des transferts de fonds vers les pays récipiendaires.

11 L'aide liée est l'obligation pour un pays qui bénéficie d'un prêt ou d'une subvention d'acheter des biens ou des services auprès des entreprises du pays dont émane l'aide ou d'un groupe de pays. L'OCDE a mis en avant les coûts de l'aide liée, et la communauté internationale s'est engagée à partir de 2005 à « délier » son aide, en supprimant les contreparties qui empêchent toute ouverture à la concurrence des marchés financés par l'aide

S'il est encore un peu tôt pour savoir comment ces trois mesures vont impacter la mise en œuvre de la loi, il convient toutefois de reprendre le rapport de la commission des Affaires étrangères de janvier 2021 analysant le projet de LOPDSLIM pour comprendre que **l'ajout de conditionnalités se départit fortement de l'esprit de la loi, et trahit sinon une révolution dans sa mise en œuvre, au moins une nouvelle interprétation de son esprit** : « *En premier lieu, les nouvelles orientations ne suivent pas la logique tendant à renforcer la conditionnalité de l'aide [...] qu'ils relèvent par exemple de la politique économique et commerciale, de la politique d'influence ou encore de politique migratoire.* »

La loi s'est efforcée de lister un grand nombre de priorités sectorielles et d'affirmer les principes régissant sa mise en œuvre. Malgré les ajouts du législateur et les tentatives de sanctuarisation des objectifs globaux, matérialisés notamment par l'ajout du 1er article, la loi demeure vulnérable aux changements de cap décidés par l'administration et le pouvoir exécutif. Non seulement les cibles qu'elle se donnait ne sont que partiellement atteintes, mais un grand nombre de ces dernières ont été revues et ont pris des directions bien loin des ambitions initiales.

Évolution sémantique : du développement à l'investissement

Les conclusions du CICID induisent un changement significatif dans le vocable. Alors que la loi parlait de « Développement, Solidarité et Lutte contre les Inégalités Mondiales », les conclusions du CICID introduisent la notion de « Politique d'Investissement Solidaire et Durable ». L'utilisation du terme même d'investissement peut prêter à confusion. L'esprit de la loi se caractérise par la non-conditionnalité de l'aide et la non-discrimination des bénéficiaires. Le terme d'investissement est, lui, connoté, et implique un « retour » sur investissement. La mention des intérêts économiques français peut être vue comme un élément de ce retour, et il conviendra d'être vigilant sur les conditions dans lesquelles les ressources d'APD sont attribuées dans ce nouveau paradigme.



CHAPITRE 2 : LES RESSOURCES ET LES MOYENS ALLOUÉS À L'APD

PRÉSENTATION DU CONTENU DE LA LOI

L'une des forces de la loi réside dans sa programmation budgétaire, qui acte une hausse significative des montants alloués par la France à l'APD, après des années de stagnation voire de baisse.

TABLEAU 1 : CHIFFRES DE L'APD FRANÇAISE DE 2010 À 2016 EN MILLIONS € (SOURCE : OCDE) AVANT LE DÉBUT DES TRAVAUX SUR LA LOI

ANNÉE	APD NETTE TOTALE DES PAYS DU CAD	APD NETTE DE LA FRANCE	RATIO APD (en % RNB de la France)
2010	128 484	12 915	0,5
2011	135 111	12 997	0,46
2012	127 030	12 028	0,45
2013	134 847	11 339	0,41
2014	137 581	10 620	0,37
2015	131 555	9 039	0,37
2016	142 619	9 501	0,38

Le « réarmement » de la politique française de coopération internationale, actée dès 2018 dans les conclusions du CICID, est confirmé dans la LOPDSLIM, qui s'engage à atteindre 0,55% du RNB en APD à horizon 2022, et qui va jusqu'à rappeler l'objectif des 0,7% : « Elle s'efforcera d'atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025 et, à cette fin, envisage, à titre indicatif, les cibles intermédiaires suivantes ». Les cibles en question sont comme suit :

- 2023 : 0,61
- 2024 : 0,66
- 2025 : 0,7

La loi s'engage donc sur une hausse des crédits de paiement de la mission APD (qui représente 30% des montants totaux comptabilisés au titre de l'APD française), et le cadre de partenariat global décline de façon indicative les hausses pour les autres lignes budgétaires (APD résultant de crédits budgétaires, autres prêts, C2D, contributions à l'Union Européenne, allègements de la dette, Fonds de Solidarité pour le Développement). Elle prévoit que la programmation financière ultérieure à 2022 devra faire l'objet d'une discussion au Parlement en vue de son actualisation.

FIG. 11 : COMPOSITION DE L'APD DE 2017 À 2022

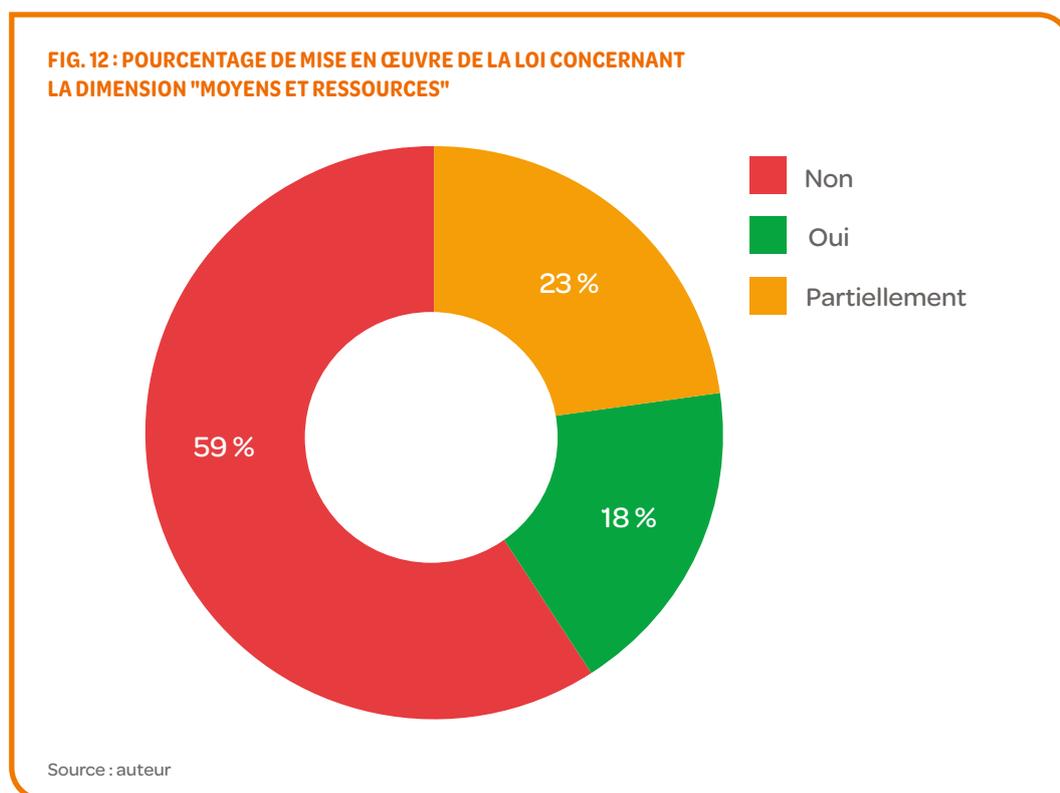
(En millions d'euros)	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
Aide publique au développement résultant des crédits budgétaires	7 706	8 914	9 308	10 546	9 689	9 597
(i) mission APD (hors prêts)	2 726	3 117	3 918	4 664	4 615	4 369
(ii) prêts bilatéraux de l'AFD au secteur public	1 364	2 280	1 722	1 822	1 301	1 406
(iii) instruments du secteur privé (prêts, prises de participation, garanties)	564	571	918	621	198	233
(iv) autres	3 052	2 946	2 750	3 439	3 575	3 590
dont bourses et écolages du MEBR (P150, P231)	798	822	741	867	941	941
dont frais d'accueil des demandeurs d'asile (P303)	835	832	749	1 110	845	802
dont frais de santé des demandeurs d'asile	175	174	157	233	220	205
dont recherche (P172)	332	331	349	402	419	419
dont action extérieure de l'État (P105 et P185)	445	459	407	438	443	443
Autres prêts	146	334	261	424	273	177
(i) prêts concessionnels du Trésor	80	119	129	166	273	177
(ii) prêts multilatéraux	66	215	132	258	-	-
Contrats de désendettement (décaissements)	366	139	117	151	289	431
Contribution à l'APD financée par le budget de l'Union européenne (prélèvement sur recettes)	1 451	1 658	1 948	2 486	2 495	3 116
Allègement de la dette	18	333	-	5	-	50
Dons de doses de vaccins contre la Covid-19	-	-	269	255	65	-
Fonds de solidarité pour le développement	733	494	663	747	738	738
TOTAL BUDGET DE L'ÉTAT ET DE SES AGENCES	10 421	11 872	12 565	14 613	13 549	14 110
Collectivités territoriales et agences de l'eau	138	138	144	190	199	202
Frais administratifs de l'AFD hors rémunération des opérations de l'AFD pour le compte de l'État	349	384	402	425	461	515
TOTAL APD	10 908	12 394	13 112	15 228	14 209	14 827
AFD en % du RNB	0,44%	0,53%	0,51%	0,56%	0,50%	0,50%

Source : Document de politique transversale développement, projet de loi de finances pour 2024.

Outre ce bond quantitatif, la LOPDSLIM souhaite amorcer une refonte qualitative des flux d'APD, en augmentant la part d'aide bilatérale et de dons. Elle acte un recours plus important aux organisations de la société civile, en annonçant doubler le montant de l'APD alloué à des projets mis en œuvre par des OSC entre 2017 et 2022, et prévoit un doublement sur la même période de la contribution de l'État au soutien de l'action extérieure des collectivités territoriales.

ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE LA LOI

Pour la dimension « ressources et moyens », la mission identifie 17 objectifs quantifiables, dont les degrés de mise en œuvre sont présentés ci-dessous.



Les objectifs atteints

Moins d'un quart des objectifs fixés par la loi a été atteint :

- L'APD a atteint 0,55 % du RNB en 2022
- La taxe sur les transactions financières abonde le FSD à hauteur de 528 millions € tous les ans, y compris en 2023 et 2024 (à noter que ce montant est plafonné, et que le FSD est aussi abondé par la taxe de solidarité sur les billets d'avion)
- Le montant de l'APD alloué à la mise en œuvre de projets par les OSC a plus que doublé (de 295 millions € en 2018 à 741 millions € en 2022)

Les objectifs partiellement atteints

Environ un quart des objectifs ne sont que partiellement atteints : ils concernent le respect des engagements sur les crédits de la mission APD (crédits en hausse, mais légèrement inférieurs aux prévisions), le montant alloué au FSD (idem), et la restitution de fonds issus de la cession des « biens mal acquis » (le fonds a été créé et figure dans le PLF 2024, mais ses modalités de décaissements ne sont pas précisées).

Par ailleurs, la mission a considéré comme « partiellement atteint » l'objectif de distribution dons / prêts de l'APD française. Si la part des dons a bel et bien augmenté, conformément aux dispositions de la loi (« Les dons devront représenter au moins 70 % du montant de l'aide publique française au développement, hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, mesurée en équivalent-don, en moyenne sur la période 2022-2025 »), l'indicateur porte sur la période 2022-2025, et ne peut être consolidé en 2024 avec des données allant jusqu'à 2022. À noter toutefois que cette évolution est plus contrastée lorsqu'il s'agit d'aide bilatérale, où la part des dons en 2022 demeure similaire à ce qu'elle était quatre ans plus tôt : 69,11 % en 2018, et 70,71 % en 2022, soit 10 points de moins que pour l'APD totale.

Les objectifs non atteints

En revanche, la mission considère que presque **60% des dispositions contenues dans la loi ne sont, à ce jour, pas respectées**. Il s'agit pourtant d'éléments qui faisaient la force de la LOPDSLIM, et dont la non-application remet en question la portée de la loi.

Au premier rang de ces dispositions figure la programmation budgétaire pluriannuelle, et notamment le respect des cibles visant à atteindre l'indicateur de 0,7% du RNB alloué à l'APD. Non seulement la programmation financière n'a pas été mise à jour, mais elle n'a pas fait l'objet de discussions au Parlement en 2022. Par ailleurs, l'atteinte de la cible de 0,7%, prévue pour 2025 a été repoussée à 2030 par les conclusions du CICID. Ensuite, la hausse souhaitée de la part de l'aide bilatérale dans l'APD française ne s'est pas matérialisée.

À l'exception d'un sursaut en 2020, les chiffres de la base de données gouvernementale indiquent une stabilité dans la ventilation bilatéral/multilatéral, aux alentours de 60%/40 %. La loi fixe un objectif à 65 % d'aide bilatérale en moyenne sur la période 2022-2025, information dont nous ne pouvons pas disposer en l'état actuel des choses ; néanmoins les trajectoires constatées questionnent sur la capacité à atteindre cette cible.

Autre aspect où les performances constatées sont moindres : l'appui de l'État aux collectivités territoriales. Des améliorations sont certes constatées (+56 % de budget pour la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales, DAECT¹²), mais largement en-deçà de ce qui était prévu par la loi (+100% des fonds consacrés par l'État au soutien de l'action extérieure des collectivités territoriales), selon le rapport remis par le Gouvernement au Parlement en 2024 sur les données de 2021.

Enfin, la loi prévoit une concentration de ressources sur la zone Afrique/Méditerranée. Cette dimension est peu scrutée dans les documents étudiés par la mission, et les données de la base en ligne indiquent des tendances largement en-deçà des objectifs. À noter toutefois que la revue de l'OCDE mentionne qu'une partie de l'objectif est atteint (« au moins 85% des subventions et prêts de l'AFD le sont dans la zone Afrique et Méditerranée »), mais il semble que les données utilisées soient celles de la catégorie « Moyen Orient » et « Proche Orient », qui englobe une géographie plus large que la zone Méditerranée.

12 À noter que la DAECT a été intégrée en 2023 à la Délégation pour les collectivités territoriales et la société civile (DCTCIV).

ANALYSE DYNAMIQUE DE LA LOI ET IMPLICATIONS DE LA SÉQUENCE DE 2023

Un bond quantitatif à court terme

De l'aveu de l'ensemble des personnes interrogées par la mission, la présence d'une programmation budgétaire pluriannuelle constitue une plus-value de taille. L'existence d'une trajectoire adossée à des priorités a donné un élan sans précédent au financement de l'APD française. Elle a permis de restaurer la crédibilité de la France à l'international et a donné une visibilité importante pour les partenaires. Même si le principe de l'annualité des budgets implique de discuter et valider les crédits chaque année, les représentants des administrations ont confirmé que la programmation budgétaire avait été un réel atout lors des arbitrages annuels.

On peut toutefois s'interroger sur la durabilité de ce bond quantitatif, puisqu'on constate deux temps dans la question de l'allocation de ressources d'APD : une période faste jusqu'en 2023, suivie d'une période de repli. Jusqu'en 2023, on assiste à une hausse des crédits budgétaires pour l'ensemble des programmes contribuant à l'APD française (au premier rang ceux de la Mission APD, les programmes 110 et 209). Ainsi, la France a pu se gargariser en 2023 de s'être hissée au 4^e rang des bailleurs mondiaux, et a intégré le top 10 des premiers bailleurs humanitaires pour la première fois depuis que les flux d'APD sont comptabilisés. Néanmoins, dès 2023, on enregistre une baisse de 11 % de l'APD selon l'OCDE. Par ailleurs, le gouvernement a annoncé début 2024 une coupe budgétaire de l'ordre de 742 millions €, « une annonce qui pourrait être suivie d'autres », selon une interlocutrice de la DGTTrésor.

FIG. 15 : ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'APD : UNE CHUTE BRUTALE EN 2024

En millions €.



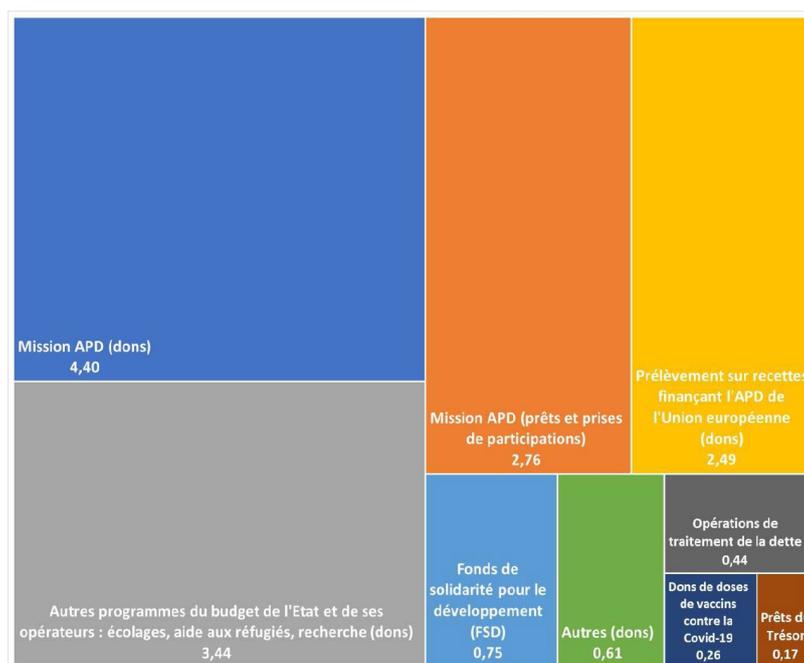
Source : lois de finances depuis 2019 et projet de loi de finances V1 pour 2025

Si les projections dans le projet de loi de programmation de finances publiques prévoient une reprise de la hausse des crédits à compter de 2025, ces dispositions ne sont pas contraignantes, et sont de toutes façons limitées à 1 milliard € supplémentaire à horizon 2026 et demeurent loin de la trajectoire d'atteinte des 0,7 % du RNB alloués à l'APD. L'organisation Focus 2030 estime que l'abandon de cette trajectoire pourrait représenter un manque à gagner de 10,9 milliards €.

Une nomenclature budgétaire complexe

Il importe à ce stade de mentionner une singularité dans la comptabilisation des ressources allouées au développement, relevée par de nombreuses parties prenantes rencontrées par la mission : les crédits de la mission APD ne représentent qu'une partie de ce que la France compte comme Aide Publique au Développement.

FIG. 16 : COMPOSITION DE L'APD FRANÇAISE



Source : Document de Politique Transversale, 2024

Les crédits de la mission APD représentent moins de la moitié du total des flux d'APD français. Les autres sources de financement proviennent d'autres programmes du budget de l'État et de ses opérateurs, de l'affectation de certaines taxes (taxe sur les transactions financières et taxe sur les billets d'avion), et d'autres instruments plus marginaux. Cette nomenclature est jugée particulièrement complexe par de nombreuses personnes interrogées par la mission. De fait, la présente analyse se focalise sur les crédits de la mission APD. Il était question de rationaliser ces dispositifs pour faciliter le suivi de la mise en œuvre de la loi, mais les premiers concernés (MEAE et DGTresor) n'ont pas donné suite. La présente mission a éprouvé des difficultés à consolider des données fiables, tant les nomenclatures peuvent varier d'une source à l'autre.

Une banque comme opératrice pivot : implications pour le modèle économique de l'APD française

La loi consacre le rôle de l'AFD comme opérateur pivot pour la mise en œuvre de la politique française d'aide au développement. Si ce choix a le mérite de clarifier l'architecture globale de l'écosystème français, il n'est pas sans poser problèmes.

D'abord, il impose comme leader une structure fonctionnant comme une banque, qui se finance principalement par le biais de prêts dits « concessionnels », c'est-à-dire présentant des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché. La récente et significative hausse de ces taux augmente le coût de la bonification des prêts pour l'État (la différence entre le taux pratiqué par l'AFD et le taux du marché, matérialisé en termes d'APD). En d'autres termes, cette situation fait porter un risque qu'une part croissante des crédits de la mission APD dédiés à l'AFD soit allouée à la bonification des prêts,

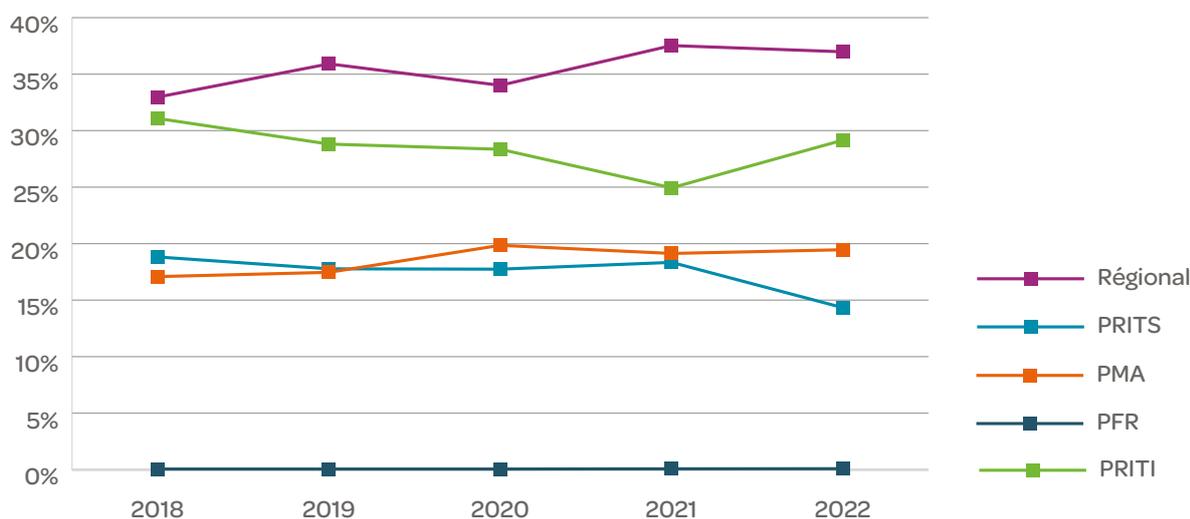
sans implication sur le nombre ou le volume des projets financés. Le PLF2024 indique que 83 % des autorisations d'engagements d'APD bilatérale du programme 110 du ministère de l'Economie et des Finances sont fléchés pour ces bonifications. L'OCDE rappelle par ailleurs que la France ne respecte pas ses recommandations en la matière, et que ses prêts sont moins concessionnels que ceux des autres pays du CAD.

Ensuite, l'AFD étant une banque, son fonctionnement et ses coûts structurels sont ceux d'un établissement bancaire. Les éventuelles hausses de crédits alloués à des dons ont une implication sur le fonctionnement de l'agence et notamment sur sa rémunération. Cette situation peut poser un problème surtout en cas de fortes fluctuations des enveloppes de dons. En 2019, l'exécutif a annoncé un milliard de dons supplémentaires, dont la mise en œuvre incombait à l'AFD. Cet instrument offre de réelles opportunités de partenariat avec des organisations de la société civile, mais il doit être pérennisé dans le temps pour permettre des conditions de mise en œuvre satisfaisante.

Enfin, l'AFD est soumise à des règles prudentielles, et se doit notamment de prendre en considération les capacités d'endettement des pays partenaires. Cette dimension, importante pour la stabilité macro-économique des pays partenaires, n'est pas forcément compatible avec l'ambition de concentration des moyens dans les pays les moins avancés : ces derniers font face à de forts besoins de financement, sans présenter les garanties macro-économiques leur permettant d'accéder à des financements par prêts. Leurs capacités d'endettement sont très faibles et les instruments les plus adaptés à leurs situations s'apparentent à des dons et subventions, qui ne sont pas en phase avec les modèles d'intervention privilégiés de l'AFD. Les chiffres de l'aide illustrent par ailleurs cette difficulté : la loi n'a pas insufflé de dynamique permettant d'augmenter significativement la part de l'APD dévolue aux PMA.

FIG. 17 : DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE DE L'APD FRANÇAISE DE 2018 À 2022.

Pourcentage d'APD bilatérale, en équivalent-don, par catégorie de pays¹³



Source : données du gouvernement¹⁴

¹³ Plus d'informations sur les critères de catégorisation des pays : <https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/dac-list-of-oda-recipients.html#list-updates>

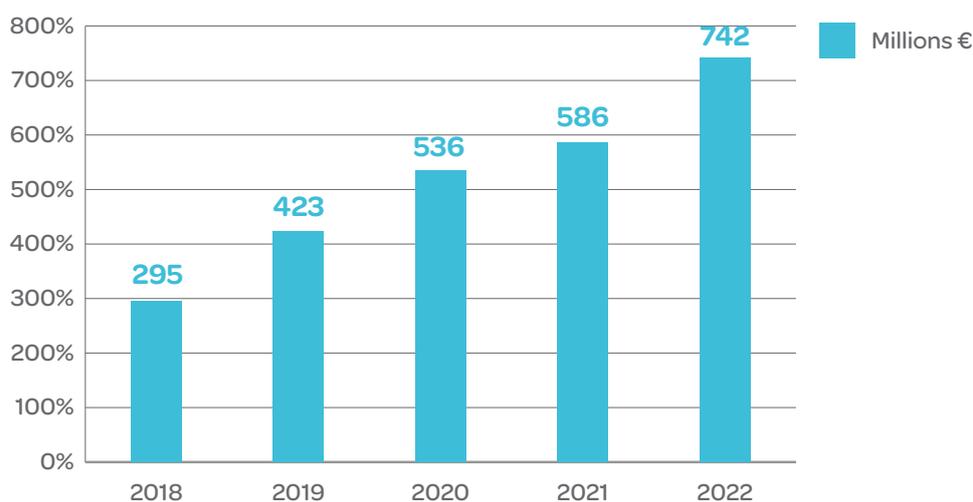
¹⁴ Pays les moins avancés (PMA), autres pays à faible revenu (PFR), pays et territoires à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI), pays et territoires à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Pour plus d'information : <https://www.oecd.org/fr/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/dac-list-of-oda-recipients.html#oda-recipients-list>.

Une progression des financements transitant par la société civile...

La loi se fixait plusieurs objectifs en matière d'allocation d'APD au profit d'organisations de la société civile, avec notamment un doublement de l'APD transitant par les OSC entre 2017 et 2022, soit une cible de 620 millions €. Cet objectif est atteint et dépassé puisque ce montant était en 2022 de 741 millions € en équivalent-don.

FIG. 18 : MONTANTS D'APD BILATÉRALE TRANSITANT PAR LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

En millions € en équivalent don



Source : données du gouvernement

Plusieurs dispositifs ont été mis en place ou renforcés pour permettre l'acheminement de ces fonds. Le principal mécanisme en termes de montants et de visibilité est le dispositif d'appui aux initiatives des OSC géré par l'AFD (I-OSC). D'après le rapport gouvernemental de 2024, en 2021 145 projets ont bénéficié de financements via ce guichet, pour un montant total d'engagements de 114 810 942 €, dont 59 % en Afrique. Par ailleurs, 63 % des projets représentant 64 % de l'enveloppe (73,8 millions €) sont notés 1 ou 2 au titre du marqueur genre du CAD de l'OCDE (pour plus d'informations sur la prise en compte du genre dans l'ensemble de l'APD, voir Figure 9). Ces informations témoignent d'un meilleur alignement des projets mis en œuvre par les OSC avec les objectifs de concentration sectorielle et géographique visés par la loi.

... mais des contraintes structurelles persistantes

Ces motifs légitimes de satisfaction ne doivent toutefois pas faire oublier certaines lacunes de taille. Tout d'abord, si l'APD transitant vers les OSC a connu une vraie croissance en volume, la France demeure largement en-deçà de la moyenne de l'OCDE (8,2 % en équivalent don pour la France en 2022 selon les données du gouvernement, contre 15 % pour les pays du CAD), dont l'atteinte est pourtant mentionnée comme un objectif de la loi. Il en va de même pour les financements humanitaires : ils représentent 3 % de l'APD française, contre 10 % en moyenne dans l'OCDE.

Par ailleurs, le PLF2024 propose une trajectoire pluriannuelle pour cet indicateur qui limite la cible à 8% pour les trois années à venir. Enfin, la stratégie Société Civile du MEAE¹⁵ revoit à la baisse l'objectif de 15% de l'APD transitant par les OSC, à 11% d'ici 2027.

Ensuite, alors que la loi rappelait le principe de non-discrimination, l'administration française s'est singularisée par une tentative d'interprétation d'une législation européenne sur la lutte contre le blan-

¹⁵ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2023). *Document d'orientation stratégique société civile et engagement citoyen 2023-2027*.

chiment des capitaux et le financement du terrorisme, autorisant le criblage des bénéficiaires finaux de l'aide. Le Conseil d'État a finalement annulé ces lignes directrices, mais la vigilance reste de mise, le sujet faisant l'objet de discussions entre les MEAE, Bercy et l'AFD.

Certaines personnes interrogées par la mission relèvent par ailleurs des difficultés dans l'accès aux financements, ainsi qu'une hausse des frais administratifs qui risque d'encourager une captation des fonds par les grosses structures, mieux organisées que les petites. Ce risque est accentué par des procédures de reporting parfois lourdes qui font craindre une sensible augmentation des dépenses inéligibles. Un renforcement des capacités des OSC sur les procédures de gestion des fonds est appelé de leurs vœux par plusieurs personnes interrogées par la mission. Par ailleurs, la revue par les pairs de l'OCDE souligne que la multiplicité des instruments peut constituer une opportunité mais aussi une difficulté supplémentaire pour les OSC : « *le fait que l'AFD et les ministères proposent des instruments de financement similaires mais assortis de conditions financières et administratives différentes aux organisations de la société civile rend l'établissement de partenariats compliqué* ».

Enfin, la difficulté à augmenter significativement la part des montants d'APD qui transite par les OSC est une conséquence du modèle économique et politique d'APD. Comme précédemment expliqué, le positionnement de l'AFD, une banque, comme opérateur pivot, laisse relativement peu de marge à l'association des OSC. Par ailleurs, à l'inverse d'autres pays du CAD, la France se différencie des autres bailleurs par une forte présence au plus près des autorités nationales et un dialogue politique de haut niveau. En miroir, les OSC sont naturellement moins concernées par cette posture.

Une nouvelle métrique de la mesure des financements

Les conclusions du CICID introduisent le TOSSD (ou « *Soutien public total au développement durable* »)¹⁶. D'après les formulations du CICID, « *Cette nouvelle métrique valorisera l'ensemble des financements internationaux concourant au développement durable des pays éligibles à l'APD, dont une grande partie est aujourd'hui déclarée au titre du TOSSD. L'ISD inclura en particulier les financements privés mobilisés par le secteur public, notamment par l'action des banques publiques de développement* ».

Cette approche ne constitue pas une révolution et s'inscrit dans une certaine mesure dans l'esprit de la loi. Le cadre de partenariat global souhaitait en effet que soient considérés les acteurs non étatiques, y compris le secteur privé, et le positionnement de l'AFD comme opérateur pivot témoigne de cette volonté de mobiliser des fonds en dehors des moyens de l'État.

Si sur le fond la volonté de mesurer d'autres flux répondant aux besoins de développement semble juste, elle appelle toutefois plusieurs réflexions. Tout d'abord, et même si le CICID propose des garanties, la différenciation entre l'APD, dont les financements sont alloués par l'État, et le TOSSD, qui inclut des financements extra-publics, pourrait ouvrir la voie vers un désengagement des pouvoirs publics, alors que l'APD demeure indispensable pour les financements d'actions d'urgence ou dans les contextes de lutte contre la pauvreté, situations où les financements privés semblent peu adaptés.

Enfin, le CICID introduit la dimension de vulnérabilité, en complément de la qualification de « PMA ». Cet ajout est justifié par le fait que certaines vulnérabilités, notamment en matière d'adaptation au changement climatique, ne sont pas capturées par les classifications des pays selon leurs niveaux de revenu : un pays insulaire au PIB par habitant relativement élevé n'appartient pas à la catégorie des PMA ; pourtant sa population est particulièrement exposée à la montée des eaux, et des fonds doivent pouvoir lui être alloués. À notre connaissance, ces sujets ne sont pas tranchés, et méritent une attention soutenue.

¹⁶ Pour plus d'information : <https://www.tossd.org/>.



CHAPITRE 3 : LE PILOTAGE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

PRÉSENTATION DU CONTENU DE LA LOI

Sur la dimension « pilotage et mise en œuvre », la LOPDSLIM souhaite acter une gouvernance et un pilotage de sa politique d'aide au développement à la fois au niveau central et sur le terrain, pour remédier à un pilotage qui avait par le passé été qualifié de « intermittent » dans un rapport de la Cour des Comptes.

Au niveau central, la loi précise les conditions dans lesquelles la politique est mise en œuvre en ces termes : « Le pilotage de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales est assuré par le Conseil du développement, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et les ministres chargés du développement, de l'économie et du budget ». En termes de comitologie, la loi reprend dans l'ensemble l'architecture précédente, qu'elle étoffe en lui donnant une impulsion politique avec la création du Conseil Présidentiel pour le Développement, comme prévu par les conclusions du CICID 2018. Présidé par le Président de la République, il se tient en présence des principaux ministres concernés, prend les décisions stratégiques relatives à la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. Les autres structures demeurent relativement similaires :

- **CICID** : Présidé par le Premier ministre, il se réunit au moins une fois par an et fixe le cadre général des interventions de l'État et l'articulation entre les différentes politiques et les différentes parties prenantes. Il réunit les ministres concernés par la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. Il détermine la liste des pays prioritaires, fixe les orientations dans toutes les composantes bilatérales et multilatérales de l'APD, veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles et assure le suivi et l'évaluation de la conformité vis-à-vis des objectifs fixés pour les politiques et instruments. Son secrétariat est assuré par les ministres chargés du développement et de l'économie.
- **CNDSI** : Il constitue l'enceinte privilégiée et permanente de concertation entre les principales parties prenantes du développement et l'État sur les objectifs, les orientations, la cohérence et les moyens de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. Il émet des recommandations à destination des pouvoirs publics. Il comprend parmi ses membres quatre parlementaires, désignés de manière à assurer pour chacune des assemblées une représentation pluraliste, ainsi que des représentants et représentantes des associations de solidarité internationale.
- **CNCD** : La Commission nationale de la coopération décentralisée assure le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales sur l'action internationale de ces dernières.
- La loi rappelle le rôle phare du **ministère chargé du développement**, qui est « compétent pour définir et mettre en œuvre la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, en lien avec les ministres chargés de l'économie et du budget et les autres ministres concernés ». Il est le garant de la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes : il préside le CNDSI, ainsi que le Conseil d'Orientation Stratégique de l'AFD, composé des représentants de l'État au conseil d'administration de l'agence.

La loi souhaite renforcer la tutelle de l'État sur l'AFD. Alors que le code Monétaire et Financier ne lui reconnaissait que la qualité d'Établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC), la LOPDSLIM précise qu'elle devient « *établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle de l'État et contribuant à l'action extérieure de la France, au sens de l'article 1er de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État* ». Elle renforce par ailleurs son caractère pivot dans le dispositif français, et acte l'intégration d'Expertise France dans le groupe, pour proposer une offre davantage intégrée et complémentaire, faite d'appuis financiers et d'assistance technique.

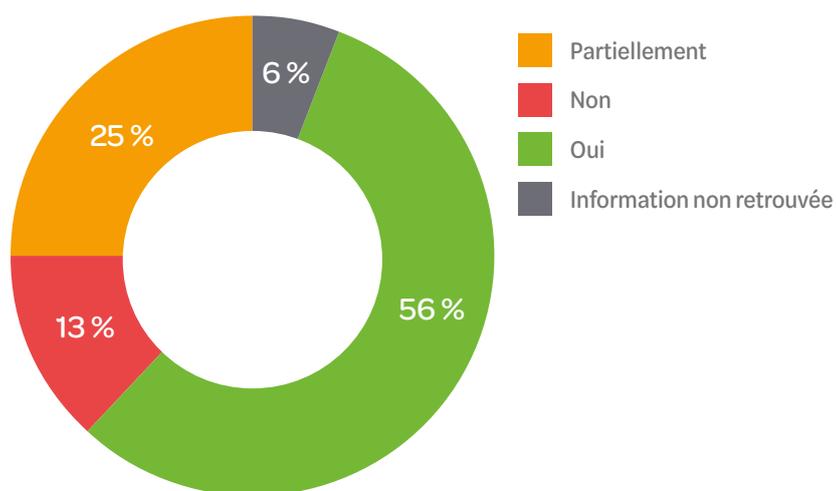
En local, la loi insuffle une forte volonté de travailler en format « équipe France », sous l'autorité de l'ambassadeur : « *Au niveau local, l'ambassadeur accrédité auprès du pays partenaire préside un conseil local du développement, qui regroupe les services de l'État, les opérateurs du développement sous tutelle de l'État ainsi que les organisations françaises et locales de la société civile, les acteurs de la coopération décentralisée, les conseillers des Français de l'étranger, les parlementaires des Français établis hors de France et, en tant que de besoin, les présidents des groupes d'amitié parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat concernés, au titre d'observateurs, et les parties prenantes locales de la solidarité internationale* ». Ce conseil a pour mandat d'établir une stratégie-pays et un projet de programmation-pays commun à l'État et à ses opérateurs, validé par ces derniers au niveau central.

Enfin, la loi prévoit de renforcer les moyens des ambassades, en leur confiant la mise en œuvre d'enveloppes d'aide-projet (FSPI, crédits de gestion de sortie de crise, aide alimentaire programmée, soutien à la coopération décentralisée, octroi de bourses).

ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE LA LOI

La mission a identifié 16 objectifs quantifiables pour la dimension « pilotage et mise en œuvre ».

FIG. 20 : POURCENTAGE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI CONCERNANT LA DIMENSION « PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE »



Source : auteur

Les objectifs atteints

56 % des objectifs sont considérés comme atteints, un chiffre relativement élevé par rapport aux autres dimensions étudiées dans ce document. Il s'agit de :

- La création d'un dispositif dédié aux financements de projets présentés par des OSC dans l'exercice de leur droit d'initiative (voir section précédente pour une analyse plus poussée de l'implication des OSC dans la mise en œuvre des montants d'APD) ;
- L'intégration d'Expertise France au groupe AFD ;
- Le fonctionnement régulier du CNDSI et de la CNCD.

Les objectifs partiellement atteints

Environ un quart des engagements de la loi en matière de pilotage de l'APD ont été partiellement tenus, en lien avec la préparation, l'exécution et le suivi du Contrat Objectifs et Moyens de l'AFD, et avec la tenue des Conseils Locaux de Développement.

Concernant le COM de l'AFD, la mission note une décorrélation entre la temporalité de ces derniers, et l'adoption de la loi. En effet, un COM a été adopté pour la période 2020-2022. En raison de la pandémie de Covid19, ce document n'a pas pu être discuté dans des bonnes conditions par les Parlements. La mission a procédé à une analyse de ses indicateurs et identifie plusieurs lacunes dans ces derniers, lacunes par ailleurs confirmées par des interlocuteurs de l'AFD :

- Les indicateurs sont trop nombreux (47) ;
- Les indicateurs sont mal positionnés : on retrouve des indicateurs relatifs au pilotage sectoriel, géographique, et des mesures d'impact ;
- Les indicateurs ne sont pas alignés sur les priorités de la loi, le document ayant été produit avant l'adoption de cette dernière.

Ce premier COM couvrant la période 2020-2022, un nouveau devait lui succéder. En date de rédaction de ce rapport, il semble qu'il ne soit pas encore adopté. **L'absence de matrice de suivi des actions de l'AFD entre 2022 et 2024 interroge donc sur la capacité à opérer un pilotage précis de l'agence et de vérifier l'alignement de ses travaux avec les engagements de la loi.**

Concernant les Conseils Locaux de Développement et les stratégies pays, s'ils ont été mentionnés lors d'entretiens avec plusieurs personnes interrogées, la mission n'a pas reçu d'informations sur leur nombre, malgré une demande adressée au MEAE dans ce sens. Toutefois, si le Ministère se satisfait du dispositif, d'autres personnes interrogées se montrent plus mesurées : certains n'ont jamais été associés aux exercices, malgré la visée inclusive de ces derniers ; quant à d'autres, ils portent un regard assez critique sur la dimension « stratégique » des documents-pays et s'interrogent sur leur portée programmatique.

Les objectifs non atteints

Le plus singulier des objectifs non atteints concerne la tenue de réunions régulières du CICID, dont la loi précise qu'elles doivent avoir lieu chaque année. Or, trois ans après l'adoption de la LOPDSLIM, le CICID ne s'est réuni qu'une seule fois en 2023.

Interrogés sur le sujet, les partenaires portent des regards hétérogènes sur le sujet. Pour certains, il s'agit d'un élément qui affecte sérieusement la crédibilité du pilotage de l'APD française ; pour d'autres, la tenue de réunions du co-secrétariat des Affaires Etrangères et des Finances du CICID, réunions régulières entre les deux tutelles du CICID, pallie l'absence de rencontres plus régulières.

ANALYSE DYNAMIQUE DE LA LOI ET IMPLICATIONS DE LA SÉQUENCE DE 2023

Des frictions entre tutelles et opérateurs

Dans l'ensemble, l'analyse de l'atteinte de ses dispositions quantifiables attestent d'un degré relativement élevé de la mise en œuvre de la loi pour la dimension « pilotage et mise en œuvre ». Paradoxalement, et comme relevé par la revue par les pairs, « *Ce nouveau dispositif ne résout que partiellement les problématiques liées au pilotage de l'ensemble de la politique transversale* », et ce pour plusieurs raisons.

Au niveau central, l'apparition du Conseil Présidentiel pour le Développement a pu être vue comme une volonté d'insuffler une nouvelle dynamique à la politique française, essentielle pour incarner la loi.

Néanmoins il semble que les grands problèmes précédemment identifiés n'aient pas été résolus. Au premier rang de ces difficultés figure l'exercice de la tutelle du MEAE et de Bercy sur l'AFD. À cet égard, un rapport de la Cour des Comptes de 2022 est éloquent : « *le MEAE peine à coordonner la politique d'APD et à exercer la cotutelle sur l'AFD* », évoquant que les effectifs du Ministère avaient chuté de 30% en 30 ans, alors que l'agence opérait une véritable montée en puissance. Ces difficultés, selon les dires de certains représentants du MEAE rencontrés par la mission, perdurent encore aujourd'hui, et engendrent des frictions matérialisées notamment par des « tentatives de court-circuitage » des tutelles ; pratiques que le rapport de la Cour des Comptes de 2022 présente plutôt comme des velléités d'émancipation de ce qui s'apparente à un « micro-management » de l'administration. Toujours selon des témoignages récoltés par la mission, il semble que la Direction Générale de l'AFD a tenté d'user de son influence pour limiter une reprise en main du pilotage politique par ses tutelles, souhaitait conserver ainsi les coudées franches. Cette montée en puissance de l'agence, avérée par les montants qu'elle met en œuvre, et l'autonomie dont elle bénéficie, sont facilitées par le partage des compétences, au sein des administrations centrales, entre ses deux tutelles.

Des difficultés pour les ambassades à incarner la politique française de développement

Les années précédant l'adoption de la loi ont consacré la montée en puissance de l'agence, parfois au détriment des Services de Coopération et d'Action Culturelle des ambassades. Le transfert de certaines compétences des seconds vers les premiers ont réduit les champs d'action des Conseillers de Coopération et d'Action Culturelle à une portion relativement congrue. À titre d'exemple, à Madagascar en 2021, le SCAC faisait état de dépenses de 6,1 millions €, quand l'AFD décaissait 61,9 millions €. La même année en Colombie, les crédits engagés par le SCAC étaient de 1,3 millions € là où l'agence accorde entre 200 et 300 millions € de prêts chaque année.

La loi a souhaité restaurer la marge de manœuvre des ambassades et renforcer l'ancrage local de la coopération française. Le MEAE a remobilisé ses instruments d'aide-projets, via les Fonds Équipe France (FEF) et les Fonds Équipe France Rapide (FEF-R), nouvelles dénominations des FSPI. Cette approche a permis d'augmenter le volume de subventions directement gérées par le MEAE et mis en œuvre par les ambassades. Comme observé au Viet Nam et en Mauritanie, ces instruments, d'une moindre ampleur financière que les financements de l'AFD (maximum 2 millions € pour un FEF), permettent de financer d'autres types d'acteurs et d'actrices, et d'interventions, de renforcer le dialogue avec les sociétés civiles locales et de redonner de l'influence aux ambassades. Ces initiatives sont appréciées des organisations locales, et ce d'autant que les procédures d'engagements de

l'AFD freinent l'engagement des organisations plus petites. La revue par les pairs de l'OCDE dresse toutefois un bilan mitigé de ces dispositifs, jugeant les SCAC « *trop peu outillés pour gérer de manière prévisionnelle et stratégique une multitude de projets et ainsi renforcer leurs impacts en termes de développement, tout en répondant aux demandes de redevabilité de la part du siège* ». Le rapport de la Cour des Comptes de 2022 va même plus loin, en indiquant que les COCAC apparaissent « *démunis face à la puissance de l'AFD* », à la fois en termes de puissance budgétaire et d'expertise.

Comme précédemment mentionné, la loi introduit les Conseils Locaux de Développement, forums animés par l'ambassadeur et qui doivent permettre l'élaboration de stratégies-pays communes à l'État et aux opérateurs. Si le MEAE vante les mérites d'un tel dispositif, de nombreuses parties prenantes interrogées par la mission se montrent plus critiques, indiquent ne pas connaître le contenu des stratégies produites, et doutent de leur dimension « actionnable ». Ces observations interrogent sur le degré d'inclusivité des Conseils, point déjà soulevé dans le Rapport Global d'Analyse de la Loi rédigé par Coordination SUD en 2022. De plus, il semble que l'activité de ces conseils locaux ait été assez marginale jusqu'aux décisions du CICID 2023.

En local, une meilleure prise en considération des OSC comme partenaires de mise en œuvre

Les OSC ont titre bénéficié des conséquences de la loi, qui garantissent leur droit d'initiative dans son article 2, alinéa VIII : « *L'État reconnaît le rôle, l'expertise et la plus-value des organisations de la société civile, tant du Nord que du Sud, et de l'ensemble des acteurs non étatiques impliqués dans la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. Il met en œuvre, au profit des organisations de la société civile, françaises ou implantées dans les pays partenaires, appartenant à des catégories définies par décret, un dispositif dédié à des projets de développement qu'elles lui présentent, dans le cadre de leur droit d'initiative, en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention* ».

Parmi les dispositifs utilisables pour l'exercice de ce droit d'initiative : le guichet I-OSC de l'AFD, et les outils du MEAE (les FSPI, le Fonds d'urgence humanitaire et de stabilisation, l'Aide alimentaire programmée), les crédits volontariat et la FISONG. Selon le rapport du Gouvernement de 2024, « *la contribution de notre APD aux initiatives des OSC stricto sensu s'élevait à 259,4 millions € (110,8 millions € pour le dispositif I-OSC de l'AFD et 148,6 millions € sur les autres dispositifs) soit 50 % de l'APD transitant par les OSC, les autres 50 % finançant les OSC en tant que prestataires de mise en œuvre* ».

On note par ailleurs que les financements humanitaires ont triplé entre 2017 et 2022, permettant à la France d'intégrer le « top 10 » des bailleurs humanitaires, fait inédit, et que le CICID de 2023 souhaite porter cet effort à 1 milliard d'euros. Les OSC sont, là aussi, des partenaires de mise en œuvre majeurs.

Enfin, il convient de noter que des personnalités de la société civile siègent aux CA d'Expertise France et de l'AFD, reprenant une recommandation formulée par Coordination SUD dans le Rapport Global d'Analyse de la loi.

Ces éléments ne doivent toutefois pas faire oublier les difficultés précédemment évoquées concernant l'association des OSC à la mise en œuvre de l'APD (voir Chapitre 2 : Moyens).

Une reprise en main politique et stratégique...

Au-delà de la définition de 10 « nouvelles » priorités (voir Chapitre 1 : Objectifs et périmètre), les décisions du CICID 2023 s'apparentent à une tentative de reprise en main politique du pilotage de l'APD française, sur fond de faible atteinte des objectifs de la LOPDSLIM.

Dans un premier temps, décision est prise d'organiser des réunions annuelles entre les Ministères de tutelle (Affaires étrangères d'un côté, Économie de l'autre), et des réunions trimestrielles entre Secrétaires d'État. La mission a cherché à appréhender les attentes quant à cette réunion, et son articulation avec les autres dispositifs de pilotage, sans grand succès. Les conclusions du CICID ne précisent pas son périmètre, son mandat et ses objectifs ; les séances ne sont pas publiques ; aucun compte-rendu n'est communiqué. Certains interlocuteurs ont indiqué que cette réunion était principalement technique et avait vocation à permettre de « faire le point sur certains chantiers », notamment le contenu des stratégies pays. Nous ne sommes toutefois pas parvenus à dégager l'intérêt de telles réunions par rapport aux réunions du co-secrétariat du CICID.

Les conclusions du CICID amorcent une bascule vers un pilotage plus stratégique de l'AFD, en proposant une refonte des indicateurs du COM, et notamment un resserrement de ces derniers en ligne avec les 10 priorités édictées. Indépendamment des implications des 10 priorités proposées, il semble à la mission que la revue du COM est bienvenue, et devra permettre de résoudre en partie la question du pilotage de l'AFD, à condition que les instances en charge du suivi des indicateurs fonctionnent normalement.

Le CICID poursuit le travail de renforcement des ambassades en local, puisque ces dernières disposent désormais d'un droit d'initiative sur la programmation en dons, conduisant à l'instruction de l'opportunité des projets sur le terrain. Elles ont par ailleurs la possibilité de rendre un avis conforme sur des projets de l'AFD en don en cours d'instruction, en cas de difficulté d'ordre politique ou d'absence d'alignement avec la stratégie de l'Equipe France.

Enfin, la nomination en 2022 d'une secrétaire d'État dédiée au développement international peut être interprétée comme une volonté de mieux incarner la loi et de renforcer le poids de l'administration face à l'Agence Française de Développement, dans un contexte de hausse des crédits nécessitant un pilotage plus granulaire. Cette interprétation est néanmoins sujette à caution, plusieurs interlocuteurs ayant rapporté un faible intérêt de la titulaire du poste pour la loi.

... accompagnée par une dépriorisation de la loi

Alors que la loi prévoit des dispositions relatives à la redevabilité (voir section suivante), **les récentes évolutions attestent plutôt d'une dépriorisation de cette dernière au profit d'un pilotage politico-administratif.**

La séquence de 2023 a été impulsée par une réunion du Conseil Présidentiel pour le Développement, dont les conclusions ont été déclinées dans le CICID de la même année. La représentation nationale n'a pas été associée à ces discussions et ne peut qu'enregistrer ces évolutions, dont certaines vont clairement à l'encontre de l'esprit de la loi.

Ensuite, l'annonce de coupes budgétaires en 2024 s'est non seulement fait sans discussion avec les Parlementaires ; mais elle a surtout été actée par un décret et non une loi de finances rectificatives, qui aurait permis un débat sur l'allocation de moyens pour l'atteinte des objectifs prévus par la loi.

Enfin, si dans leur introduction les documents concernant les programmes budgétaires, présentés lors des discussions sur projets de loi de finance, rappellent que la loi acte des priorités thématiques et sectorielles claires (« *La loi de programmation n° 2021-1031 du 4 août 2021, relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, définit des priorités géographiques et thématiques claires pour la politique de développement de la France* »), il est par la suite précisé « *Aucune cible thématique [...] ne peut être établie pour 2024 et 2025 en amont de la tenue du CPD et du CICID de 2023* ».

Cette « dépriorisation » pose en fait une question fondamentale : la loi était-elle vraiment à l'origine du momentum politique observé en 2021-2022, en n'en était-elle que la conclusion ? Le contenu de la loi reprend, en grande partie, les conclusions du rapport Berville, dont la lettre de mission demandait au député de s'inspirer des conclusions du CICID 2018. Les grandes orientations voulues par la loi (atteinte de 0,7% du RNB, primat des dons et du canal bilatéral, concentration géographique et sectorielle) sont toutes clairement établies dès 2018. Le point II du Cadre de Partenariat Global de la loi fixe les attributions du CICID comme suit :

- Il fixe le cadre général des interventions de l'État et l'articulation entre les différentes politiques et les différentes parties prenantes ;
- Il détermine la liste des pays prioritaires vers lesquels sera concentrée l'aide au développement bilatérale ;
- Il fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales ;
- Il veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération ;
- Il assure une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés des politiques et des instruments de la coopération internationale et de l'aide au développement.

La logique voudrait donc que la loi insuffle un élan, détermine les grands objectifs, et que le CICID les décline. Or, c'est l'inverse qui s'est produit : le CICID a déterminé des grands axes, qui ont donné lieu à une loi. La séquence de 2023 est une nouvelle illustration du primat, dans les faits, du CICID : elle redessine les contours de la politique française d'APD, en interministériel, sans consultation de la représentation nationale, qui est reléguée à son rôle de chambre d'enregistrement et dont la seule consultation se tient lors des discussions des PLF.

Le dispositif institutionnel de l'APD française comparé à celui de nos voisins

En termes de dispositif institutionnel, il est intéressant de porter un regard sur les pratiques de certains de nos voisins, membres du CAD, connus et reconnus comme des bailleurs de premier rang. Si comparaison n'est pas raison, cette prise de recul permet d'appréhender les spécificités françaises et suggère des marges d'amélioration.

En Allemagne, le ministère de la Coopération joue un rôle pivot. Ses compétences, distinctes de celles du ministère des affaires étrangères, lui donnent une grande latitude d'action. Malgré l'importance des moyens dont elles disposent, la KfW (coopération financière) et la GIZ (coopération technique) sont placées sous un contrôle étroit et soumises à un fort devoir de redevabilité.

Le Royaume-Uni, à l'inverse, a opéré une fusion de ses Ministères chargé des Affaires Etrangères et de la Coopération. Le pays ne s'appuie plus que sur un seul département ministériel pour sa politique d'APD, département d'autant plus puissant que le pays ne dispose pas d'une agence publique de mise en œuvre. L'administration a donc recours à des organismes multilatéraux, des organisations du secteur privé et des OSC pour déployer l'APD britannique.

En local, dans les deux cas, les ambassades disposent d'un chef du service de coopération doté d'une véritable autorité, de compétences reconnues et d'un pouvoir de représentation.



CHAPITRE 4 : LA REDEVABILITÉ DE L'ÉTAT À L'ÉGARD DES PARLEMENTAIRES ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

PRÉSENTATION DU CONTENU DE LA LOI

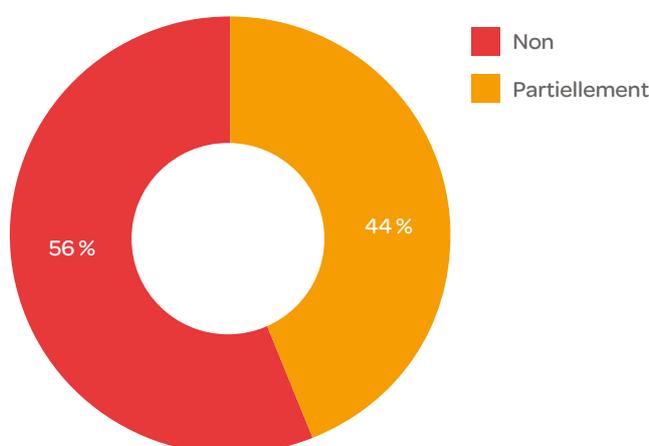
Au même titre que le pilotage était critiqué, la dimension « redevabilité » était relativement limitée, et se bornait à la production d'un rapport bisannuel sur la mise en œuvre de la précédente loi (2014-2019). La LOPDSLIM souhaitait faire de la redevabilité un axe fort de la politique de coopération française, et prévoyait quatre grandes avancées majeures dans ce domaine :

- La création d'une base de données ouvertes regroupant l'ensemble des informations sur l'APD française, bilatérale et multilatérale (article 2) ;
- La remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport annuel portant sur la mise en œuvre de la politique française d'APD (article 3) ;
- La création d'une Commission d'Evaluation Indépendante, hébergée à la Cour des Comptes (article 12) ;
- L'ajout au Cadre de Partenariat Global d'une matrice d'indicateurs de résultats de l'APD française (CPG, VI).

ANALYSE DE LA PERFORMANCE DE LA LOI

La mission a identifié 9 objectifs quantifiables pour la dimension « redevabilité ». Il est à noter qu'aucun n'a été atteint ; en d'autres termes, aucune des dispositions de la loi relative à la redevabilité de l'action française en matière d'APD n'a été respectée dans sa totalité.

FIG. 21 : POURCENTAGE DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI CONCERNANT LA DIMENSION « REDEVABILITÉ »



Source : auteur

Les objectifs partiellement atteints

Quatre objectifs sont considérés comme « partiellement atteints » :

- La base de données ouvertes a été mise en place, et peut être consultée ici : <https://data.aide-developpement.gouv.fr/>. La mission a identifié certaines limites la concernant, tant sur la qualité des données que sur la facilité d'utilisation. Elles sont présentées dans la section suivante ;
- Le gouvernement a remis un rapport sur « les différentes activités pouvant être comptabilisées au titre de l'aide publique au développement de la France ». Ce rapport est mentionné sur le site du Sénat, mais la mission n'a pas eu accès au document ;
- Deux rapports annuels sur la mise en œuvre de la politique française d'APD ont été remis par le Gouvernement au Parlement : l'un en 2022, très sommaire et ne portant que sur un état des dispositions réglementaires prévues par la loi et qui ont été prises ; un autre, plus complet, en 2024. Aucun rapport n'a été remis en 2023 ;
- Les modalités de fonctionnement de la Commission ont été prises par décret, néanmoins la Commission n'est pas opérationnelle.

Les objectifs non atteints

La loi prévoyait une remise au Parlement d'un rapport bisannuel recensant le nombre d'experts techniques internationaux français et détaillant leurs secteurs d'activité et zone déploiement géographique. Ce rapport n'a pas encore été produit.

La Commission d'Evaluation Indépendante, engagement fort de la LOPDSLIM, n'a pas été créée, et n'a donc pas rendu de rapport.

Les indicateurs cadre de résultat de la loi ne font l'objet d'aucun suivi.

ANALYSE DYNAMIQUE DE LA LOI ET IMPLICATIONS DE LA SÉQUENCE DE 2023

Une base de données accessible mais dont l'exploitation pose plusieurs problèmes

L'article 2 de la loi prévoit la mise en place d'une base de données ouvertes comprenant des informations relatives à l'APD française, bilatérale comme multilatérale. Cette disposition a bien vu le jour : la base de données est en ligne et peut être consultée librement. Le site qui l'héberge propose des fonctionnalités qui facilitent son utilisation (existence de tableaux de bord, possibilité de personnaliser les filtres) et les données sont téléchargeables sous forme de fichier CSV, pour une utilisation plus poussée.

La mission a toutefois constaté plusieurs limites liées à cette base qui rendent son usage parfois compliqué.

Nous avons identifié des écarts entre le contenu de la base et les données officielles reportées dans différents documents, notamment les DPT. Ces occurrences sont nombreuses et il est délicat d'en faire un inventaire détaillé, toutefois le tableau ci-après en identifie quelques-unes qui sont particulièrement parlantes.

TABLEAU 2 : ÉCARTS ENTRE LES CHIFFRES DU RAPPORT DU GOUVERNEMENT REMIS EN 2024 SUR LES DONNÉES APD DE 2021 ET CEUX RETROUVÉS DANS LA BASE DE DONNÉES DU GOUVERNEMENT

FORMULATION	CHIFFRE RAPPORT	CHIFFRE BASE
Part de l'APD bilatérale programmable qui a contribué à l'égalité de genre, en équivalent don, en 2021	50%	30,62 % (dont seulement 2,8 % en CAD2)
Montants d'APD alloués aux crises et fragilités, versements, 2021	833 millions €	22,6 millions €
Pourcentage d'APD alloués à l'éducation, versements, 2021	9,20%	7,60%
Montants d'APD bilatérale pour la biodiversité, en montant versé, en 2021	2,2 milliards €	1,2 milliard €

Ensuite, la structure des données empêche leur exploitation optimale. Certains champs de la base ne sont pas suffisamment désagrégés. À titre d'exemple, il est impossible de savoir quelle est l'allocation géographique des fonds transitant par le canal multilatéral : pour chacun des flux de ce type, la colonne « pays » renvoie à la valeur « multilatéral ». Il est donc impossible de vérifier certaines affirmations du rapport du Gouvernement, notamment le fait que les pays prioritaires du CICID ont perçu 1,6 milliard € d'APD française en 2021.

Seule la destination géographique de l'APD bilatérale est déterminée dans la base, avec là encore un bémol, puisque le pays qui reçoit le plus d'aide sur la période 2018-2022 n'est autre que « Pays en développement, non spécifié ».

TABLEAU 3 : TOP 10 DES PAYS BÉNÉFICIAIRES D'APD BILATÉRALE SUR LA PÉRIODE 2018-2022

En équivalent-don

#	PAYS	MONTANT (millions €)
1	Pays en développement, non spécifié	11 668
2	Maroc	1 554
3	Côte d'Ivoire	1 550
4	Sénégal	909
5	Cameroun	898
6	Brésil	700
7	Algérie	588
8	Inde	586
9	Tunisie	581
10	Egypte	571

Source : base de données du gouvernement

Sur l'ensemble de la période, la base indique que 11 milliards € de l'aide bilatérale française, qui représente 37 milliards €, est destinée à cette catégorie « Pays en développement, non spécifié ». En d'autres termes, la destination d'un tiers de l'APD bilatérale française n'est pas connue.

Enfin, la base gagnerait à contenir un champ « programme budgétaire », pour permettre une analyse programmatique fine. Le champ « description » comprend certaines informations de cet ordre (il est parfois mentionné P209 ou P105) mais en l'absence de standardisation en la matière il n'est pas possible de savoir si l'information est exhaustive.

Un Parlement privé d'outils lui permettant de vérifier l'action du Gouvernement

La LOPDSLIM souhaite insuffler une forte implication du Parlement, en demandant qu'un rapport annuel lui soit remis, lui permettant ainsi de mener à bien sa mission d'exécution de l'action du Gouvernement. La loi précise que ce rapport couvrira les thématiques suivantes : « *stratégie de la politique, cohérence des politiques publiques avec la politique de développement, comparaison des flux d'APD avec les autres flux à destination des 19 pays CICID ; mise en œuvre de trajectoire budgétaire ; liste des pays d'intervention de l'AFD ; répartition des engagements et versements d'APD en prêts et dons ; montants de l'APD transitant par les instruments d'aide liée ; répartition bi/multi ; évaluation de la perception de la politique de développement par la population ; positions défendues par la France en matière d'APD ; liste des pays prioritaires et critères ; progrès en matière de gouvernance et droits humains ; coordination entre actions militaires et de développement au Sahel ; actions de la France pour la mobilisation du cadre de volontariat* ».

Pour l'année 2022, le seul document identifié par la mission est en fait un « rapport relatif à la mise en application de la loi » de 3 pages, qui présente un échéancier de mise en application de la loi. Aucun rapport de fond n'a été identifié par la mission.

L'année 2023 n'a pas fait l'objet d'un rapport annuel, une lacune que l'administration a estimé compensée par la séquence de 2023 (CPD, sommet pour un nouveau pacte financier mondial, CICID). Un rapport de la mise en œuvre de la politique d'APD n'a pas été jugé utile, l'accent étant placé sur les efforts pour établir de nouvelles priorités plutôt que de rendre des comptes sur l'atteinte de celles prévues par la loi.

Enfin en 2024, un rapport a été produit et remis au Parlement en fin de 1er semestre. Ce rapport, dense, se base sur les données de 2021, soit l'année où la loi a été adoptée. En d'autres termes, à ce stade, **le Parlement n'a pas reçu de rapport concernant la mise en œuvre de la politique française d'APD, tel que prévu par l'article 3 de la LOPDSLIM.** Cet état de fait ne permet pas au Parlement de mener à bien sa mission de contrôle de l'action gouvernementale, affectant dès lors la qualité de la redevabilité de l'action publique.

Ce propos peut toutefois être nuancé par l'existence de Documents de Politiques Transversales, présentés chaque année lors des discussions des projets de loi de finances, et qui décrivent de façon exhaustive comment les crédits de l'année précédente ont été engagés, et comment les propositions d'utilisation de ces crédits pour l'année à venir est alignée sur les priorités nationales. Dans le cas de la politique d'APD, il existe un DPT « Politique française en faveur du développement » qui est dense, détaillé, et harmonisé dans le temps, ce qui permet de rapidement se projeter sur les contenus d'une année à l'autre. Toutefois, les DPT ne sont pas aussi complets que ce qui est prévu par la loi.

En conclusion, les documents produits ne projettent une lumière que sur une partie de la politique d'APD, empêchant le Parlement de pleinement jouer le rôle qui lui échoit.

Un rétropédalage majeur et dommageable sur la Commission d'Evaluation Indépendante

Il s'agit peut-être là d'un des éléments les plus marquants de la mise en œuvre de la LOPDSLIM. Dès 2018, le rapport Berville appelait à la création d'une Comité d'Evaluation Indépendante, dont le mandat serait non seulement de procéder à des évaluations stratégiques, thématiques et sectorielles, mais surtout d'infuser une culture de l'évaluation, de renforcer les capacités des parties prenantes concernées en la matière, et d'encourager les pratiques de capitalisation et d'apprentissage. La loi avait fait sienne cette proposition pivot du rapport en prévoyant l'installation d'une telle Commission à la Cour des Comptes. Elle devait comprendre deux collèges : un collège de Parlementaires (deux députés et deux sénateurs) et un collège d'experts indépendant de 10 personnalités désignées par décret. La programmation annuelle des évaluations devait se faire de façon souveraine par le collège d'experts.

La question de l'hébergement de la Commission à la Cour des Comptes a constitué un point d'achoppement dès les discussions du texte au Parlement. Le texte a finalement été voté sans précision du rôle du 1er président de la Cour, mais le décret fixant ses modalités de fonctionnement valide la présence de ce dernier parmi ses membres. La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée a

finalement amendé ces dispositions par le biais de la loi du 5 avril 2024, qui modifie la LOPDSLIM en indiquant que ladite commission d'évaluation est hébergée au MEAE. Il convient de noter que les conclusions du CICID prévoient que le Gouvernement adoptera une liste définitive des membres de la Commission, et que les travaux de cette dernière devront commencer à la fin de l'année 2023. En date de rédaction de ce rapport, les informations collectées par la mission ne font pas état d'une avancée significative de la mise en place des travaux.

Deux inquiétudes demeurent : le degré d'indépendance d'une Commission, qui sera hébergée par une administration qu'elle est censée évaluer, et la liste des membres du collège d'experts.

Le risque de conflit d'intérêt du fait de l'hébergement de la Commission au MEAE a été souligné par la quasi-totalité des personnes rencontrées par la mission, à l'exception des représentants du MEAE et de la DGTresor, qui ne voient là qu'une simple facilité administrative. La loi du 5 avril 2024 est à ce titre surprenante, suscitant inquiétudes et interrogations parmi l'ensemble des personnes rencontrées.

La composition du collège d'experts suscite elle aussi des craintes. En effet, si le décret précise les modalités de désignation des membres (3 membres nommés par le MEAE ; 3 par Bercy ; 1 par le Ministère de la Transition Ecologique ; 1 par le Ministre chargé de la recherche), rien n'est dit sur le profil des personnes, et aucun impératif de représentativité n'est évoqué. Lors de plusieurs réunions du CNDSI, Coordination SUD s'est fait l'écho des OSC françaises, et appelé de ses vœux la présence d'un représentant de la société civile dans le collège d'experts. La mission ne dispose pas d'information concernant la suite donnée à cette requête.

Des cadres de résultats trop nombreux et non coordonnés

Le Cadre de Partenariat Global de la loi est assorti d'un cadre d'indicateurs de résultats alloués à chaque axe prioritaire, pour les actions bilatérales et multilatérales. Au total, 34 indicateurs sont présentés. Le document fait par ailleurs l'effort de les mettre en correspondance avec les mesures d'atteinte des ODD, en ligne avec sa volonté d'inscrire l'action française dans un contexte international existant.

Plusieurs limites peuvent néanmoins être exprimées concernant ce cadre. Tout d'abord, les indicateurs ne sont pas assortis de fiche indicateur, éléments phare de tout dispositif de suivi-évaluation, et qui comprend les éléments suivants : définition de l'indicateur, échelle de mesure et méthode de calcul le cas échéant, source de la donnée, valeur initiale, valeur cible, niveau de désagrégation, et éventuelle zone d'exclusion. Dans ces conditions, cette matrice d'indicateurs n'est pas utilisable, et la mission n'a d'ailleurs pas identifié de documentation confirmant son utilisation.

Ensuite, la politique française d'APD souffre d'un trop grand nombre de cadre de résultats et de matrices d'indicateurs dont l'harmonisation laisse à désirer. C'est notamment le cas pour les stratégies sectorielles : si la loi fait l'effort de les mentionner, dans une tentative de les articuler entre elles, les matrices de suivi sont malheureusement pensées en silo, et ne sont pas retranscrites dans une « macro » matrice rationalisant leur suivi.

La section précédente mentionne l'existence de Documents de Politique Transversale (DPT), denses et exhaustifs en matière d'analyse d'utilisation des crédits de l'APD. Ces documents sont accompagnés de bon nombre d'indicateurs censés refléter les priorités françaises. La mission reconnaît la qualité du suivi de ces indicateurs ; toutefois le reporting qui est fait ne reprend pas le cadre des indicateurs de la loi, et chaque programme présente ses axes prioritaires et ses indicateurs sans fournir d'explication sur les fondements de leurs légitimités. À titre d'exemple, le DPT2024 pour l'APD présente les indicateurs et objectifs du programme 209 comme suit :

→ **OBJECTIF 1** : Contribuer à la mise en œuvre des ODD, en renforçant la composante bilatérale et en concentrant l'aide sur les pays prioritaires

- **Indicateur 1.1** : Part des crédits bilatéraux du programme et des taxes dédiés aux priorités du CICID

- **Indicateur 1.2** : Part des crédits multilatéraux du programme et des taxes dédiés aux priorités sectorielles du CICID

- **Indicateur 1.3** : Part des crédits du programme et des taxes destinés à des pays prioritaires

→ **OBJECTIF 2** : Renforcer les partenariats

- **Indicateur 2.1** : Part de l'APD bilatérale française transitant par la société civile dans l'APD bilatérale française totale

- **Indicateur 2.2** : Évolution de l'APD support transitant par les collectivités territoriales françaises

- **Indicateur 2.3** : Volume de l'activité des opérateurs AFD et Expertise France en gestion déléguée par l'Union européenne

→ **OBJECTIF 3** : Faire valoir les priorités stratégiques françaises dans l'aide publique acheminée par les canaux européens

- **Indicateur 3.1** : Part des versements du FED sur les priorités stratégiques françaises

→ **OBJECTIF 4** : Améliorer la redevabilité et l'efficacité de l'aide

- **Indicateur 4.1** : Frais de gestion du programme 209

Certains indicateurs recoupent certaines des priorités édictées par la loi ; mais il ne s'agit que d'indicateurs de moyens qui ne s'inscrivent pas dans une optique de pilotage par les résultats.

Les conclusions du CICID 2023 sont, elles aussi, assorties d'une nouvelle matrice d'indicateurs. Cette matrice souffre des mêmes limites que celles de la LOPDSLIM et ne peut donc, en l'état actuel des choses, faire l'objet d'un suivi pertinent. Par ailleurs, les indicateurs demeurent des indicateurs quantitatifs de résultats (« nombre de... ») qui ne renseignent en rien l'impact de la politique française.

En conclusion, et quel que soit le document de référence sur lequel effectuer un reporting (loi ou conclusion du CICID), l'administration gagnerait à adopter une matrice d'indicateurs assortie de fiches d'indicateurs, et à en proposer un reporting régulier, dynamique (qui ne se contente pas de donner une photo à un temps T mais qui analyse les tendances et contextualise les résultats), sous un format qui permette à des tiers de disposer des données et de réaliser leurs propres analyses.

LIMITES DE L'ÉTUDE ET PISTES D'APPROFONDISSEMENT

Le bilan de la mise en œuvre d'une loi est un exercice complexe qui nécessite du temps et des ressources. La présente mission s'est efforcée de porter un regard sur un maximum de dimensions jugées pertinentes, et s'est intéressée à une documentation riche. Néanmoins, un travail plus approfondi pourrait être réalisé avec davantage de temps et de personnes impliquées pour échanger avec un nombre plus élevé de représentant-es de l'écosystème.

En outre, la mission a été réalisée dans la foulée de l'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale et la tenue d'élections législatives renouvelant entièrement la chambre, mais avant la nomination d'un gouvernement, le tout en période estivale. Si neuf entretiens ont pu être réalisés, un grand nombre de personnes sollicitées n'a pas donné suite (Parlementaires notamment), alors que leurs contributions auraient pu apporter un autre éclairage sur les éléments présentés dans ce document.

Enfin, les limites évoquées concernant l'exploitabilité de la base de données ne permettent pas de contre-vérifier toutes les informations mentionnées dans les rapports, principalement du fait du caractère non désagrégeable des plus multilatéraux, et de l'existence d'une catégorie « pays en développement, non spécifié » qui à elle seule a reçu 63 % de plus que les neuf plus gros bénéficiaires d'aide sur la période 2018-2022.

ANNEXES

REVUE DOCUMENTAIRE

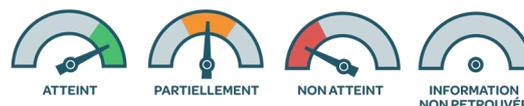
- *Agir pour la solidarité internationale : le rôle des Parlementaires*, Coordination SUD, 2022
- *Analyse de l'Exécution Budgétaire 2022, Mission interministérielle "Aide Publique au Développement"*, Cour des Comptes, avril 2023
- *Avis du Conseil d'État sur le projet de LOPDSLIM*, Conseil d'État, 2020
- *Comparaison des politiques française, allemande et britannique d'aide publique au développement*, Exercices 2015-2021, Cour des Comptes, janvier 2023
- *Contrats d'Objectifs et de Moyens de l'AFD, 2020-2022*
- *Contrôle de l'application de la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, Sénat, 2024
- *Document de Politique Transversale - Annexe au projet de loi de finances 2024 - Politique française en faveur du Développement*, Gouvernement, 2023
- *Document d'orientation stratégique société civile et engagement citoyen*, ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, 2023-2027
- *Éléments de bilan de la politique de développement international de la France durant le quinquennat d'Emmanuel Macron*, Focus 2030, 2022
- *Étude comparative sur le droit d'initiative des OSC dans 6 pays européens*, Coordination SUD, 2023
- *Examens à mi-parcours de l'OCDE sur la coopération pour le développement*, France, OCDE, 2021
- *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement*, France, OCDE, 2018 et 2024
- *Les externalités de la France sur les ODD : constats et recommandations*, Coordination SUD, 2023
- *Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*
- *PLF2024 : Un changement de cap à l'heure où les indicateurs de développement plongent dans le rouge ?* Coordination SUD, 2023
- *Pour une aide au développement française tenant ses promesses*, Coordination SUD, 2023
- *Projet annuel de performances - Annexe au projet de loi de finances 2024 - Aide Publique au Développement*, Gouvernement, 2023
- *Projets annuels de performances - Programme 110, 209, 365, 370*, Gouvernement, 2023
- *Projet de LOPDSLIM, étude d'impact*, ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, 2020
- *Rapport "Un monde commun, un avenir pour chacun"*, Hervé Berville, 2018
- *Rapport annuel sur la politique de développement et de solidarité internationale de la France*, Gouvernement, 2024
- *Rapport au nom de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, Hervé Berville, 2021
- *Rapport d'Information de la Commission des Affaires étrangères du Sénat, portant avis sur le Contrat d'Objectifs et de Moyens de l'AFD*, Sénat, 2021
- *Rapport global d'analyse de la LOPDSLIM*, Coordination SUD, 2021
- *Rapport relatif à la mise en application de la LOPDSLIM*, Assemblée Nationale, 2022
- *Relevé de Conclusions du CICID*, février 2018 et mai 2023
- *Solidarité internationale : pour répondre aux défis mondiaux, refuser l'instrumentalisation*, Coordination SUD, 2024
- *Stratégies prêts-dons de la France en matière d'APD : quelle cohérence avec ses objectifs de solidarité internationale ?* Coordination SUD, 2023
- *Trajectoire des financements publics français transitant par les OSC, 2022-2027*, Coordination SUD, 2023



ACRONYMES UTILISÉS

AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
C2D	Contrat de Désendettement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CLD	Conseils Locaux de Développement
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
CNSI	Conseil National pour le Développement et la Solidarité Internationale
COM	Contrat Objectifs Moyens
CPD	Conseil Présidentiel pour le Développement
CPG	Cadre de Partenariat Global
DAECT	Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales
DGTrésor	Direction Générale du Trésor
DPT	Documents de Politique Transversale
FEF	Fonds Équipe France
FSD	Fonds de Solidarité pour le Développement
FSOF	Fonds de Soutien aux Organisations Féministes
FSPI	Fonds de Solidarité pour les Projets Innovants
LOPDSLIM	Loi de Programmation pour le Développement, la Solidarité et la Lutte contre les Inégalités Mondiales
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères
OCDE	Organisation de Coopération pour le Développement Économique
ODD	Objectif de Développement Durable
OSC	Organisation de la Société Civile (également appelées ONG ou associations)
PFR	Pays à Faibles Revenus
PLF	Projet de Loi de Finance
PMA	Pays les Moins Avancés
PRITI	Pays et territoires à Revenu Intermédiaire de la Tranche Inférieure
PRITS	Pays et territoires à Revenu Intermédiaire de la Tranche Supérieure
RNB	Revenu National Brut
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
TOSSD	Soutien public total au développement durable

MATRICE D'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI



ARTICLE DE LA LOI	DIMENSION PRINCIPALE	OBJECTIF	ATTEINTE
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	La programmation financière est complétée avant la fin de l'année 2022, après consultation et vote du Parlement, pour les années 2023, 2024 et 2025	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement », hors charges de pension et à périmètre constant, évolueront comme suit : 2020 : 3 251 ; 2021 : 3 925 ; 2022 : 4 800	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	La France consacrera 0,55 % de son revenu national brut à l'aide publique au développement en 2022	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Elle s'efforcera d'atteindre 0,7 % du revenu national brut en 2025 et, à cette fin, envisage, à titre indicatif, les cibles intermédiaires suivantes : 2023 : 0.61 ; 2024 : 0.66 ; 2025 : 0.7	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Le Gouvernement présente, avant la fin de l'année 2022, un tableau indicatif actualisé de ces cibles intermédiaires.	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Les ressources du fonds de solidarité pour le développement, alimentées par le produit des financements innovants, sont augmentées de 100 millions d'euros en 2022 par rapport à leur niveau de 2020 et 2021 et sont ainsi fixées à 838 millions d'euros en 2022, afin de financer les biens publics mondiaux. A défaut d'une telle augmentation, les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » prévus au III sont fixés à 4 900 millions d'euros en 2022.	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Le produit de la taxe sur les transactions financières versé au fonds de solidarité pour le développement ne peut être inférieur à 528 millions d'euros.	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Dans un délai de six mois, le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur l'amélioration de l'utilisation du produit de la taxe sur les transactions financières.	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	La composante bilatérale de l'aide publique française au développement devra atteindre, en moyenne, 65 % du total sur la période 2022-2025	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Les dons devront représenter au moins 70 % du montant de l'aide publique française au développement, hors allègement de dette et hors prêts aux institutions financières internationales, mesurée en équivalent-don, en moyenne sur la période 2022-2025	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Ces moyens sont concentrés sur les pays les moins avancés, en particulier les pays prioritaires de la politique française de développement. En 2025, 25 % de l'aide pays programmable (APP) devra bénéficier à ces pays prioritaires.	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Le montant de l'aide publique au développement allouée à des projets mis en œuvre par des organisations de la société civile actives dans le domaine du développement international augmentera en vue d'atteindre, en 2022, le double du montant constaté en 2017	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	La France s'engage à maintenir sa progression afin de tendre vers la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques concernant les montants de l'aide publique au développement transitant par les organisations de la société civile.	

ARTICLE 2	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Il met en œuvre, au profit des organisations de la société civile, françaises ou implantées dans les pays partenaires, appartenant à des catégories définies par décret, un dispositif dédié à des projets de développement qu'elles lui présentent, dans le cadre de leur droit d'initiative, en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Le montant des fonds consacrés par l'État au soutien de l'action extérieure des collectivités territoriales augmentera en vue d'atteindre, en 2022, le double du montant constaté en 2017	
ARTICLE 2	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Les dépenses de solidarité internationale des collectivités territoriales sont exclues de tout objectif national visant à encadrer l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre	
ARTICLE 2	REDEVABILITÉ	Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement met en place, après consultation des parties prenantes, une base de données ouvertes regroupant les informations relatives à l'aide publique au développement bilatérale et multilatérale de la France.	
ARTICLE 2	REDEVABILITÉ	Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport étudiant les différentes activités pouvant être comptabilisées au titre de l'aide publique au développement de la France	
ARTICLE 2	MOYENS ET RESSOURCES	Dans le cadre de la politique française de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, et sous réserve de l'article 706-164 du code de procédure pénale, sont restituées, au plus près de la population de l'État étranger concerné, les recettes provenant de la cession des biens confisqués aux personnes définitivement condamnées pour le blanchiment, le recel, le recel de blanchiment ou le blanchiment de recel [...]	
ARTICLE 3	REDEVABILITÉ	Avant le 1er juin de chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport portant sur les points suivants : stratégie de la politique, cohérence des politiques publiques avec la politique de développement, comparaison des flux d'APD avec les autres flux à destination des 19 pays CICID ; mise en œuvre de trajectoire budgétaire ; liste des pays d'intervention de l'AFD ; répartition des engagements et versements d'APD en prêts et dons ; montants de l'APD transitant par les instruments d'aide liée ; répartition bi/multi ; évaluation de la perception de la politique de développement par la population ; positions défendues par la France en matière d'APD ; liste des pays prioritaires et critères ; progrès en matière de gouvernance et droits humains ; coordination entre actions militaires et de développement au Sahel ; actions de la France pour la mobilisation du cadre de volontariat	
ARTICLE 10	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les coopérations opérationnelles entre l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts et consignations dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi.	
ARTICLE 11	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	L'établissement public dénommé : " Agence française d'expertise technique internationale " est transformé en société par actions simplifiée dénommée : " Expertise France " à la date de la publication du décret fixant les statuts initiaux de la société, qui intervient dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi	
ARTICLE 11	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Les statuts de la société sont approuvés par décret.	
ARTICLE 11	REDEVABILITÉ	Tous les deux ans, le Gouvernement remet au Parlement un rapport recensant le nombre d'experts techniques internationaux français et détaillant leur secteur d'intervention et leur secteur géographique d'activité	
ARTICLE 12	REDEVABILITÉ	Il est institué une commission d'évaluation de l'aide publique au développement, placée auprès de la Cour des comptes.	

ARTICLE 12	REDEVABILITÉ	Les modalités de fonctionnement de la commission sont précisées par décret.	
ARTICLE 12	REDEVABILITÉ	La commission remet et présente au Parlement, une fois par an, un rapport faisant état de ses travaux, conclusions et recommandations. Le rapport est rendu public dans un format ouvert et aisément réutilisable.	
ARTICLE 13	OBJECTIFS ET PÉRIMÈTRES	Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant, dans le but de renforcer l'attractivité du territoire français	
ARTICLE 16	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant la stratégie de la France en matière de mobilité internationale en entreprise et en administration, notamment concernant l'opportunité d'un élargissement des conditions d'accès aux volontariats internationaux	
ARTICLE 17	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport évaluant les possibilités de dispense de criblage des bénéficiaires finaux pour certaines actions de stabilisation à l'intérieur de périmètres géographiques définis caractérisés par une situation de crise persistante et l'existence de groupes armés non étatiques	
CPG II A	MOYENS ET RESSOURCES	La France a décidé de consacrer 75 % de l'effort financier total de l'État en subventions et en prêts [...] dans la zone Afrique et Méditerranée	
CPG II A	MOYENS ET RESSOURCES	La France a décidé de consacrer [...] au moins 85% de celui mis en œuvre via l'Agence française de développement dans la zone Afrique et Méditerranée.	
CPG II A	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	Les dix-neuf pays prioritaires bénéficient dans ce contexte de la moitié de l'aide-projet mise en œuvre par l'État	
CPG II A	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	Un tiers [de l'aide-projet] est concentré sur les pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad)	
CPG II A	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	[Les 19 pays prioritaires reçoivent] deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD	
CPG II BA 1	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	Une augmentation des moyens consacrés à la lutte contre le changement climatique, notamment l'adaptation	
CPG II BA 1	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	La France s'est engagée à développer l'accès à l'énergie sur le continent africain, en particulier à travers le développement des énergies renouvelables et la mise en place de réseaux de transport et de distribution qui leur soient adaptés	
CPG II BA 1	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	L'AFD s'est engagée à ce que son activité soit compatible à 100 % avec l'accord de Paris	
CPG II BA 1	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	Sur le plan financier, la France accroît de plus de 300 millions d'euros ses contributions aux projets internationaux répondant conjointement à l'objectif de lutte contre le changement climatique et à l'objectif de protection de la biodiversité	
CPG II BA 2	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	L'État s'engage à tendre vers un marquage « égalité femmes-hommes » conforme aux recommandations du plan d'action sur l'égalité des genres de l'Union européenne, soit en pourcentage des volumes annuels d'engagements de l'aide publique au développement bilatérale programmable française : 85 % comme objectif principal ou significatif et 20 % comme objectif principal	

CPG II B A 2	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	Il s'engage à ce qu'en 2025, 75 % des volumes annuels d'engagements de l'aide publique au développement bilatérale programmable française aient l'égalité entre les femmes et les hommes pour objectif principal ou significatif et 20 % pour objectif principal.	
CPG II B A 3	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	Afin de se donner les moyens de répondre à ces besoins croissants, la France s'est dotée d'une stratégie humanitaire 2018-2022 et triplera sa contribution financière annuelle d'ici 2022	
CPG II B B 1	OBJECTIFS & PÉRIMÈTRES	Les enjeux mondiaux de santé nécessitent aussi le renforcement de l'aide bilatérale, à travers l'AFD, notamment dans les pays prioritaires de la politique de développement française et sous forme de dons.	
CPG III A	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Le CICID présidé par le Premier ministre, se réunit au moins une fois par an et fixe le cadre général des interventions de l'État et l'articulation entre les différentes politiques et les différentes parties prenantes	
CPG III A	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Le ministre chargé du développement préside un conseil d'orientation stratégique de l'Agence française de développement (AFD), composé des représentants de l'État au conseil d'administration de l'agence	
CPG III A	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Ce conseil coordonne la préparation par l'État du contrat d'objectifs et de moyens liant l'agence à l'État, en contrôle l'exécution et prépare, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées par l'État à l'agence en application des décisions arrêtées par le CICID	
CPG III B	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Les ministères de tutelle de l'agence réalisent une revue stratégique annuelle de l'AFD pour apprécier l'atteinte des objectifs du contrat d'objectifs et de moyens	
CPG III B	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	L'AFD participe ainsi, avec les autres opérateurs sous tutelle de l'État, à l'élaboration de la stratégie-pays et de la programmation-pays commune aux opérateurs	
CPG III B	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Le CNDSI est chargé de la concertation régulière entre les différentes parties prenantes du développement et de la solidarité internationale sur les objectifs, les orientations, la cohérence et les moyens de la politique française de développement.	
CPG III B	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) assure quant à elle le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales sur l'action internationale de ces dernières	
CPG III C	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Au niveau local, l'ambassadeur accrédité auprès du pays partenaire préside un conseil local du développement	
CPG III C	PILOTAGE ET MISE EN ŒUVRE	Sous l'autorité de l'ambassadeur, le conseil local du développement élabore un projet de stratégie-pays et un projet de programmation-pays commun aux services de l'État et aux opérateurs chargés des enjeux du développement.	
CPG VI	REDEVABILITÉ	Le cadre de résultats fixe, pour chacune des priorités définies par la présente loi, des indicateurs de résultats de l'aide publique au développement bilatérale et multilatérale de la France, qui sont renseignés annuellement.	
CPG VI	REDEVABILITÉ	Lorsqu'elles sont disponibles, les données sont désagrégées par sexe et par âge, afin de permettre la mesure de l'impact de l'action de la France en matière de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes.	

Matrice complète disponible sur le site :

https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Rapport-LOPDSLIM_Matrice.pdf

La commission Aide Publique au Développement et Financement du Développement de Coordination SUD

Elle est composée de représentantes et de représentants d'une vingtaine d'organisations de solidarité internationale. Elle vise à construire des positions collectives de plaidoyer dans le cadre d'un travail de suivi de l'aide publique au développement et plus largement du financement du développement, à l'échelle nationale et internationale. Pour cela, elle mène des études quantitatives et qualitatives sur la politique française de développement et promeut des positions concrètes pour une meilleure qualité de l'aide. Elle contribue également aux réflexions européennes et internationales des OSC, en apportant une vision alternative dans les débats sur le financement du développement.

Réalisation

Clément Dupont, Consultant et Fondateur de NexusLab

Directeur de la publication

Jérôme Fauré, Directeur exécutif, Coordination SUD

Coordination éditoriale

Marie-Noëlle Reboulet, Présidente, Groupe Initiatives
Gautier Centlivre, Coordinateur plaidoyer, Action Santé Mondiale
Corentin Martiniault, Chargé de mission analyse et plaidoyer, Coordination SUD

Secrétaire de rédaction

Marie-Pierre Liénard, Responsable communication et éditorial, Coordination SUD

Maquette graphique

Esther James

Crédits photo de la couverture :

© LeoPatrizi - istockphoto.com

Janvier 2025

En partenariat
avec



Contact :

Corentin Martiniault, Chargé de mission analyse et plaidoyer
martiniault@coordinationsud.org



COORDINATION SUD

RASSEMBLER & AGIR

POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Rassembler & agir
pour la solidarité internationale

COORDINATION SUD
14 passage Dubail · 75010 Paris
Tél. : 01 44 72 93 72
www.coordinationsud.org
