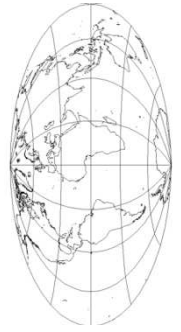


Document cadre français de coopération au développement

137

Point d'étape - Document de travail



Rappel de la commande

Comité Interministériel de la Coopération et du Développement (CICID) du 5 juin 2009 :

- « [...] la France formulera début 2010, après une large consultation, un document cadre pour sa politique de coopération.
- Ce document cadre formalisera les objectifs et la stratégie à moyen terme et servira de référence unique pour l'ensemble des acteurs de la coopération au développement [...]
- Cette stratégie inscrira la coopération française dans le processus de constitution progressive d'une politique européenne de développement reposant sur des objectifs communs [...]
- Elle veillera à une meilleure articulation entre les canaux bilatéral, européen et multilatéral de notre aide [...] ».

Pilotage et processus de consultation

➤ **Le comité de pilotage du document cadre réunit des représentants :**

- ✓ du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)
- ✓ du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi (MEIE)
- ✓ du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS)
- ✓ de l'Agence Française de Développement (AFD)

➤ **La consultation a été élargie en direction :**

- ✓ Des représentants de la société civile (ONGs, partenaires sociaux, chercheurs)
- ✓ Des principaux opérateurs publics français concernés
- ✓ Des collectivités territoriales
- ✓ De personnalités qualifiées
- ✓ Du secteur privé

Calendrier des réunions thématiques tenues au cours du premier trimestre 2010

<p>Mardi 26 janvier</p>	<p>Quelle grille de lecture ? Quels enjeux ? Quelle demande ? Les nouveaux paradigmes du développement. Ce que le rapport Stiglitz nous incite à repenser Emergence de politiques globales – coopérations nouvelles Pourquoi coopérer ? quel sens politique et quelle vision politique dans un monde en mutation</p>
<p>Mardi 9 février</p>	<p>OMD et lutte contre la pauvreté, BPM-changement climatique et développement, Croissance et nouveaux modèles de croissance – l’articulation des objectifs, la cohérence globale, une politique publique globale ? Quels sont les objectifs ? où voulons nous aller ?</p>
<p>Mardi 23 février</p>	<p>Architecture de l’aide – Efficacité – Redevabilité Actualité de la Déclaration de Paris-division du travail entre le multilatéral, le niveau européen et l’action bilatérale, cohérence des politiques-renforcement des capacités quels avantages comparatifs ? quelle complémentarité ? quelle efficacité ?</p>
<p>Mardi 9 mars</p>	<p>Outils et financement – APD- l’approche globale du financement du développement- Financements innovants Niveaux d’ambition et cadrage budgétaire</p>
<p>Mardi 23 mars</p>	<p>Priorités géographiques et sectorielles – champs d’intervention privilégiés PMA - Etats fragiles – pays émergents Gouvernance – droits humains – Politiques publiques Atténuation et Adaptation</p>
<p>Mardi 6 avril</p>	<p>Acteurs, Ressources et Partenariats de la coopération française au développement Acteurs associatifs, Acteurs privés, coopération décentralisée, nouveaux acteurs de l’aide Participation et opinion publique</p>

Calendrier prévisionnel mai-juillet 2010

Mai 2010 :

- validation des principales orientations par les Cabinets
(sur la base d'un document synthétique)
- poursuite de la consultation avec la société civile
- ouverture de la consultation parlementaire
- rédaction d'une première version complète

Juin 2010 :

- circulation interministérielle du document
- auditions parlementaires (niveau ministre)

Juillet 2010 :

- Adoption en Comité Interministériel de la Coopération et du Développement

Le diagnostic de départ

1. **Une coopération qui « perd le Sud » ?**
Une grande diversification des géographies, thèmes et instruments d'intervention : les émergents ou les pauvres ? L'Asie ou l'Afrique ? La subvention ou le marché ?
2. **Une coopération qui reste fondée sur une vision datée historiquement des relations nord-sud et de l'Europe avec ses anciennes colonies**
3. **Des priorités définies par les instruments plus que par les choix politiques : la pression budgétaire, la pression de l'APD (un thermomètre biaisé ?)**

Le diagnostic de départ (2)

4. **Une coopération très contrainte par la faiblesse de l'aide programmable : quand l'approche comptable prend le dessus sur l'approche politique**
5. **Un triple enjeu :**
 - **Redonner du sens politique**
 - **Assurer la cohérence de cette politique**
 - **Inscrire notre politique de coopération dans le temps présent et les défis de demain**
6. **Un objectif : une politique visible et lisible**

Plan du futur document cadre

1. Le monde change
 - Prendre la mesure des changements qui affectent le monde
2. L'ambition d'une mondialisation maîtrisée
 - Les enjeux de la coopération au développement
3. La mise en place de partenariats différenciés
 - Les objectifs par zones géographiques ou catégories de pays
4. La mise en œuvre du changement

Première partie :

Le monde change (1/3)

1. Dresser l'acte de décès de la guerre froide :

L'aide publique au développement a été inventée au lendemain de la deuxième guerre mondiale, dans une logique d'endiguement de l'influence soviétique : aide du plan Marshall qui a représenté par année jusqu'à plus de 2% du PIB des États-Unis, et création de la BIRD et de l'UNICEF pour la reconstruction de l'Europe... Les mêmes considérations géopolitiques et d'influence ont joué lorsque les anciennes puissances coloniales (récentes bénéficiaires du plan Marshall), ont inauguré une relation de coopération avec les pays nouvellement indépendants.

La fin de la confrontation Est-Ouest, suite à la chute du mur de Berlin, a déclenché la première « fatigue de l'aide » : les dividendes de la paix ne se sont pas matérialisés dans les budgets d'aide. La grande illusion d'une convergence spontanée des modèles économiques sous l'influence du consensus de Washington s'effondre.

2. S'inscrire dans le nouveau contexte :

Le remarquable consensus autour des Objectifs du Millénaire pour le Développement en l'an 2000 a permis un renouveau de la mobilisation des pays bailleurs, en même temps que se renouait le « contrat » de l'aide internationale (conférence de Monterrey en 2002, déclaration de Paris en 2005). L'APD mondiale a atteint un niveau historique en 2008.

Une forte différenciation des trajectoires de développement au sud : l'émergence de l'Asie et de l'Amérique latine, la stagnation de l'Afrique subsaharienne. Les rapports démographiques, économiques et politiques ont été bouleversés en l'espace d'une décennie.

Première partie :

Le monde change (2/3)

3. Un monde globalisé et interdépendant,

... qui met fin au caractère unilatéral de la relation bailleur-bénéficiaire. La nouvelle gouvernance collective en construction pour la gestion des Biens Publics Mondiaux en est le meilleur exemple.

4. Un monde secoué de fortes tensions

(économiques, démographiques, politiques, environnementales) et menacé par des fractures durables : C'est sous la double pression, d'une part du caractère insoutenable, politiquement et socialement, d'écarts croissants de richesse dans un monde d'information immédiate, et d'autre part de la montée des périls globaux et de la compétition sur l'accès aux ressources, que se refonde sur un nouveau socle politique la coopération internationale au 21ème siècle

5. La coopération internationale s'intensifie

et devient d'autant plus essentielle dans ce nouveau monde des interdépendances : coopérer ou se confronter ? Le dialogue ou le choc des civilisations ?

Le monde change (3/3) et la coopération doit être refondée en profondeur

1. La fin d'une vision monolithique du monde en développement : les PED ont connu des trajectoires très différenciées et notre coopération doit bâtir des partenariats stratégiques différenciés
2. La fin d'une vision exclusive du financement du développement :
 - La part de l'APD dans le financement du développement se réduit (en 2008, elle ne représentait que 20% des IDE vers les PED). Les instruments et modes de financements se diversifient : Instruments de marché (prêts aux entreprises, capital risque, mécanismes de garantie, ...), Aide privée, Investissements privés, Flux de migrants, etc. L'APD peut jouer un rôle de catalyseur pour mobiliser d'autres financements ou au contraire venir financer des géographies ou des secteurs qui ne mobilisent pas d'autres financements.
 - Le développement s'inscrit dans un cadre global. Il importe de restituer l'APD dans un cadre plus global des politiques et initiatives qui ont un impact sur le développement : négociations commerciales, politiques agricoles, flux de migrants, flux de capitaux, évolution des prix sur les marchés internationaux, etc.
3. L'épuisement d'un modèle de développement fondé sur la consommation sans limites des énergies fossiles : du rapport Stiglitz/Sen/Fitoussi à la croissance verte et solidaire
4. Le rôle nouveau de l'investissement immatériel dans les facteurs de la croissance
5. La fin d'un monde international fondé sur le socle exclusif des souverainetés nationales : de l'émergence régionale à la gestion/gouvernance des interdépendances
6. Refonder le bilatéral : s'inscrire dans un cadre multilatéral et européen, construire une politique publique globale

* En 2008, les apports privés ont représentés 40 milliards de US\$, soit un montant comparable aux versements effectifs d'aide publique

Deuxième partie : L'ambition d'une mondialisation maîtrisée

La mondialisation, qui a favorisé le décalage économique de certains pays en développement et accéléré la réduction du nombre de pauvres dans ces pays, se traduit par des écarts sociaux extraordinaires et croissants, par l'émergence de lignes de tensions et de fracture, par la multiplication des crises systémiques. Chez nos concitoyens, cette mondialisation génère une forme de peur diffuse, liée au sentiment qu'elle n'est pas sous contrôle, avec un double sentiment d'injustice et d'impuissance :

- injustice devant ce qui est perçu comme une concurrence déloyale d'individus ou de pays s'affranchissant du respect de toute règle commune, conduisant à s'arroger une part disproportionnée de la richesse, ou à attirer à leur profit la croissance et les emplois par des politiques s'apparentant à du dumping social ou écologique ;
- impuissance devant les crises systémiques, les conflits sans fin et leurs répercussions globales, la montée des impasses environnementales ou des maladies émergentes...

Pour la France, l'ambition d'une mondialisation maîtrisée redéfinit la coopération au développement autour de quatre enjeux principaux :

1. L'enjeu de la **stabilité et de la promotion de l'Etat de droit**.
2. L'enjeu de la **croissance durable**, qui devient plus qualitative, tant en raison des problèmes de régulation révélés par la crise, que de la dépendance de cette croissance vis-à-vis de ressources non renouvelables ;
3. la **lutte contre la pauvreté et les inégalités**, dans un monde d'information instantanée et globale, pauvreté et inégalités qui restent objets de scandale, mais deviennent aussi sujets d'inquiétude géopolitique globale ;
4. la **gestion des biens publics mondiaux** qui devient une préoccupation majeure, et souligne un décalage croissant entre l'échelle globale des problèmes et l'échelle étatique de décision.

2.1 Prévenir les fractures, répondre efficacement aux crises

L'enjeu de sécurité est aujourd'hui global. Pour autant, les menaces à la sécurité naissent dans des contextes géopolitiques précis, très souvent liés à des situations de fragilité économique et sociale, et caractérisés par des fractures politiques et/ou une grande faiblesse de l'État.

Le développement des grands trafics et la désagrégation des États ont parti liée. Ces processus vont jusqu'au cas extrême des États faillis. Le terrorisme se nourrit et installe ses bases dans des zones de non droit, des no man's land du développement économique et de l'État de droit.

La coopération au développement, en visant au renforcement de l'État de droit et au développement économique et social, fait aujourd'hui partie des réponses de la communauté internationale aux questions de sécurité.

La sécurité et la stabilité sont des conditions du développement : l'aide au développement doit explicitement intégrer qu'il n'y a pas de développement sans sécurité.

C'est d'abord un enjeu pour le développement des pays du Sud mais c'est aussi un enjeu pour la sécurité des pays développés.

Orientations :

- La prévention structurelle des conflits repose aussi sur la coopération au développement. La faiblesse de l'État ou l'insécurité ne doivent pas être des causes de non allocation de l'aide, mais d'une adaptation de ses modalités
- Assurer la légitimité de l'État en situation de crise ou de fragilité
- Les situations de crise appellent des capacités de réaction rapide non seulement sur les plans humanitaires et de sécurité, mais aussi en matière de développement.

2.2 Changer la croissance : promouvoir une croissance verte et solidaire

La croissance vigoureuse de la décennie 2000 a été un puissant facteur de progrès dans la réduction de la pauvreté. Néanmoins, le modèle de croissance économique actuel vit sur un capital qui s'épuise. L'émergence économique qui a permis un recul relatif de la pauvreté à l'échelle de la planète menace ses propres acquis, ainsi que la stabilité et la viabilité du mode de vie sur l'ensemble de la planète. Ces dérèglements s'ajoutent à ceux d'une sphère économique et financière mondialisée, dont l'instabilité appelle une régulation nouvelle.

Le rapport Stiglitz sur la mesure des performances économiques et du progrès social met en relief les éléments fondamentaux d'un débat toujours en devenir sur les finalités du développement individuel et collectif et propose des jalons nouveaux.

Ces analyses permettent d'apporter une distinction dans l'ordre des moyens et des fins, entre croissance et bien être, de mieux prendre en compte le long terme, ce qui reste à la fois la vocation et l'avantage comparatif de l'aide au développement, et d'ancrer en raison l'agenda environnemental dans l'agenda global.

Orientations :

- Une croissance rapide dans les pays en développement est indispensable à la fois pour le progrès social dans ces pays et pour l'économie mondiale.
- La coopération au développement doit jouer un rôle de premier plan dans la recherche et la négociation de trajectoires de croissance soutenables à la fois d'un point de vue social et environnemental
- Cette recherche de modèles de croissance est inséparable d'une meilleure gouvernance économique mondiale et d'une coopération élargie en matière de régulation et de normes sociales

2.2 Changer la croissance : promouvoir une croissance verte et solidaire (2)

Repenser la croissance pour qu'elle soit durable et profite au plus grand nombre :

- Croissance facteur majeur de recul de la pauvreté absolue (ex de la Chine)
- Importance première du développement du secteur privé et de la création d'emplois
- Assurer un développement équilibré des territoires urbains et ruraux : demain la ville, assurer la sécurité alimentaire
- Veiller au renforcement du capital humain et la préservation du capital naturel
- Appuyer la régulation économique et la gouvernance économique

2. L'ambition d'une mondialisation maîtrisée

- 2.1 Prévenir les fractures, répondre efficacement aux crises
- 2.2 Changer la croissance : promouvoir une croissance verte et solidaire
- 2.3 Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités
- 2.4 Préserver et promouvoir les biens publics mondiaux

2.3 Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités

Pauvreté et inégalités entretiennent un rapport plus complexe qu'il n'y paraît. S'il est exact que la croissance est le moteur le plus puissant pour sortir l'ensemble d'une population de la pauvreté, cette croissance s'accompagne la plupart du temps d'une augmentation des inégalités, ainsi que de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion. Les pays les plus inégalitaires sont les moins performants socialement.

Il existe une deuxième raison pour lier le combat contre la pauvreté à une réduction des inégalités : les inégalités ne sont pas seulement les conséquences des déséquilibres de la sphère économique, elles en sont aussi la cause macroéconomique (JK Galbraith), dans la mesure où jusqu'à présent le recours au crédit (dans les pays riches) ou la course aux exportations (dans les pays émergents), apparaissent de plus en plus comme des alternatives non soutenables à la question de la fiscalité et des financements sociaux.

Orientations :

- La coopération internationale ne peut séparer l'objectif de lutte contre la pauvreté et celui de réduction des inégalités
- La croissance inclusive, moteur efficace de la lutte contre la pauvreté, ne suffit pas à son éradication, qui passe aussi par des mesures spécifiques de protection contre les vulnérabilités
- Le respect de minima sociaux n'est qu'une des dimensions de la lutte contre la pauvreté. En lien avec la lutte contre les inégalités, il s'y ajoute la question de la distribution des ressources, capacités et pouvoirs au sein des sociétés

2.4 Préserver et promouvoir les biens publics mondiaux

Il s'agit de répondre aux défis des biens publics dans leurs liens de cause à effet avec le développement : stabilité financière, sécurité collective, lutte contre les maladies transmissibles, protection de la biodiversité, diversité culturelle, changement climatique, ressources en matières premières. Un enjeu pour tous et en particulier les pays les plus pauvres.

La conférence de Copenhague a manifesté le caractère indissociable, du point de vue des pays du Sud, des questions environnementales et des questions de développement.

Cette compréhension est servie par le développement d'outils de mesure qui offrent en plus l'avantage d'objectiver les résultats, d'attribuer des valeurs aux biens de différents ordres, à l'investissement de long terme, et par là même, sans attendre ni espérer de consensus sur un bien commun universel, de proposer des cadres d'action publique et/ou de marchés susceptibles de créer les bonnes incitations ou de justifier les comportements coopératifs en dehors de l'existence d'un gouvernement mondial.

Orientations :

- Dans les émergents :
infléchir le chemin de
croissance, contribuer
ensemble à la maîtrise des
équilibres collectifs
- Dans les pays pauvres :
réduire la vulnérabilité aux
chocs externes, la
vulnérabilité écologique,
aider les politiques
d'adaptation au
changement climatique

2.4 Préserver et promouvoir les biens publics mondiaux (2/2)

Une gestion collective nécessaire mais complexe :

- Bénéfices sans frontières
- Nécessité de partager le financement mais divergences sur le partage de l'effort
- Besoins de mécanismes incitant à l'adhésion à des pratiques vertueuses

Troisième partie :

La mise en place de partenariats différenciés

Construire des politiques publiques globales et agir au niveau local : telles sont les deux dimensions indissociables d'une politique de coopération au développement. Le territoire est en effet le lieu d'intégration et de réalisation des différentes dimensions du développement.

L'approfondissement de cette notion conduit la France à proposer des espaces de cohérence (ensembles géographiques, ou catégories de pays), construits en fonction de grands enjeux stratégiques ou systémiques, de différentes déclinaisons du triptyque OMD / BPM / Croissance, et de là le bon équilibre, dans chaque cas, entre les instruments subvention, prêt, et coopération technique.

Il s'agit d'une part d'approfondir le partenariat existant avec des zones géographiques essentielles aux intérêts français et à ceux de l'Europe :

- **le bassin méditerranéen**
- **l'Afrique**

Il s'agit d'autre part de mieux spécifier les objectifs de coopération avec deux catégories de pays (appartenant ou non à ces deux zones) :

- **les pays émergents**
- **les pays en crise**

3.1 L'Afrique subsaharienne

Par sa géographie bien plus encore que par son histoire, l'Afrique est reliée à l'Europe. Le continent au Sud du Sahara devrait compter 1,8 milliards d'habitants en 2050, trois fois plus que l'Europe de demain. Les enjeux sont multiples, certains plus spécifiques à la France (linguistiques et culturels notamment), d'autres communs à l'Europe (gestion des flux migratoires, sécurité, approvisionnement en matières premières, commerce), d'autres enfin situés d'emblée à l'échelle planétaire (vulnérabilité climatique, mais aussi services écologiques – biodiversité, captage forestier du carbone, réserve de terres arables).

La question reste celle de la trajectoire globale d'un continent africain dont la croissance est soutenue, mais sans véritable signe de progression dans la division internationale du travail. Un continent africain dont la croissance économique, la croissance démographique, et l'insertion dans la mondialisation se font au prix d'une consommation non soutenable de son capital naturel, sans véritable processus d'industrialisation, et en situation de grande vulnérabilité politique, économique, sociale, et environnementale.

Orientations :

- **Partenariat renforcé sur quatorze pays pauvres d'Afrique subsaharienne (plus de 50% des subventions bilatérales consacrées aux OMD, hors intervention en sortie de crise et subventions non ventilables), sur des enjeux de sécurité, de croissance et de lutte contre la pauvreté**
- **Partenariat global de la France, dans l'Europe, avec l'Afrique (plus de 60% de l'effort budgétaire), avec un accent particulier porté sur le développement du secteur privé et la gestion des biens publics régionaux et mondiaux. Développement des interventions en prêts, la plupart du temps bonifiés.**

3.1 L'Afrique subsaharienne (2)

Le paradoxe africain :

1. L'Afrique a la veille de l'émergence ?

- La triple rupture : réduction de la conflictualité, stabilisation macro-économique, croissance soutenue et supérieure aux pays OCDE
- Les dividendes démographiques: effet de rattrapage, densification des territoires, dynamique de croissance.
- Le développement des systèmes financiers

2. L'Afrique en marge de la division internationale du travail ?

- Économie de rente et retard du processus d'industrialisation
- Une forte exposition aux chocs exogènes

3. La mise en place de partenariats différenciés

- 3.1 L'Afrique subsaharienne
- 3.2 Le bassin méditerranéen
- 3.3 Les pays émergents
- 3.4 Pays en conflits et pays fragiles

3.2 Le bassin méditerranéen

Le bassin méditerranéen est traversé par toutes les fractures du monde contemporain : écarts de revenu sans équivalents entre ses rives, trajectoires démographiques opposées, et croisement de certaines des lignes de tension idéologiques et identitaires parmi les plus préoccupantes de la planète. Cette tension s'accompagne d'une relative faiblesse des flux de marchandises et de personnes, qui n'empêche pas la surexploitation riveraine d'un des espaces écologiques les plus fragilisés au monde.

D'où l'importance vitale d'un renouveau de la coopération sur cet espace, qui implique l'ensemble des acteurs français, acteurs étatiques bien sûr, mais aussi collectivités territoriales autour des enjeux urbains, secteur privé, diasporas. Une coopération qui doit s'étendre aux chercheurs, artistes, représentants des différentes cultures et religions, témoins d'un renouveau positif de l'identité méditerranéenne.

Orientations :

- Associer la Méditerranée à l'Union Européenne en développant une croissance durable. Utiliser pour cela le cadre politique de l'Union pour la Méditerranée
- Traduire les thèmes globaux dans un cadre régional, qu'il s'agisse de la croissance verte ou de la définition de Biens Publics Régionaux
- Approfondir l'établissement de liens politiques et techniques sur les questions de gouvernance, de répartition équitable des revenus et de réduction des inégalités
- Interventions majoritairement sous forme de prêts (éventuellement bonifiés), complétées le cas échéant par des ressources de subventions et/ou d'assistance technique

3.2 Le bassin méditerranéen (2)

4 défis prioritaires :

- Différences de niveaux de revenus les plus importants entre les deux rives
- 100 millions de jeunes en plus sur le marché du travail d'ici 2030
- 100 millions de nouveaux urbains entre 2000 et 2025
- Préserver des équilibres écologiques fragiles

3 priorités :

- Croissance créatrice d'emplois
- Accompagnement des mutations sociales
- Préservation de l'environnement

Instrument : palette diversifiée d'instruments financiers, importance des échanges de savoirs, étroite coopération avec les acteurs européens et IFIs

3. La mise en place de partenariats différenciés

- 3.1 L'Afrique subsaharienne
- 3.2 Le bassin méditerranéen
- 3.3 Les pays émergents
- 3.4 Pays en conflits et pays fragiles

3.3 Les pays émergents

Des acteurs au rôle structurant : les pays émergents comprennent aussi bien les grands pays à enjeux systémiques, tels la Chine, l'Inde et le Brésil, des pays à enjeux régionaux, tels l'Indonésie et l'Afrique du Sud, et au-delà tous les pays à revenus intermédiaires confrontés à une accélération du changement économique et social. Ils occupent une place majeure dans le paysage mondial, présentent un impact important sur les équilibres globaux et un défi environnemental de grande ampleur.

Tripe enjeu : (1) inventer un nouveau modèle de développement, moins énergivore, moins émetteur, promoteur d'une gestion des ressources naturelles plus durable et davantage assis sur la demande intérieure et des mécanismes de protection sociale, (2) participation à la gouvernance collective sur les biens publics globaux, à l'établissement de normes pour éviter le dumping social ou environnemental, et à la régulation économique et financière d'ensemble, (3) coopération triangulaire

Orientations :

- Le besoin de financement n'étant pas le besoin premier, l'investissement vaut surtout comme point d'entrée sur les politiques publiques et la promotion d'expertise, de savoir-faire et de technologie.
- La coopération scientifique, culturelle et universitaire représente à la fois le complément des partenariats technologiques, et le moyen d'un approfondissement des liens nécessaires à la circulation des idées et à l'identification d'intérêts communs
- Ces actions passent par du prêt, éventuellement faiblement bonifiés, complétés le cas échéant par une composante d'assistance technique

3.4 Pays en conflit et pays fragiles

Peuvent être identifiés comme devant bénéficier prioritairement de cet axe de coopération des États en sortie de crise et/ou fragiles, tels que l'Afghanistan, l'Irak, Haïti, les États de la bande sahélo-saharienne, la République centrafricaine ou la République Démocratique du Congo.

Le lien entre développement et sécurité se décline sur plusieurs plans : prévention structurelle des conflits, prévention de court terme, aide à la sortie de crise, stratégie associant action humanitaire, action militaire et développement.

La simple coordination entre les différents canaux d'aide (bilatéral, européen et multilatéral) ne suffit pas dans les cas de conflit ou de faillites d'État : un véritable leadership au sein des intervenants de la communauté internationale, légitimé dans le cadre des Nations Unies, est nécessaire à la crédibilité et à l'efficacité des interventions extérieures.

Orientations :

- **appui à la gouvernance (police, sécurité civile, justice-État de droit, finances, administration déconcentrée de l'État) en vue de garantir le retour à la sécurité par un rétablissement des services régaliens**
- **réduction des causes de tension par une coopération dans le domaine du développement humain et économique**
- **Les modalités de l'aide sont la subvention (création d'un fonds post-crise), appuyée en tant que de besoin par une expertise de court ou moyen terme.**

3.4 Pays en conflit et pays fragiles (2)

Région sahélo-saharienne :

- Appui sur le long terme aux développement économique et social
- Conforter la gouvernance de l'Etat à moyen terme
- Conduire des interventions ponctuelle liée à la problématique sécuritaire

Moyen-orient :

- Accompagner le renforcement de la démocratie et renforcer la cohésion sociale
- Conforter les organisations de la société civile
- Appuyer les collectivités locales

Afghanistan / Pakistan :

- Renforcer la stabilisation par le développement économique et social
- Renforcer l'Etat

Conditions de réussite : inscrire l'action dans le long terme, renforcer la coordination des intervenants, outils financiers adaptés (Subventions, Fonds de sortie de crise)

Quatrième partie : La mise en œuvre du changement

Le paysage de la coopération est marqué à la fois par l'apparition de nouveaux acteurs (nouveaux pays donateurs, fondations privées, collectivités territoriales...) et de nouveaux instruments (fonds verticaux, instruments financiers innovants) qui remettent en cause le monopole des acteurs traditionnels et leurs modes de régulation collectifs.

Cela dépasse la seule question de la bonne application des principes de la conférence de Monterrey ou de la Déclaration de Paris. Nous sommes bien là **au cœur des enjeux de la gouvernance mondiale**, dans ce qu'elle construit et recompose, dans ses hésitations, au niveau du système onusien, et ses percées récentes, dans la transition du G8 vers le G20, qui regroupe maintenant 85 % du PIB mondial, à la fois progrès de représentativité, et source d'inquiétudes pour « ceux qui n'en sont pas ».

De ce point de vue, **la France propose une vision pragmatique de la gouvernance mondiale**, et préfère sans doute, (à l'image de la notion de « sécurité collective » aux Nations Unies), parler de **gouvernance collective**, d'un dialogue qui permette à la fois d'**échapper à la paralysie du consensus** qui a tant frappé les esprits à Copenhague, tout en satisfaisant à une **vision inclusive** de la gestion des affaires globales.

Cette vision passe par la **contestation du clivage de plus en plus artificiel** entre un bloc historique de **pays bailleurs** d'une part, et la catégorie des **pays en développement** d'autre part, catégorie dont le regroupements artificiel par le comité d'aide au développement de l'OCDE est facteur de confusion.

Il s'agit de refuser cette ligne de clivage unique, qui pénalise notamment les plus pauvres, pour inviter à une coopération plus équilibrée, où la **reconnaissance d'intérêts coopératifs**, et la formation de **coalitions d'intérêt**, permettent de surmonter les blocages frontaux ;

- 4.1 La gouvernance démocratique
 - 4.2 le financement du développement
 - 4.3 la cohérence des politiques
 - 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
 - 4.5 les relations avec les pays partenaires
 - 4.6 les acteurs de coopération non étatiques
- ## 4. La mise en œuvre du changement

4.1 La gouvernance démocratique

La gouvernance démocratique, qui dépasse largement le concept de « bonne gouvernance » initialement centré sur la bonne gestion des affaires publiques et la lutte contre la corruption, se définit désormais non comme un ensemble de règles mais comme **un processus au cœur des politiques de développement**. Elle conduit à se préoccuper de la manière dont ces dernières sont élaborées et mises en œuvres, selon un débat participatif à tous les niveaux de territoire.

Pour cela, la promotion de la gouvernance démocratique doit nécessairement s'intégrer dans le dialogue politique sur la manière dont les stratégies nationales et régionales sont élaborées et mises en œuvre. En cela, la gouvernance n'est pas une fin en soi ; il s'agit d'en intégrer les principes dans l'ensemble des politiques de lutte contre la pauvreté, de gestion des biens publics, et de croissance, faisant de cette thématique un axe nécessairement transversal de toute politique de coopération.

Orientations :

- **Promouvoir la gouvernance démocratique au niveau local et national comme axe transversal de toute politique de coopération**
- **Développer la capacité d'intervention et de coopération sur la construction de l'État de droit, la gouvernance financière et l'efficacité économique, la gouvernance locale et le développement urbain, les mécanismes de protection sociale et de redistribution, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises**

- 4.1 la gouvernance démocratique
 - 4.2 le financement du développement
 - 4.3 la cohérence des politiques
 - 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
 - 4.5 les relations avec les pays partenaires
 - 4.6 les acteurs de coopération non étatiques
- ## 4. La mise en œuvre du changement

4.2 Une approche globale du financement du développement

L'approche globale considère l'ensemble des flux, qu'ils soient publics (dont les ressources fiscales des pays, pour lesquelles la marge de progression est considérable) ou privés. On observe en effet que la part de l'aide publique au développement dans le volume financier total des PED diminue, ce qui correspond au processus même du développement, et qui permet d'envisager le ciblage de l'aide là où elle est indispensable.

Une attention particulière doit être portée aux mécanismes et financements innovants. Il s'agit d'une part d'élargir l'assiette traditionnelle de l'APD, qui repose trop exclusivement sur le contribuable des pays de l'OCDE, à une fiscalité assise sur les activités économiques internationales. Il s'agit d'autre part d'améliorer la qualité du financement (prévisibilité, durabilité) notamment pour prendre en compte de nouvelles dépenses (récurrentes); il s'agit enfin de changer d'échelle. .

Orientations :

- Mobiliser et orienter l'ensemble des ressources qui financent le développement (ressources fiscales, investissements privés, fonds des migrants, donateurs privés,...)
- Cibler l'aide publique au développement sur le déficit d'investissement sur le long terme, la prise en charge du risque, la reconstruction et le développement humain
- Développer mécanismes et financements innovants pour répondre aux nouveaux défis (changement climatique) et pour mieux répondre en volume et en qualité à certaines charges récurrentes liées à l'accès aux services sociaux de base

- 4.1 la gouvernance démocratique
 - 4.2 le financement du développement
 - 4.3 la cohérence des politiques
 - 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
 - 4.5 les relations avec les pays partenaires
 - 4.6 les acteurs de coopération non étatiques
- ## 4. La mise en œuvre du changement

4.3 La cohérence des politiques

Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour que les pays de l'OCDE « fassent le ménage chez eux » et apportent une réponse à la question des politiques, hors aide, qui ont un impact fort sur le développement. Il s'agit notamment :

- de la coordination des politiques économiques, monétaires et budgétaires, des règles et régulations commerciales, des normes sociales et environnementales, autant de sujet sur lesquels une approche non coopérative entraîne davantage de précarité et de vulnérabilité au Nord comme au Sud
- des politiques sectorielles (énergétiques, agricoles,...) et des questions de migration
- de questions de sécurité, et de lutte contre les trafics

Les traités européens définissent la cohérence comme une obligation de garantir que les politiques domestiques et extérieures de l'UE et des États membres ne nuisent pas à l'objectif d'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Une communication de la Commission européenne publiée en 2005 identifie douze politiques devant répondre à cette obligation.

Orientations :

- La France met en œuvre un dispositif institutionnel structuré pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ses politiques nationales et des politiques européennes avec les objectifs de développement

- 4.1 la gouvernance démocratique
 - 4.2 le financement du développement
 - 4.3 la cohérence des politiques
 - 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
 - 4.5 les relations avec les pays partenaires
 - 4.6 les acteurs de coopération non étatiques
- 4. La mise en œuvre du changement**

4.4 La complémentarité entre les actions bilatérales, européennes et multilatérales

L'existence de trois niveaux d'action est un atout pour opérer des choix stratégiques fondés sur des considérations d'efficacité et d'influence, sous condition d'un pilotage réel de l'allocation budgétaire entre canal bilatéral, européen et multilatéral.

C'est tout le sens de la modernisation d'un appareil de coopération bilatéral, doté de l'ensemble des instruments (subventions, prêts, assistance technique). C'est aussi l'ambition manifestée pour la politique européenne de développement; dont la capacité de leadership n'est pas encore à l'échelle de son volume (60 % de l'APD mondiale au sens du CAD de l'OCDE).

Au plan multilatéral, la nouvelle donne du G20 appelle une clarification du mandat et de la gouvernance des grandes organisations internationales. La France plaidera pour une pleine insertion des organisations multilatérales dans l'Agenda de l'efficacité de l'aide et pour une rationalisation du dispositif multilatéral de l'aide.

Orientations :

- le G20 offre une opportunité d'intégration des questions de développement au cœur des politiques globales.
- l'Union Européenne doit devenir un acteur de poids pour la construction des nouvelles politiques globales et régionales
- l'influence sur les niveaux européen et multilatéral dépend d'une capacité propre, financière et opérationnelle, en bilatéral
- Définir un équilibre pour le partage multi/européen et bilatéral

- 4.1 la gouvernance démocratique
 - 4.2 le financement du développement
 - 4.3 la cohérence des politiques
 - 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
 - 4.5 les relations avec les pays partenaires
 - 4.6 les acteurs de coopération non étatiques
- ## 4. La mise en œuvre du changement

4.5 Moderniser les relations avec les pays partenaires

Le processus de développement dépend d'abord de facteurs endogènes. Il requiert un État stratégique, capable d'élaborer une stratégie de croissance inclusive, de coordonner les leviers de son développement et de défendre ses intérêts sur la scène internationale.

Le paradigme de l'efficacité de l'aide, très centré sur une gestion administrative de l'APD, doit opérer une évolution vers l'efficacité du développement.

Dans tous les cas, l'efficacité nécessite une approche partenariale, fondée sur l'égalité des partenaires, un diagnostic commun et partagé des besoins et une contractualisation des engagements réciproques.

L'émergence d'une coopération internationale équilibrée requiert la capacité des pays en développement à identifier leurs intérêts et à les faire entendre dans les instances pertinentes, dans une égalité de statut qui suppose aussi responsabilisation et réciprocité.

Orientations :

- La France souhaite un approfondissement de l'approche partenariale dans le cadre européen. Elle veillera à une meilleure articulation de ses Documents Cadres Pays (DCP) avec les Documents Européens (DSP/PIN)
- La France assurera sa part pour une meilleure représentation des intérêts des pays en développement dans un système international complexe, au-delà de la seule sphère de l'aide publique au développement

- 4.1 la gouvernance démocratique
 - 4.2 le financement du développement
 - 4.3 la cohérence des politiques
 - 4.4 bilatéral, européen et multilatéral
 - 4.5 les relations avec les pays partenaires
 - 4.6 les acteurs de coopération non étatiques
- ## 4. La mise en œuvre du changement

4.6 Travailler en partenariat avec les acteurs non étatiques de la coopération

Une partie significative du dynamisme de la coopération internationale pour le développement provient d'acteurs non-étatiques : organisations non gouvernementales, associations de migrants, entreprises, partenaires sociaux, fondations, collectivités territoriales.

Cette diversité est à la fois une richesse, parce qu'elle offre un champ très large de connaissances et de compétences (tous participent au repérage des problèmes et aux solutions à apporter), et un problème, dans la mesure où la multiplication des acteurs dans certains pays peut poser des problèmes de cohérence et de régulation.

L'enjeu pour la coopération française réside dans sa capacité à accompagner cette dynamique collective en soutenant les initiatives en faveur du développement propres aux différentes familles d'acteurs et en appuyant le renforcement de leurs capacités.

Orientations :

- Consolidation des cadres de concertation pérennes assurant la continuité du dialogue entre l'État et chacune des principales familles d'acteurs, notamment à l'occasion de la préparation des principales échéances internationales
- Identifier des procédures pour pérenniser le dialogue avec la société civile
- Développement du travail en réseaux pluri-acteurs et des partenariats opérationnels

Cinquième partie :

Mieux mesurer les résultats et les impacts

- **Mesurer les résultats et les impacts**
- **Renforcer le dialogue sur les politiques de coopération**

5. Mieux mesurer les résultats et les impacts

- 5.1. Mesurer les résultats et les impacts
- 5.2. Renforcer le dialogue sur les politiques de coopération

5.1. Mesurer les résultats et les impacts

La mesure des effets des politiques de coopération se heurte à des difficultés conceptuelles et pratiques considérables (coresponsabilité propre à toute action de coopération, poids généralement marginal des apports extérieurs, multiplicité des acteurs dans un secteur donné, impact de facteurs extérieurs...).

Néanmoins, mesurer la qualité des interventions menées et apprécier leurs résultats est indispensable : il s'agit d'une exigence démocratique, à l'égard du Parlement et des citoyens français, comme des pays bénéficiaires.

Cette analyse est également nécessaire pour améliorer la pertinence et l'efficacité des opérations conduites, responsabiliser les acteurs chargés de leur mise en œuvre, capitaliser les expériences et développer des stratégies et des modalités d'intervention plus efficaces.

L'évaluation des projets et le développement d'indicateurs globaux seront privilégiés.

Orientations :

- **Systématiser les évaluations externes des projets conduits sur la base des normes internationales de qualité.**
- **Renforcer l'approche scientifique des questions de développement pour objectiver les résultats et dépasser les idées reçues.**
- **Encourager les revues par les pairs et l'analyse croisée des politiques et des pratiques**
- **Disposer d'indicateurs synthétiques sur les résultats attendus et obtenus pour rendre compte, de façon globale, des effets des actions financées sur des enjeux spécifiques.**

5. Mieux mesurer les résultats et les impacts

5.1. Mesurer les résultats et les impacts

5.2. Renforcer le dialogue sur les politiques de coopération

5.2. Renforcer le dialogue sur les politiques de coopération

✓ L'efficacité des actions de coopération est étroitement dépendante de l'adéquation réelle des politiques suivies par rapport aux besoins des populations, et de l'implication de ces populations pour obtenir les résultats recherchés. La participation des populations sera donc recherchée, qu'il s'agisse de leur association par l'Etat partenaire, en amont, à la définition des politiques publiques, de leur association au suivi et à l'évaluation des actions soutenues, de leur participation institutionnelle au pilotage des projets ou des programmes de coopération.

✓ L'action internationale, s'agissant du traitement des questions globales, du développement et plus généralement des enjeux de la mondialisation, n'est pas que l'affaire des États. Elle concerne le citoyen et est portée par l'engagement de la société civile. La France cherchera donc à aider à la mobilisation de l'ensemble de la société, en s'appuyant sur une combinaison d'instruments.

Orientations, en France comme dans les pays partenaires:

- Renforcer la transparence et l'accessibilité de l'information sur les stratégies et les moyens de la coopération.
- Associer les organisations non gouvernementales à la définition et la mise en œuvre de la politique de coopération.
- Donner toute leur place aux collectivités locales, pour leur expertise dans le développement local et leur proximité des citoyens.
- Renforcer la communication autour des enjeux internationaux, de la politique de coopération et de ses résultats.