



MINISTÈRE  
DE L'EUROPE  
ET DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Rapport

# La stratégie française auprès des banques et fonds multilatéraux

**Le présent document est disponible en ligne  
sur le site France Diplomatie :**

[www.diplomatie.gouv.fr/](http://www.diplomatie.gouv.fr/)

Tous droits d'adaptation, de traduction  
et de reproduction par tous procédés, y compris  
la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Groupe de travail

Conseil national du développement  
et de la solidarité internationale

## La stratégie française auprès des banques et fonds multilatéraux

Coprésidence du groupe :  
Olfa Soukri Cherif et Pierre Jacquemot

# Résumé exécutif

Le présent rapport constitue la restitution du groupe de travail « Banques et fonds multilatéraux » mis en place au sein du CNDSI, sous la coprésidence d'Olfa Soukri Cherif et de Pierre Jacquemot. Les travaux ont porté sur l'articulation entre la stratégie de la France en matière de coopération au développement et les contributions qu'elle apporte aux banques et fonds multilatéraux. Ils se sont conclus par une série de huit recommandations visant à favoriser la lisibilité et le suivi des objectifs stratégiques ainsi que la pleine participation des acteurs locaux et régionaux aux actions menées et financées dans le cadre des banques et fonds multilatéraux.

## Chapitre 1 : Aide bilatérale et aide multilatérale dans le système français

- La part de l'aide publique au développement (APD) française transitant par les **fonds multilatéraux représente environ 20 % de l'enveloppe APD globale**.
- La France **concentre la majorité de son aide sur un nombre limité d'institutions**. Ses contributions financières reflètent ses priorités stratégiques tant géographiques que sectorielles.
- **Quatre fonds** représentent une part significative de l'action multilatérale de la France : le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (**FMSTP**), le Fonds vert pour le climat (**FVC**), l'Association internationale de développement (**AID**), le Fonds africain de développement (**FAD**).
- La contribution de la France à ces quatre fonds a été analysée au regard **d'une méthodologie croisant critères de pertinence, d'efficacité, de transparence et d'influence**.

## Chapitre 2 : Examen du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP)

- Le FMSTP est un partenariat multiacteurs visant à collecter et allouer des **ressources pour prévenir et traiter trois pandémies parmi les plus graves**.
- La **contribution de la France** à ce fonds place le pays au **deuxième rang des contributeurs historiques**. Depuis 2002, la France lui a versé plus de 4,5 milliards d'euros, soit environ 13 % de ses ressources totales.
- L'action de la France en matière de lutte contre les pandémies s'exerce également à travers l'**Initiative 5 %**, un levier bilatéral innovant de mobilisation de l'expertise française.

**Résultats de l'évaluation** : le FMSTP est une initiative saluée pour son efficacité et pour la qualité de sa gouvernance. Les auteurs s'interrogent en particulier sur l'adéquation des instruments de financement aux besoins des pays prioritaires, sur la capacité d'absorption des volumes de financement ou encore sur l'approche en silos et la nécessité d'intervenir aujourd'hui davantage en soutien des systèmes de santé locaux.

## Chapitre 3 : Examen du Fonds vert pour le climat (FVC)

- Mis en place en 2010, à la suite de la COP15 sur les changements climatiques de Copenhague, le FVC a pour objectif de **mobiliser 100 milliards de dollars en faveur de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique**.
- La **dernière conférence de reconstitution** (à Paris, en octobre 2019) a donné lieu à des **promesses de contribution à hauteur de 9,8 milliards de dollars pour le cycle 2020-2023, dont une contribution française de près de 1,7 milliard de dollars, ce qui la place au quatrième rang des contributeurs**.

**Résultats de l'évaluation :** le FVC possède un fort potentiel de croissance et s'inscrit dans les priorités de l'action multilatérale défendues par la France, notamment dans le cadre de l'accord de Paris. Les auteurs du rapport soulignent les difficultés rencontrées par les entités nationales et régionales pour accéder aux financements prévus, notamment en l'absence d'accréditation suffisante des entités locales et régionales.

## Chapitre 4 : Examen de l'Association internationale de développement (AID)

- L'AID est le guichet concessionnel du Groupe Banque mondiale qui vise à réduire la pauvreté en accordant des prêts concessionnels et des dons aux pays en développement les plus pauvres. En 2019, les engagements de l'AID ont totalisé 22 milliards de dollars, dont 36 % sous forme de dons.
- La France est le cinquième contributeur à l'AID. Sa contribution a atteint 1 040 millions d'euros en 2018.

**Résultats de l'évaluation :** la contribution de la France à l'AID est cohérente avec les priorités françaises exprimées notamment sur les thématiques transversales (genre, pauvreté, intégration régionale). La prise en compte de certains des objectifs plus spécifiques de la coopération française (soutien aux pays prioritaires, mobilisation de la société civile) appelle à une orientation plus ciblée en ce sens.

## Chapitre 5 : Examen du Fonds africain de développement (FAD)

- Le FAD, le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement, contribue à promouvoir le développement dans les pays africains les moins développés en finançant des projets et des activités d'assistance (études et renforcement des capacités). En 2019, les dotations globales (période 2020-2022) ont totalisé 7,6 milliards de dollars.
- La France se place à la quatrième place des contributeurs depuis la dernière reconstitution (FAD-15.)

**Résultats de l'évaluation :** le FAD est un levier d'action pour la France car il concentre notamment ses actions de solidarité sur un nombre limité de pays prioritaires en Afrique subsaharienne. Les réalisations du fonds mériteraient d'être mieux valorisées (via des actions de communication ou d'évaluation).

## Chapitre 6 : Huit recommandations du groupe de travail

1. **Groupe permanent « multilatéral ».** Améliorer la communication autour des fonds et banques multilatéraux, notamment via la mise en place d'un groupe de travail permanent sur la thématique des fonds multilatéraux au sein du CNDSI.
2. **Équipe France.** Création d'une équipe France visant à inscrire les contributions françaises dans une stratégie d'influence auprès des principaux fonds multilatéraux.
3. **Tableau de bord des opérateurs français.** Améliorer l'information disponible sur la participation de la France et des acteurs francophones aux fonds multilatéraux via la publication d'un tableau de bord.
4. **5 % multilatéral.** Étendre l'Initiative 5 % du FMSTP aux autres fonds multilatéraux pour permettre de mobiliser l'expertise française en matière d'assistance technique et l'appui aux innovations dans les pays récipiendaires des fonds multilatéraux.
5. **Cadre stratégique thématique.** Améliorer la cohérence entre interventions multilatérales et bilatérales dans un même secteur domaine via la mise en place d'un cadre stratégique dont le suivi serait placé sous la responsabilité des ambassadeurs thématiques.
6. **Inclusion du multilatéralisme dans le conseil de développement local.** Améliorer l'efficacité des contributions en intégrant la thématique « Fonds multilatéraux » au sein du conseil de développement local prévu par le projet de loi sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales (2020).
7. **Évaluation du multilatéralisme par une commission indépendante.** Améliorer la redevabilité des contributions en intégrant la thématique « Fonds multilatéraux » au sein de la commission indépendante prévue par le projet de loi sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales (2020).
8. **Renforcement de la Francophonie.** Défendre l'interprétation et la traduction des travaux des organisations en langue française et créer des groupes francophones *ad hoc* au sein des fonds pour défendre les analyses, les objectifs et les savoir-faire communs.

# Table des matières

<b>Chapitre 1</b>	Aide bilatérale et aide multilatérale dans le système français .....	<b>6</b>
1.1	La doctrine française.....	6
1.2	La sélectivité et l'évaluation .....	7
1.3	Le questionnement envers le multilatéral .....	8
1.4	L'aide dans la tourmente et le doute .....	8
1.5	Une inflexion en faveur du bilatéral ?.....	9
1.6	La France et les fonds multilatéraux.....	9
1.7	Méthode de travail.....	10
1.8	Les limites de l'exercice.....	11
<b>Chapitre 2</b>	Examen du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP).....	<b>15</b>
2.1	Les données .....	15
2.2	La réponse du FMSTP .....	16
2.3	La contribution française au FMSTP .....	17
2.4	L'Initiative 5 % .....	18
2.5	Évaluation autour du carré pertinence/efficience/transparence/influence.....	19
2.6	Points de vigilance sur le FMSTP.....	22
<b>Chapitre 3</b>	Examen du Fonds vert pour le climat (FVC) .....	<b>24</b>
3.1	Les données .....	24
3.2	La pluralité des réponses par la finance climat.....	24
3.3	La réponse du FVC .....	25
3.4	Remarques et réponses .....	26
3.5	Évaluation autour du carré pertinence/efficience/transparence/influence.....	30
3.6	Points de vigilance sur le FVC.....	34

<b>Chapitre 4</b>	<b>Examen de l'Association internationale de développement (AID)</b>	<b>35</b>
4.1	Les données	35
4.2	La contribution française à l'AID	37
4.3	Avantages, critiques et réponses	38
4.4	Évaluation autour du carré pertinence/efficacité/transparence/influence	39
4.5	Points de vigilance sur la politique française envers l'AID	43
<b>Chapitre 5</b>	<b>Examen du Fonds africain de développement (FAD)</b>	<b>44</b>
5.1	Les données	44
5.2	La contribution française au FAD	46
5.3	Avantages, critiques et réponses	46
5.4	Évaluation autour du carré pertinence/efficacité/transparence/influence	47
5.5	Points de vigilance sur le FAD	49
<b>Chapitre 6</b>	<b>Huit recommandations du groupe de travail</b>	<b>50</b>
6.1	Améliorer et densifier la communication autour des fonds et banques multilatéraux : le groupe permanent « multilatéral » CNDSI	50
6.2	Inscrire les contributions françaises dans une stratégie d'influence : créer l'équipe France	50
6.3	Mieux connaître l'action de la France et de ses acteurs : le tableau de bord des opérateurs français	51
6.4	Contribuer au renforcement des capacités locales par une assistance technique dédiée : le 5 % multilatéral	51
6.5	Améliorer la cohérence avec les autres interventions multi et bilatérales dans le même domaine : le cadre stratégique thématique	51
6.6	Améliorer l'efficacité des représentations à l'étranger : l'inclusion du multi dans le conseil de développement local	52
6.7	Renforcer la redevabilité : introduire le multi dans l'évaluation de la commission indépendante	52
6.8	Imposer les règles en matière de diversité linguistique, notamment en faveur du français : jouer la carte francophone	53
<b>Sources consultées</b>		<b>54</b>
<b>Sigles et abréviations</b>		<b>56</b>
<b>Figures</b>		<b>58</b>
<b>Encadrés</b>		<b>59</b>
<b>Tableaux</b>		<b>59</b>

# Chapitre 1

## Aide bilatérale et aide multilatérale dans le système français

La France consacre une part importante de son aide publique au développement (APD) à l'aide non bilatérale. De l'ordre de 40 % en France, soit autant qu'au Royaume-Uni, elle ne dépasse pas 20 % aux États-Unis, en Allemagne et au Japon. La moitié de cette aide non bilatérale emprunte le canal européen ; l'autre moitié est destinée à divers organismes, parmi lesquels les fonds de développement dans des thématiques diversifiées. Cette aide multilatérale, qui fait l'objet du présent rapport, représente environ 20 % de l'APD française.

Les institutions multilatérales de développement (Nations unies, Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement – BERD –, Banque africaine de développement – BAD –, Fonds pour l'environnement mondial – FEM –, Fonds vert pour le climat – FVC –, Fonds international de développement agricole – FIDA –, etc.) sont des enceintes de décision vis-à-vis desquelles il importe pour un pays contributeur de faire valoir ses priorités tout en déléguant la mise en œuvre.

Sur quels critères la France décide-t-elle de privilégier tel ou tel canal de financement ? Les mérites respectifs des trois types de dispositifs (le bilatéral, l'europpéen et le multilatéral) font l'objet d'un débat récurrent en France. Il ne sera probablement jamais définitivement tranché. Mais on peut percevoir une inflexion très récente de la doctrine française.

### 1.1 La doctrine française

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) répertorie près de 200 organisations multilatérales éligibles à l'APD et plus de 1 700 fonds fiduciaires rattachés. Face à cette extrême diversité, la France s'est dotée d'une stratégie pour l'aide en direction des grandes familles d'institutions internationales. Ainsi, la loi d'orientation et de programmation

de la politique d'APD de 2014 pose plusieurs principes relatifs à l'aide multilatérale. Elle dispose que « la France recherche la complémentarité entre les composantes bilatérale et multilatérale de sa politique de développement et de solidarité internationale ». En conséquence, « dans les institutions multilatérales de développement dont elle est partie prenante, la France défend les priorités, les objectifs et les principes de sa politique de développement et de solidarité internationale ».

Dans le document du Gouvernement *Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021*, on peut lire les précisions suivantes : « La France recourt au canal multilatéral de façon sélective : elle concentre la majorité de son aide sur un nombre limité d'institutions et cherche à éviter les doublons et la fragmentation des efforts. Elle s'attache au principe de subsidiarité, en ciblant les institutions qui apportent une plus-value avérée dans les domaines ou les géographies qu'elles couvrent. Enfin, les choix de la France pour l'allocation de ses contributions multilatérales reflètent les priorités géographiques et sectorielles de son aide au développement ainsi que ses préférences en termes d'instruments de mise en œuvre, selon l'impact et l'influence qu'ils permettent »<sup>1</sup>.

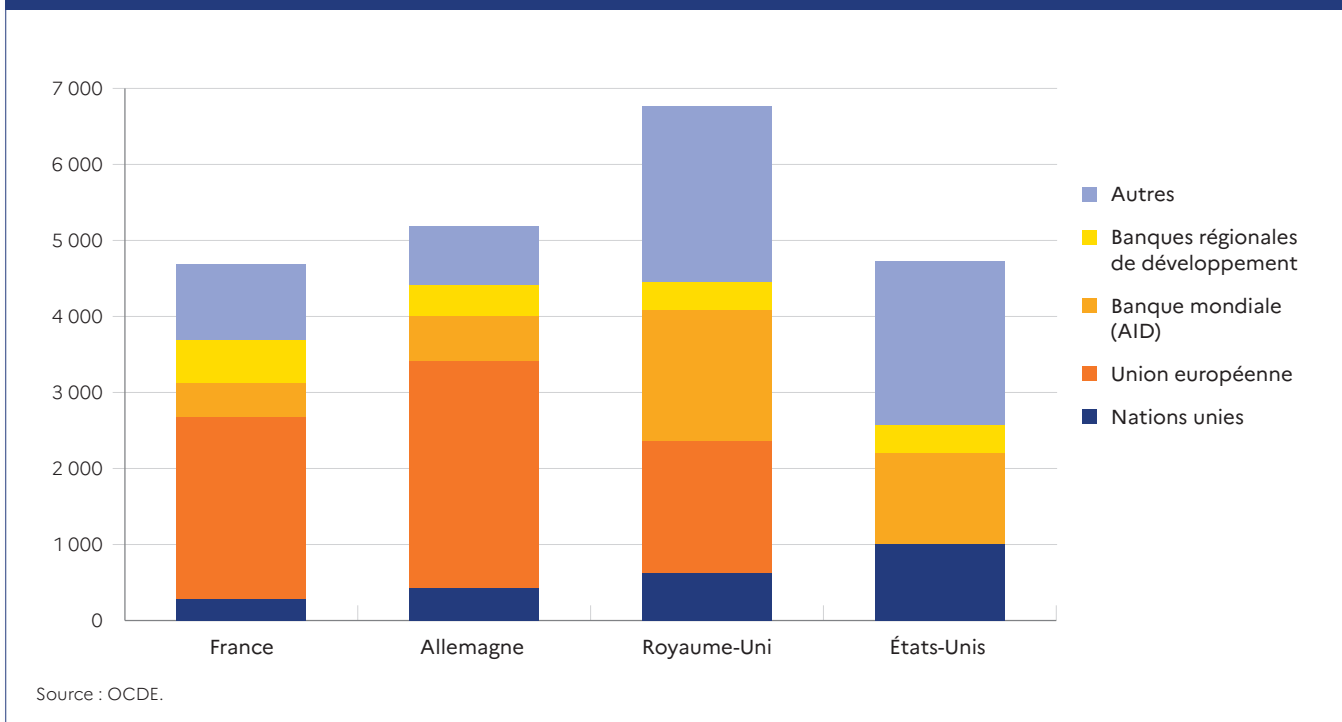
La doctrine française est également explicitée dans la *Revue par les pairs de la politique de coopération au développement de la France (2018)*<sup>2</sup>. La France promeut un système multilatéral œuvrant en priorité pour les plus vulnérables. À cet effet, elle encourage ses partenaires multilatéraux à définir des orientations stratégiques différenciées pour les pays les moins avancés (PMA) et à adapter davantage leurs stratégies d'intervention aux contextes de crise et de fragilité. L'égalité entre les femmes et les hommes, la prise en compte des défis rencontrés par les populations soumises aux risques climatiques sont également considérées par la France comme des moyens d'action essentiels d'une politique multilatérale au service des plus vulnérables.

1. Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) et direction générale du Trésor (DG Trésor), *Pour une aide au développement performante au service des plus vulnérables, Stratégie française pour l'aide multilatérale 2017-2021*, p. 6.

2. CAD, *Mémoire de la France*, V3, 4 septembre 2017.



FIGURE 1 – Répartition de l'aide multilatérale en 2017 (en millions de dollars)



Est enfin mis en avant « l'effet de levier » comme une des principales « raisons d'être » des contributions multilatérales : participer à des fonds en mettant les moyens d'APD de nombreux donateurs en commun, en faisant tout ce qui est possible dans la négociation pour que les moyens soient utilisés efficacement au service des priorités françaises. Par exemple, pour 1,6 milliard de dollars mobilisés par la France, ce sont 7,5 milliards de dollars de contribution globale (grâce aux apports des autres pays) qui peuvent être levés en faveur de la région sahélienne.

## 1.2 La sélectivité et l'évaluation

S'agissant de la logique de répartition des contributions multilatérales, la France a fait le choix de concentrer la majorité de son aide sur un nombre limité d'institutions. Environ les trois quarts de l'aide multilatérale française sont alloués à quatre organisations : les instruments de coopération européens, la Banque mondiale, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) et le Fonds africain de développement (FAD). Cette logique de concentration vise à limiter le saupoudrage des efforts et à éviter les doublons entre institutions.

La France fait régulièrement évaluer par des cabinets spécialisés ses contributions aux organisations multilatérales, de façon que les résultats de ces évaluations puissent être pris en compte au moment des reconstitutions. Elle participe aux réflexions internationales sur la réforme du système multilatéral. Elle a notamment organisé à Paris le dernier Senior Level Donor Meeting, auquel une vingtaine de pays ont participé, ainsi que le CAD de l'OCDE et le secrétariat du Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN<sup>3</sup>).

Il convient de noter que, dans le dispositif français, le suivi des fonds multilatéraux est assuré soit par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), soit par le ministère de l'Économie et des Finances (MEF), sans que la répartition des compétences apparaisse très clairement au groupe de travail. À titre d'exemple, la santé relève de la DGM du MEAE tandis que le climat relève de la DG Trésor du MEF. S'agissant des fonds rattachés à des banques multilatérales de développement, ils relèvent tous de la DGT. Une communication plus claire sur les critères de distribution des compétences interministérielles serait souhaitable. La fragmentation excessive peut nuire au partage d'informations entre les différentes institutions et créer des obstacles pour la prise de décision.

3. Le MOPAN est un réseau de 17 pays donateurs créé en 2002 à l'initiative du Canada, du Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse, afin d'évaluer conjointement la performance des organisations multilatérales financées par ces pays. La France en est devenue membre en 2007.

## 1.3 Le questionnement envers le multilatéral

La neutralité de l'aide multilatérale séduit lorsque ses références sont les valeurs démocratiques promues par les Nations unies. La stratégie française l'évoque fréquemment comme un atout. De plus, la France s'efforce d'être impliquée (à Rome, Washington, Genève ou Nairobi) dans les grandes orientations des programmes multilatéraux et dans le choix des pays cibles. Pourtant, sauf si une organisation française en est chargée, notre pays ne maîtrise que très peu les paramètres de la mise en œuvre des projets et des interventions. Comment, alors, savoir si les projets financés correspondent *in fine* à ses priorités ? La capacité de la France à faire prévaloir ses priorités au sein des différentes instances multilatérales est mise en question en particulier par les parlementaires. Ce type de critiques émises à l'encontre de l'aide multilatérale appelle périodiquement une réponse en forme de justification de la part du Gouvernement. La plus récente des réponses est la suivante : « Combinée à son action bilatérale, l'approche multilatérale permet d'amplifier l'impact de l'APD et d'influencer la vision de la communauté internationale dans son ensemble »<sup>4</sup>.

Plus globalement, la doctrine française en matière d'aide multilatérale a fait l'objet de critiques concernant l'accompagnement politique et diplomatique des contributions françaises. Le plaidoyer *pro domo* en faveur du multilatéralisme serait davantage défendu pour des raisons idéologiques que pour des raisons opérationnelles.

De son côté, l'aide bilatérale a des avantages peu contestables : elle permet une action plus rapide et mieux ciblée en faveur des pays relevant des géographies prioritaires de la France. Elle permet des interventions plus délicates dans des domaines où les organisations multilatérales hésitent à s'aventurer, notamment pour ce qui relève des pouvoirs régaliens (justice, police, état de droit) des États bénéficiaires. Elle permet de mieux faire prévaloir ses priorités de politique étrangère et d'exercer un meilleur contrôle sur l'usage qui est fait des fonds transférés. Le suivi local par les services des ambassades françaises est direct, sans intermédiaire, étant entendu que l'aide bilatérale demande un effort diplomatique et des mécanismes de *soft power* supplémentaires.

## 1.4 L'aide dans la tourmente et le doute

Depuis sa création, il y a soixante ans, l'aide publique française, quel que soit le canal qu'elle emprunte, doit faire face à des vagues de critiques concernant ses motivations et ses conséquences. La critique peut devenir acerbe.

Une étude publiée par la Banque mondiale<sup>5</sup> analyse la « capture de l'aide » par les élites dirigeantes des pays récipiendaires et le détournement vers des comptes secrets, soit directement, soit par le biais de pots-de-vin de « copains » (*cronies*) du secteur privé. Elle « montre que les décaissements d'aide aux pays fortement dépendants de l'aide coïncident avec une forte augmentation des dépôts bancaires dans les centres financiers *offshore* connus pour le secret bancaire et la gestion de patrimoine privé ». Le taux de fuite implicite est d'environ 7,5 % à la moyenne de l'échantillon et tend à augmenter avec le rapport de l'aide au produit intérieur brut.

Dans le même temps, un débat sur la redevabilité de l'aide a été organisé au MEAE en janvier 2020, autour d'un rapport de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI) sur le Sahel<sup>6</sup>, c'est-à-dire en direction des pays parmi les plus pauvres de la planète. Dans chacun des cinq pays sahéliens, un fonctionnaire a été mandaté par le Gouvernement pour « remonter » les différents flux d'aide inscrits dans les comptes nationaux. Une méthodologie commune a été suivie et la chaire Sahel a fourni un appui technique. Les résultats sont éloquentes pour l'Association internationale de développement (AID). Au Tchad, par exemple, « seulement 18 % des versements de la Banque mondiale ressortent dans la base de données nationale, 27 % pour l'aide américaine, 37 % pour l'Union européenne et 60 % pour la France ».

Les reproches sont nombreux. Citons-en d'autres qui sont revenus sur le devant de la scène.

L'aide ne peut pas avoir un effet positif pour les pays bénéficiaires dans la mesure où elle est accordée en fonction de programmes de développement déterminés par des « planificateurs professionnels » extérieurs aux réalités locales, peu aptes à prendre en compte toutes les complexités pratiques auxquelles ils vont inévitablement être confrontés. Les procédures d'appropriation par le bénéficiaire sont en réalité souvent en trompe-l'œil.

4. MEAE, *Rapport bisannuel au Parlement, Politique de développement et de solidarité internationale, 2016-2017*, p. 4.

5. Andersen J. J., Johannesen N. et Rijkers B., « Elite Capture of Foreign Aid, Evidence from Offshore Bank Accounts », *Policy Research Working Paper 9150*, Groupe de la Banque mondiale (GBM), 2020, p. 19.

6. Barret D., avec la contribution de Boussichas M., Guillaumont-Jeanneney S. et des responsables des pays sahéliens, *Analyse de l'aide accordée aux pays du Sahel – Deuxième partie : enseignements tirés de la collecte et de l'analyse des données sur l'aide produites par les autorités nationales. Recherche de l'origine des différences et analyse des difficultés à déboursier l'aide projet*, rapport de la chaire Sahel de la FERDI, 2019, 58 p.

Pour des raisons de coûts, les donateurs préconisent les *silver bullets*, des solutions à caractère générique et ciblées, conçues de telle sorte qu'elles puissent être mises en œuvre indépendamment du contexte local. En choisissant les solutions les plus rapides et les plus économiques, le modèle occulte les questions essentielles concernant l'orientation et la raison d'être des projets, les bénéficiaires de ces projets et les personnes chargées de les mettre en œuvre.

Les programmes de réforme « prêts à l'emploi » ont aussi créé des situations paradoxales. Les objectifs fixés sont ambitieux. Pour mener leurs projets, les agences d'aide captent les meilleurs fonctionnaires comme « points focaux », « coordinateurs », « personnes-ressources », pour des salaires beaucoup plus élevés, accroissant ainsi la frustration et la démotivation des autres cadres restés dans leur administration. La quête de ces positions de rente est une activité particulièrement dynamique et elle rend vaine l'ambition des bailleurs à vouloir renforcer les capacités administratives locales.

Les réponses aux critiques sont nombreuses, mais des doutes importants persistent au sujet de l'aide multilatérale, pour laquelle le devoir de redevabilité semble moins exigeant que celui qui est porté, par exemple, par des parlementaires envers l'aide bilatérale.

On peut penser que la pandémie de la Covid-19 contribuera à la constitution d'un **nouvel écosystème financier du développement**, avec de nouvelles modalités d'intervention, plus centrées sur le renforcement des capacités locales et de mobilisation des ressources locales (avec un gisement fiscal important). La logique d'intervention deviendra alors celle de la coconstruction, du lien territoire à territoire, de la symétrie horizontale, de l'expérimentation, de la capitalisation, de la montée en échelle et des garanties de transparence et de redevabilité. Les dynamiques des acteurs – associatifs, décentralisés, publics et privés – se formeront autour de projets-programmes plutôt à cycle long. Une partie du risque associé à ces projets-programmes pourra être portée par des ressources publiques.

Dans cette réflexion en cours, dans les instances de la recherche notamment, le rôle de l'aide deviendrait celui de catalyseur (incitation, facilitation, correction des imperfections du marché, portage de risques, capitalisation) plutôt que celui d'opérateur direct.

## 1.5 Une inflexion en faveur du bilatéral ?

De manière générale, le sentiment largement partagé par les élus comme par les représentants de l'État dans les pays bénéficiaires est que l'aide bilatérale offre plus de visibilité à la France sur le terrain (« elle permet de planter le drapeau » sur un édifice construit avec le concours de la France, au contraire, par exemple, d'un projet de l'Agence française de développement – AFD).

Pour un ensemble de raisons, un infléchissement de la position française semble être intervenu depuis le début de l'actuel quinquennat. Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères l'a expliqué : « plus de bilatéral, plus de dons, plus de pays prioritaires »<sup>7</sup>. Le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) de février 2018 avait déjà pris acte du besoin de rentrer les allocations budgétaires vers plus de bilatéral. Cet objectif a été confirmé début 2020 dans le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui, dans son article 1-VI., insiste sur le renforcement de la composante bilatérale de l'APD de la France : « À cette fin, l'État s'emploie à allouer les deux tiers de la hausse moyenne cumulée des autorisations d'engagements de la mission budgétaire de l'APD à la composante bilatérale de l'APD. »

## 1.6 La France et les fonds multilatéraux

Les banques ou fonds multilatéraux de développement représentent plus de 20 % de l'APD française, soit une somme de plus de 2 milliards d'euros par an. La France utilise ce canal pour intervenir dans certains secteurs jugés stratégiques.

Les fonds multilatéraux sont des comptes regroupant les transferts financiers de plusieurs bailleurs de fonds qui s'engagent à les administrer en commun, avec une structure de gouvernance *ad hoc*, pour atteindre un nombre limité d'objectifs sectoriels ou géographiques. La compétence de l'administration (stratégie d'investissement, sélection des opérations, évaluation) est en général répartie entre un comité de pilotage/conseil d'administration (CA) et une équipe opérationnelle.

7. Intervention devant le Comité économique et social européen (CESE), 26 février 2020.

Quatre fonds multilatéraux auxquels la France participe activement ont fait l'objet d'une reconstitution en 2019 :

- le **Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP)**, dont la reconstitution à hauteur de 14 milliards de dollars en promesses d'engagements a eu lieu à Lyon en octobre 2019 ;
- le **Fonds vert pour le climat (FVC)** ; lors de la toute première reconstitution, pour la période 2015-2018, la France a contribué à hauteur de 774 millions d'euros. Le FVC a été reconstitué avec un doublement de la contribution française ;
- l'**Association internationale de développement (AID)**, qui a réuni 82 milliards de dollars pour le cycle de trois ans à venir (AID-19) ;
- le **Fonds africain de développement (FAD)**, qui a réuni 7,6 milliards de dollars pour le cycle triennal à venir (FAD-15) (pour la période 2017-2019, la France avait contribué à hauteur de 445 millions d'euros).

Le groupe de travail a décidé d'examiner ces quatre fonds.

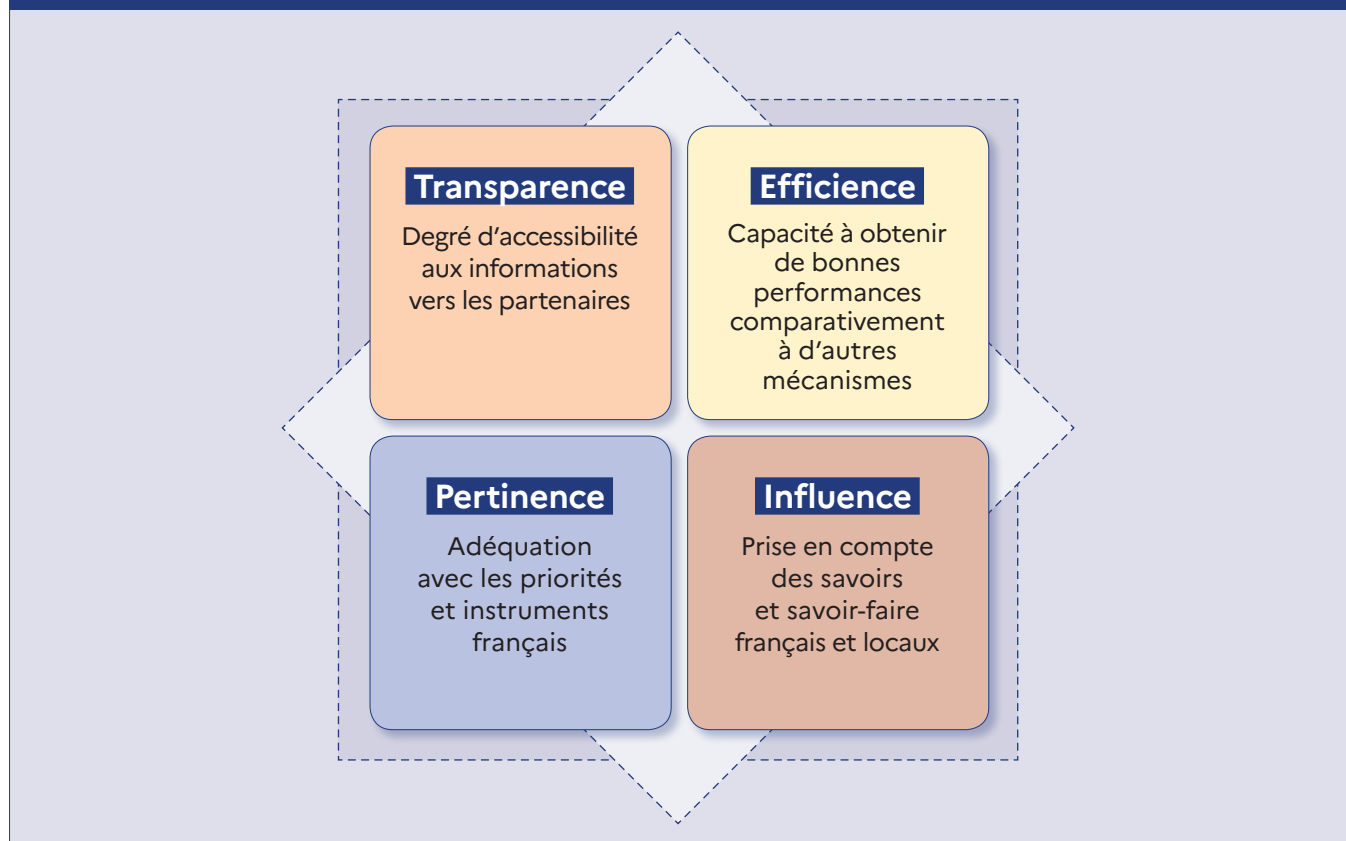
## 1.7 Méthode de travail

La contribution de la France aux fonds multilatéraux a été évaluée par le groupe de travail au prisme de quatre préoccupations résumées dans la figure 2.

Il est important d'insister sur le fait qu'il ne s'agit pas dans ce rapport d'évaluer comment les fonds satisfont avec efficacité à leur mission (ce qui est fait par ailleurs par de nombreux travaux auxquels le groupe a pu avoir accès) mais d'examiner dans quelle mesure ils sont en adéquation avec les orientations de l'aide française et comment ils mobilisent son expertise et ses opérateurs.

Le groupe de travail a, pour l'essentiel, effectué sa mission autour de deux activités : l'écoute des autorités de l'État en charge des quatre fonds et l'étude de la documentation mise à sa disposition ou qu'il s'est procurée. Six réunions de travail se sont tenues, avec une participation parfois occasionnelle de certains de ses membres. La coprésidence a pris l'initiative d'interroger directement certains acteurs français et de lancer un questionnaire en direct, en particulier au sein du collège des organisations non gouvernementales (ONG), avec un taux de retour modeste.

FIGURE 2 – Le carré de l'évaluation



## 1.8 Les limites de l'exercice

Les quatre fonds (FMSTP, FVC, AID, FAD) examinés ont fait l'objet d'une évaluation par un bureau d'études (en plus d'une évaluation par la Cour des comptes en ce qui concerne le FVC), avec pour objectif d'identifier l'influence de la France sur leur fonctionnement. Le travail du groupe a donc parfois consisté à écouter la restitution de ces rapports et à en lire le compte rendu.

Les travaux ont commencé pendant les négociations de reconstitution. Les décisions de la France en faveur de la reconstitution des quatre fonds ont été prises avant l'achèvement des activités du groupe de travail. Par conséquent, son rapport ne peut pas prétendre avoir une influence déterminante sur des décisions gouvernementales déjà prises.

Le groupe de travail n'a pas eu la connaissance exhaustive des éléments lui permettant d'identifier précisément les opérateurs français (entreprises, bureaux d'études, collectivités locales, agences publiques, organisations de la société civile – OSC) impliqués dans les projets des quatre fonds. L'absence d'analyse sur le « retour sur investissements » est un facteur limitant.

Les rapports d'évaluation comportent rarement des analyses documentées sur les avantages/inconvénients des différents canaux de financement concurrents (multilatéraux, européens et français) pour un même secteur d'activité : climat, biodiversité, santé, éducation... (par exemple, FMSTP vs Organisation mondiale de la santé – OMS –, FVC vs FEM). Par voie de conséquence, il est difficile de savoir comment justifier une allocation budgétaire en faveur de tel ou tel dispositif.

Enfin, n'ayant pu interroger les bénéficiaires finaux de ces fonds, le groupe de travail n'a pas eu connaissance des résultats des projets en termes d'impacts au bénéfice des populations concernées. Cela conditionne la portée des recommandations du groupe.

### ENCADRÉ 1

#### La prise en compte de la pandémie de la COVID-19

La crise associée à la propagation de la COVID-19 dans les pays bénéficiaires des fonds multilatéraux n'a pas été prise en considération par le groupe de travail, dont l'activité s'est achevée avant son déclenchement.

Il convient toutefois que ce rapport et les recommandations du groupe soient examinés tant par le Gouvernement que par les opérateurs français et les membres du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI) comme devant contribuer à la réflexion et à la mise en œuvre d'une politique de coopération de la France profondément renouvelée, en particulier dans les domaines de la santé, de la sécurité alimentaire, du bien-être collectif, de la lutte contre le réchauffement climatique et pour la préservation de la biodiversité.

Les financements mobilisés dans le cadre de la sortie de crise devront être socialement acceptables, fléchés vers des solutions vertes et contribuer au rétablissement des « autonomies fondamentales » des pays partenaires (santé, alimentation-nutrition, éducation, sécurité). Les investissements des fonds devront se concentrer dans des secteurs d'avenir respectueux du climat. Cette crise ne sera résolue que grâce à un effort commun, impliquant les citoyens des pays partenaires dans la préparation et la prise de décision.

**TABLEAU 1 – Les fonds multilatéraux et la place de la France**

	Objectifs stratégiques de la France	Montants des contributions françaises depuis dix ans	Rang et poids de la France	Autres principaux contributeurs
<b>Partenariat mondial pour l'éducation (PME)</b>	Soutien aux pays en développement (PED) en matière d'aide à l'éducation, avec focus sur le G5 Sahel et priorité à l'éducation des filles	2011-2014 : 65 millions de dollars 2015-2017 : 19 millions de dollars 2018-2020 : 234 millions de dollars	11 <sup>e</sup> contributeur historique avec 2,61 % des contributions totales (4 <sup>e</sup> contributeur pour la période 2018-2020)	4 premiers contributeurs (sur 25 donateurs publics) : Royaume-Uni (19,7 %), Pays-Bas (12,3 %), Norvège (10 %), Commission européenne (8,6 %)
<b>Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP)</b>	Soutien à l'objectif d'éradication des 3 pandémies d'ici à 2030, accès universel à la prévention, au dépistage et aux soins  Renforcement des systèmes pour la santé	2008-2010 : 900 millions d'euros 2015-2017 : 1 080 millions d'euros 2017-2019 : 1 080 millions d'euros	2 <sup>e</sup> contributeur historique derrière les États-Unis, représentant environ 13 % des contributions des bailleurs	États-Unis (1 <sup>er</sup> ), Royaume-Uni (3 <sup>e</sup> )
<b>Banque asiatique de développement</b>	Présence et influence de la France en Asie-Pacifique	Recapitalisation en 2009 : 80 millions de dollars	4 <sup>e</sup> actionnaire non régional 2,33 % du capital 2,16 % des droits de vote	Non régionaux : États-Unis, Canada, Allemagne Régionaux : Japon, Chine, Inde, Australie
<b>Fonds asiatique de développement (FAsD)</b>	Soutien aux pays asiatiques les plus pauvres	FAsD-10 : 160 millions de dollars – 2012 FAsD-11 : 129 millions de dollars – 2013-2016 FAsD-12 : 57 millions de dollars – 2017-2020	5 <sup>e</sup> donateur non régional avec 1,86 % des contributions	Non régionaux : États-Unis (6,2 %), Royaume-Uni (5,4 %), Canada (3,3 %) Régionaux : Japon (35 %), Australie (11 %)
<b>Banque africaine de développement (BAD)</b>	Présence et influence de la France en Afrique	Augmentation de capital décidée en 2010 et mise en œuvre à partir de 2011 : montant total décaissé par la France de 114 millions d'euros (soit des paiements d'environ 14 millions d'euros par an sur huit ans pour la période 2011-2018)	9 <sup>e</sup> actionnaire, avec 3,79 % du capital et 3,84 % des droits de vote	5 <sup>e</sup> position des actionnaires non africains, après les États-Unis (6,61 %), le Japon (5,51 %), l'Allemagne (4,17 %) et le Canada (3,87 %)

	Objectifs stratégiques de la France	Montants des contributions françaises depuis dix ans	Rang et poids de la France	Autres principaux contributeurs
<b>Fonds africain de développement (FAD)</b>	Soutien aux pays africains les plus pauvres sous forme de financements très concessionnels	FAD-11 : 403 millions d'unités de compte – 2008-2010 FAD-12 : 380,9 millions d'euros – 2011-2013 FAD-13 : 380,9 millions d'euros – 2014-2016 FAD-14 : 452 millions d'euros – 2017-2019	4 <sup>e</sup> contributeur du FAD-14 avec 10,6 % des contributions totales des donateurs	3 principaux contributeurs : Royaume-Uni (13,2 %), États-Unis (12,2 %), Allemagne (12,0 %)
<b>Banque interaméricaine de développement (BID)</b>	Présence et influence de la France en Amérique latine et dans les Caraïbes	Recapitalisation en 2010 : 32 millions de dollars	4 <sup>e</sup> actionnaire non régional 1,9 % du capital 1,9 % des droits de vote	Non régionaux : Japon, Espagne, Italie Régionaux : États-Unis, Argentine, Brésil
<b>Fonds des opérations spéciales</b>	Soutien aux pays les plus pauvres (Haïti)	Recapitalisation et annulation de la dette haïtienne en 2010 : 11 millions de dollars	Comme pour la BID : 4 <sup>e</sup> actionnaire non régional 1,9 % du capital 1,9 % des droits de vote	Comme pour la BID : Non régionaux : Japon, Espagne, Italie Régionaux : États-Unis, Argentine, Brésil
<b>Banque mondiale – Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)</b>	Soutien aux PED	Augmentation de capital décidée en 2010 et mise en œuvre à partir de 2011 : montant total décaissé par la France de 152 millions de dollars (paiements de 30 millions de dollars par an sur cinq ans)	5 <sup>e</sup> actionnaire, <i>ex aequo</i> avec le Royaume-Uni	4 premiers actionnaires : États-Unis (15,98 % des droits de vote), Japon (6,89 %), Chine (4,45 %), Allemagne (4,03 %)
<b>Banque mondiale – Association internationale de développement (AID)</b>	Soutien aux pays africains les plus pauvres sous forme de financements très concessionnels	AID-15 : 1,3 milliard de droits de tirage spéciaux (DTS) – 2009-2011 AID-16 : 1,1 milliard de DTS – 2012-2014 AID-17 : 1,1 milliard de DTS – 2015-2017 AID-18 : 1,1 milliard de DTS – 2018-2020 AID-19 : 1 milliard de DTS	5 <sup>e</sup> contributeur de l'AID-18 avec 4,9 % des contributions totales des donateurs	Royaume-Uni (13,0 %), États-Unis (12,5 %), Japon (10,3 %), Allemagne (5,8 %)
<b>Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)</b>			2 <sup>e</sup> actionnaire avec 8,52 % du capital <i>ex aequo</i>	La France a le même niveau de contribution que l'Allemagne, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni, derrière les États-Unis

	Objectifs stratégiques de la France	Montants des contributions françaises depuis dix ans	Rang et poids de la France	Autres principaux contributeurs
<b>Fonds international de développement agricole (FIDA)</b>	Soutien aux pays les plus vulnérables et à l'Afrique subsaharienne Soutien à l'intégration du climat comme priorité transverse à tous les projets	FIDA-6 : 24 millions d'euros – 2006-2008 FIDA-7 : 24 millions d'euros – 2009-2011 FIDA-8 : 35 millions d'euros – 2012-2014 FIDA-9 : 35 millions d'euros – 2013-2015 FIDA-10 : 35 millions d'euros – 2016-2018 FIDA-11 : 35,9 millions d'euros + prêts de 50 millions d'euros – 2019-2021	FIDA-9 : 9 <sup>e</sup> rang FIDA-10 : 12 <sup>e</sup> rang avec 4,1 % des contributions totales des donateurs FIDA-11 projection : 5 <sup>e</sup> rang	FIDA-10 : États-Unis (9 %), Royaume-Uni (8,4 %), Italie (7,5 %), Canada (6,8 %), Pays-Bas (6,6 %) FIDA 11 projection : États-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas, Chine, Italie
<b>Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII)</b>	Soutien à des projets d'infrastructures durables en Asie (respectueux des engagements climatiques internationaux)	1 <sup>re</sup> participation au capital en 2016 pour la période 2016-2019 : 675 millions de dollars	3,5 % du capital et 3,2 % des droits de vote au CA Avec 3,5 % du capital, la France est le 2 <sup>e</sup> actionnaire non régional derrière l'Allemagne (4,6 %) et devant le Royaume-Uni (3,2 %) Elle est le 7 <sup>e</sup> actionnaire de la BAII	Chine (31 %), Inde (8,7 %), Russie (6,8 %), Allemagne (4,6 %), Corée du Sud (3,9 %), Australie (3,8 %), Indonésie (3,4 %), Royaume-Uni (3,2 %), Turquie (2,7 %), Italie (2,6 %)
<b>Fonds pour l'environnement mondial (FEM)</b>	Instrument financier des 6 conventions multilatérales sur l'environnement : réponse aux problématiques transversales environnementales et de développement durable	FEM-5 : 215 millions de dollars – 2010-2014 FEM-6 : 300 millions de dollars – 2014-2018 FEM-7 : 300 millions de dollars – 2018-2022	4 <sup>e</sup> contributeur (300 millions de dollars) aujourd'hui, suite au retrait américain (- 50 % par rapport à FEM-6), derrière le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni	Japon (637,4 millions de dollars), Allemagne (502,3 millions de dollars), Royaume-Uni (336,9 millions de dollars)
<b>Fonds vert pour le climat (FVC)</b>	Soutien à la lutte contre le changement climatique dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Paris	1 <sup>re</sup> mobilisation française de 774 millions d'euros (soit 1 milliard de dollars) en 2015, pour la période 2015-2019 Reconstitution de 1,7 milliard de dollars pour 2020-2023	La France est le 4 <sup>e</sup> contributeur au Fonds vert (5 <sup>e</sup> en équivalent-don), avec une contribution de 774 millions d'euros (1 milliard de dollars), derrière les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni (et l'Allemagne pour l'équivalent-don)	États-Unis (3 milliards de dollars, 1 milliard de dollars effectivement versés à ce jour), Japon (1,5 milliard de dollars), Royaume-Uni (1,2 milliard de dollars), Allemagne (1,003 milliard de dollars)



# Chapitre 2

## Examen du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP)

L'action multilatérale en matière de santé a longtemps reposé sur l'OMS et sur les acteurs nationaux et bilatéraux. Elle s'appuie aujourd'hui très largement sur des dispositifs spécifiques créés au début des années 2000. La France a joué un rôle important dans l'élaboration des politiques de santé mondiales. Dès les années 1990, elle a mis en avant des idées ayant abouti à la création des institutions comme le FMSTP, UNITAID et l'Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation (Global Alliance for Vaccines and Immunization – GAVI). L'idée fondamentale mise en avant par la France était que, pour certaines maladies, les aides bilatérales ne paraissaient pas en mesure de garantir la cohérence des actions menées. La France a joué un rôle important sur le plan financier en investissant massivement dans des instruments multilatéraux. Ainsi, la France est aujourd'hui le deuxième bailleur du Fonds mondial, le premier bailleur d'UNITAID et un des principaux donateurs de la GAVI. La France a fait du renforcement des systèmes de santé et de l'appui aux populations vulnérables un des piliers de sa stratégie en santé mondiale.

### 2.1 Les données

En 2018, près de 2,5 millions de personnes sont décédées de l'une des trois maladies que sont le sida, le paludisme et la tuberculose.

#### VIH/sida

Depuis le début de la pandémie, le programme commun des Nations unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) a dénombré 35 millions de morts du virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise (VIH/sida). Après un net recul depuis le pic de l'épidémie mondiale, le VIH/sida tue encore 1 million de personnes par an. Toutefois, ce nombre a été divisé par deux depuis 2000. Cela s'explique par la diffusion des tests de dépistage

et la baisse spectaculaire du prix des traitements antirétroviraux, qui s'avèrent très efficaces dans le traitement des infections au VIH. Ils sauvent des millions de vies et permettent à des millions de personnes séropositives de vivre normalement. À défaut d'éliminer totalement le virus, un tel traitement permet de maintenir l'infection sous contrôle et de prolonger la vie des patients autrefois condamnés. 60 % des malades sont sous traitement, alors qu'ils n'étaient que 2 % en 2005. Il fallait huit comprimés par jour pour se soigner, un seul suffit aujourd'hui. Une date restera marquante en matière thérapeutique : 2001, lorsque Cipla, une entreprise indienne, est parvenue à proposer une trithérapie générique à moins de 1 dollar par jour, 30 fois moins cher que la concurrence. Des partenariats public-privé donnent également des résultats intéressants.

Depuis les années 1990, les données épidémiologiques indiquent une féminisation de la pandémie du VIH/sida. Les femmes représentent un pourcentage disproportionné des nouvelles infections au VIH parmi les adultes (âgés de 15 ans et plus) en Afrique subsaharienne : elles représentaient 59 % des nouvelles infections au VIH chez les adultes en 2017 et 66 % chez les 15-24 ans.

Deux phénomènes sont en cause. D'une part, les inégalités liées au genre limitent le pouvoir décisionnel des femmes en matière de santé sexuelle et reproductive. Mariages forcés, violences, tabous liés à la sexualité, manque d'accès à l'éducation et à l'information, lois coercitives sont autant d'obstacles à la négociation, notamment du port d'un préservatif, ou à l'accès aux services de santé pour les femmes, et plus particulièrement les adolescentes. D'autre part, les grands progrès accomplis en matière de prise en charge du VIH/sida ont eu pour effet paradoxal d'émousser le sentiment d'urgence en matière de prévention, en particulier chez les jeunes. Dans le même temps, le FMSTP pointe du doigt un désinvestissement dans les programmes d'éducation complète à la sexualité, malgré leur efficacité démontrée.

## Paludisme

Dans son rapport de fin 2019, l'OMS étudie les risques du paludisme pour les femmes et les enfants en Afrique. En 2018, 228 millions de personnes ont contracté la maladie et 405 000 en sont mortes, dont 93 % en Afrique. 11 millions de femmes enceintes ont été contaminées et près de 7 victimes du parasite sur 10 ont moins de 5 ans. Six pays africains concentrent plus de la moitié des personnes atteintes du paludisme : le Nigéria (25 %) ; la République démocratique du Congo (RDC – 12 %) ; l'Ouganda (5 %) ; la Côte d'Ivoire, le Mozambique et le Niger (4 % chacun). L'auteur principal du rapport estime qu'il faudrait quasi-doubler les moyens actuels (2,4 milliards d'euros) pour éradiquer la maladie.

La stratégie de lutte contre le paludisme (partenariat *Roll Back Malaria* [RBM] pour en finir avec le paludisme – *RBM Partnership to End Malaria* – de l'OMS) passe par la distribution de moustiquaires imprégnées d'insecticide qui protègent contre les formes graves de la maladie et dont l'utilisation a été multipliée par 10 depuis 2000. Ces moustiquaires dégagent un halo chimique qui repousse les insectes et abrège leur durée de vie, les empêchant ainsi de transmettre le paludisme.

L'un des principaux problèmes que pose la lutte antipaludique est la pharmaco-résistance. La résistance à la chloroquine, l'antipaludique le moins cher et le plus largement utilisé, est courante, en particulier dans les zones australe et orientale. La résistance à la sulfadoxine-pyriméthamine, souvent considérée comme le premier substitut à la chloroquine, progresse également. Cette évolution oblige de nombreux pays à modifier leur politique thérapeutique et à utiliser des médicaments plus chers, y compris des associations médicamenteuses, afin de ralentir l'apparition d'une résistance. L'OMS recommande une politique d'associations thérapeutiques dans tous les pays où l'on constate une grande résistance de *Plasmodium falciparum* à une monothérapie utilisant des médicaments antipaludéens conventionnels tels que la chloroquine et la sulfadoxine-pyriméthamine. Celles à base d'artémisinine sont les traitements les plus efficaces dont on dispose.

## Tuberculose

Chaque année, plus de 10 millions de personnes contractent la tuberculose, dont près de 40 % manquent à l'appel, c'est-à-dire qu'elles ne sont ni déclarées ni prises en charge, au risque de transmettre la maladie à d'autres. Obsolescence des outils de diagnostic et des médicaments, pénurie de moyens, difficultés pour les patients à suivre leur traitement, désintérêt du secteur pharmaceutique : presque partout dans les pays pauvres, les soignants sont confrontés aux mêmes obstacles dans la prise en charge des tuberculeux. La situation devient inextricable quand les patients se révèlent multirésistants, c'est-à-dire infectés par une souche résistante à l'action des antibiotiques constituant le traitement standard, dit de « première ligne ». Cela oblige à recourir

à un traitement de « seconde ligne », c'est-à-dire à des médicaments moins efficaces, entraînant de graves effets secondaires, qui nécessitent d'être administrés pendant près de deux ans et dont le coût est très élevé. La tuberculose multirésistante représente un risque potentiellement catastrophique pour la sécurité sanitaire mondiale, y compris pour les pays à revenu élevé. Elle est d'ores et déjà responsable d'un tiers de tous les décès dus à la résistance aux antimicrobiens.

## COVID-19

La pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (*coronavirus disease 2019* – COVID-19) a mis partout à mal les systèmes de santé. Il ne fait guère de doute que d'autres pathogènes émergeront et rejoindront une cohorte déjà importante, particulièrement dans le domaine viral : Ebola, qui s'est déclaré en 2013-2014 en Afrique de l'Ouest, VIH, identifié en 1983, grippe aviaire de type H5N1 (1997 à Hong Kong), syndrome respiratoire aigu sévère en 2003, syndrome respiratoire du Moyen-Orient en 2012 (une affection respiratoire très grave due à un autre coronavirus qui sévit au Moyen-Orient), fièvre de Lassa... À cela s'ajoute la résurgence ou l'expansion territoriale de pathogènes déjà connus, mais en pleine phase de conquête du fait du réchauffement climatique et de l'interconnexion croissante entre les territoires, à l'instar de Zika, du chikungunya et de la dengue. Les défis ne concernent pas que les maladies infectieuses, qui semblent les plus préoccupantes, parce que transmissibles. La rapide augmentation du poids de la maladie dû aux affections chroniques, non transmissibles, comme le diabète, l'hypertension artérielle, les cancers concerne le monde entier, y compris les pays les plus pauvres où les transitions épidémiologique et démographique sont à l'œuvre.

## 2.2 La réponse du FMSTP

Le FMSTP est un partenariat entre gouvernements, société civile, secteur privé et communautés affectées, visant à collecter et allouer des ressources supplémentaires pour prévenir et traiter trois pandémies parmi les plus graves. Depuis sa création, en 2002, ce fonds est devenu un acteur majeur en matière de santé mondiale. Il assure 20 % du financement international des programmes de lutte contre le VIH/sida et est devenu le premier bailleur de fonds international dans la lutte contre la tuberculose et le paludisme (représentant respectivement 69 % et 65 % des financements internationaux de lutte contre ces pandémies).

Le FMSTP dispose de moyens considérables puisqu'il a dépensé plus de 41 milliards de dollars depuis sa création, soit environ plus de 2 milliards de dollars par an. Les résultats sont éloquentes. Dans les pays où il investit, plus de 32 millions de vies ont été sauvées. Le nombre de décès liés au VIH, à la tuberculose et au paludisme a baissé d'un tiers. Rien qu'en 2018, dans les pays où le Fonds mondial a investi, 18,9 millions de personnes étaient sous traitement

antirétroviral contre le VIH, 5,3 millions de patients atteints de tuberculose ont été traités et 131 millions de moustiquaires ont été distribuées.

Le FMSTP a permis de formidables avancées dans la lutte contre les trois pandémies. Il fait cependant encore face à plusieurs défis, soulignés dans le rapport annuel 2019 : résistance aux médicaments/insecticides, faiblesse des systèmes de santé, non-respect des droits humains et inégalités liées au genre.

La conférence de Lyon d'octobre 2019 a permis de recueillir 14 milliards de dollars d'engagement pour la sixième reconstitution du FMSTP. La France a augmenté sa contribution de 20 % pour atteindre près de 1,3 milliard d'euros (soit 432 millions d'euros par an, contre 360 millions d'euros précédemment). Néanmoins, certaines ONG attendaient une contribution de la France de 25 %. La Conférence a démontré qu'il était possible de parler de science et d'interdisciplinarité, de la place des femmes et du renforcement des systèmes de santé, ainsi que de donner de la place à la diversité et à la société civile.

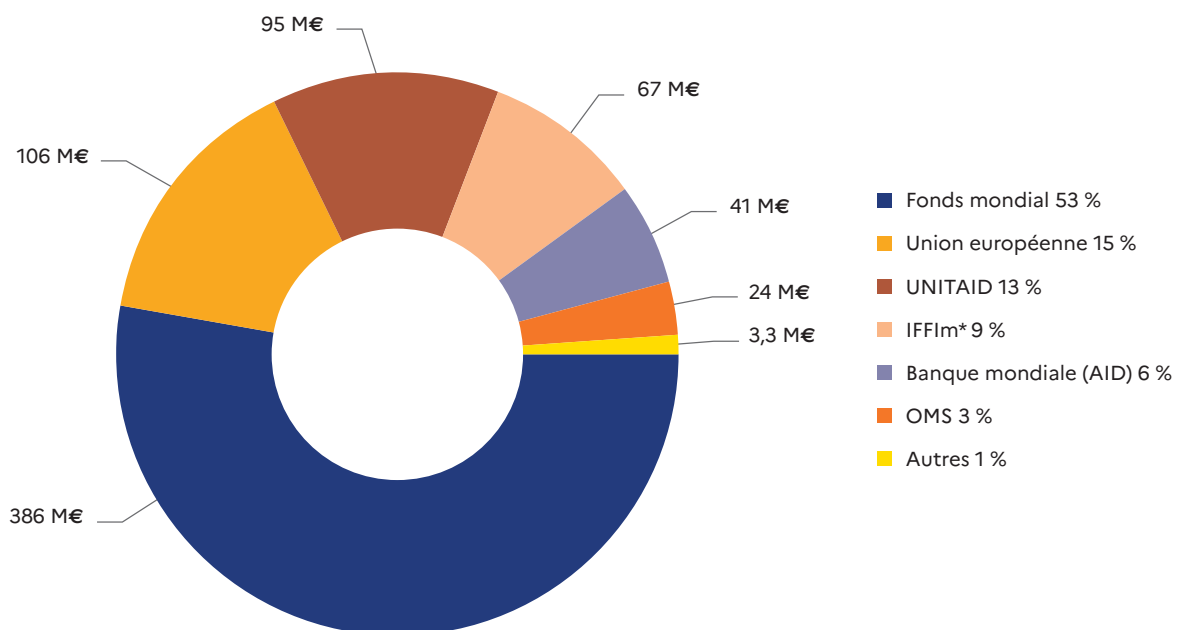
La mise en commun des ressources et la collaboration avec une multitude d'acteurs donnent au Fonds mondial son envergure et son effet de levier. Les gains d'échelle que le Fonds mondial réalise se traduisent notamment par des économies de l'ordre de centaines de millions de dollars grâce aux achats groupés.

Le Fonds mondial a été l'une des premières organisations à réagir pour aider les pays du Sud à faire face à la pandémie de COVID-19. Dès le 4 mars 2020, il a mis en place un canal de décaissement accéléré pour permettre aux pays bénéficiaires de son action (plus d'une centaine, parmi lesquels l'ensemble des pays d'Afrique) d'utiliser ces fonds pour renforcer leurs systèmes de santé et accroître leurs capacités de préparation/réponse. Un fonds de 500 millions d'euros comme riposte à la crise liée à la COVID-19 a été mis en place en complément des actions déjà menées sur les trois pandémies, actions orientées sur l'accès aux équipements et aux médicaments.

## 2.3 La contribution française au FMSTP

La contribution de la France au Fonds mondial place notre pays au troisième rang des donateurs et au deuxième rang des contributeurs historiques (total des contributions depuis la création du Fonds mondial), après les États-Unis. Depuis sa création, en 2002, la France lui a versé plus de 4,5 milliards d'euros, soit environ 13 % de ses ressources totales.

FIGURE 3 – Répartition de l'aide multilatérale française dans le secteur de la santé



En 2017, plus de la moitié de l'APD multilatérale française consacrée au secteur de la santé a transité par le FMSTP. Depuis 2016, les versements de la contribution française au FMSTP sont réalisés exclusivement à partir de ressources extrabudgétaires provenant du Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Le FSD, créé par la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, est alimenté par la taxe de solidarité sur les billets d'avion et par une part du produit de la taxe sur les transactions financières.

La France siège au CA du Fonds mondial ainsi que dans les comités de la stratégie et de l'audit et finance. Ainsi, la France peut suivre la mise en œuvre des subventions du Fonds mondial et promouvoir ses priorités stratégiques.

La France dispose d'un réseau spécialisé au sein des ambassades de 10 conseillers régionaux en santé mondiale (CRSM) présents en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Est, qui assure une veille sur les questions de santé mondiale et le suivi sur le terrain de l'action du Fonds mondial, d'UNITAID et de la GAVI.

Les informations apportées par la France, présente dans une trentaine d'instances de coordination nationales – ICN – (en majorité dans des pays francophones), sont fortement appréciées et attendues.

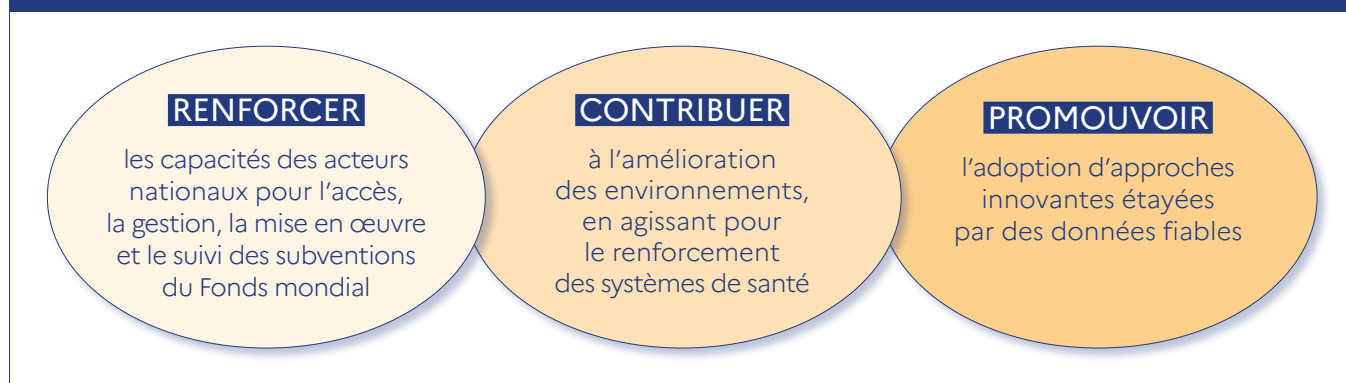
Le concours français au FMSTP tente d'optimiser son impact avec ses partenaires bilatéraux, comme le *President's Emergency Plan for AIDS Relief* (PEPFAR – plan d'urgence des États-Unis pour la lutte contre le sida), le ministère britannique du Développement international, l'Allemagne et le Japon ; multilatéraux ou techniques, comme l'OMS, l'ONUSIDA, le partenariat RBM pour en finir avec le paludisme, le partenariat Halte à la tuberculose, UNITAID et la GAVI ou des fondations comme la Fondation Bill et Melinda Gates, des pays maîtres d'œuvre, des groupements de la société civile et des personnes touchées par les maladies.

## 2.4 L'Initiative 5 %

Lancée à la fin de l'année 2011, l'Initiative 5 % est un levier bilatéral au sein du financement multilatéral, géré par l'agence française de coopération technique internationale Expertise France. Cette initiative a été portée à 7 % en moyenne sur la période 2017-2019 (5 % en 2017, 7 % en 2018 et 9 % en 2019 avec 38 millions d'euros).

Au total, l'Initiative a porté sur un montant de 72 millions d'euros sur la période 2012-2019, pour 79 actions d'OSC, parmi lesquelles 62 % de françaises et 38 % d'étrangères. Elles ont

FIGURE 4 – Les objectifs de l'Initiative 5 %



**435** MISSIONS D'EXPERTISE  
MISES EN ŒUVRE

**21,9 M€**  
de dépenses  
réalisées

**970**  
expertes  
et experts  
mobilisés

**22 910**  
jours  
d'assistance  
technique

**106** PROJETS DE LONG  
TERME FINANCÉS

**47,9 M€**  
de dépenses  
réalisées

**54 %**  
des projets portés  
par des acteurs  
du Sud

concerné majoritairement l'Afrique, mais pas exclusivement, puisque le Laos (quatre fois), l'Ukraine (deux fois), Haïti (deux fois), le Myanmar (trois fois), le Vietnam (trois fois) et le Cambodge (deux fois) ont aussi été bénéficiaires.

Sa raison d'être est d'apporter une assistance technique et un appui à l'innovation aux pays récipiendaires du FMSTP. L'Initiative 5 % a développé un large panel d'assistance technique, en priorité vers les pays francophones, notamment d'Afrique de l'Ouest et centrale (80 % des engagements de l'Initiative en 2017-2019 se font dans les pays prioritaires du CICID). La mission de l'Initiative 5 % est d'améliorer l'efficacité des subventions du FMSTP, d'en favoriser l'accès et de contribuer à l'impact sanitaire des programmes ainsi qu'au renforcement de l'efficacité de la riposte aux pandémies en contribuant à l'émergence de programmes innovants et catalytiques. Ces missions d'expertise et les programmes financés sont particulièrement bien connus des CRSM, qui sont de fait au cœur de cet écosystème puisque leur mission est de suivre les investissements multilatéraux en santé de la France et de promouvoir, d'instruire et d'accompagner les activités de l'Initiative 5 %.

Une critique parfois entendue sur l'Initiative 5 % : elle n'utilise pas assez l'expertise française des OSC, notamment en matière d'appui aux systèmes de santé communautaires dans les pays africains, en Asie du Sud-Est et à Haïti, où leur expérience est importante. La réponse d'Expertise France est que l'Initiative a été attribuée à hauteur de 62 % à des OSC françaises.

## 2.5 Évaluation autour du carré pertinence/efficience/transparence/influence

### Pertinence : adéquation entre priorités et instruments français

À l'origine du FMSTP, la France se retrouve aisément dans ses finalités. À travers le Fonds mondial, la mobilisation des pays donateurs vers les zones géographiques prioritaires, en Afrique de l'Ouest et centrale, a représenté depuis sa création 6,9 milliards de dollars américains. Ce qui représente plus que la contribution totale de la France au FMSTP, qui atteint plus de 4,6 milliards d'euros.

Le Fonds reçoit un assez fort taux de satisfaction du côté des acteurs français impliqués en santé mondiale, en particulier des ONG (Aides, Croix-Rouge, Handicap International, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières, Sidaction, Solidarité thérapeutique et initiatives pour la santé – Solthis –...) qui trouvent un écho au sein du CA et qui participent à ses activités comme opérateurs (« récipiendaires » dans le jargon du FMSTP exécutant

## ENCADRÉ 2

### Quelques ONG internationales récipiendaires du Fonds mondial

**Solthis** : présente dans 4 pays, 115 salariés. Pour 2016, les perspectives de financement étaient de 31 % par le Fonds mondial et 13 % par l'Initiative 5 %.

**Médecins du Monde** : présente dans 73 pays (en plus de la France). Budget en 2016 : 106 millions d'euros.

**Catholic Relief Services** : présente dans 41 pays dans le domaine de la santé avec plus de 120 millions d'euros de dépenses.

**PSI** : réseau de plus de 50 organisations/bureaux pays qui emploient près de 9 000 salariés ; revenus de plus de 652 millions de dollars. Le Fonds mondial est aux côtés du Department for International Development (Royaume-Uni), de la United States Agency for International Development, des organismes des Nations unies, un des neuf principaux donateurs.

**Croix-Rouge française** : récipiendaire principal dans plusieurs pays.

de projet à l'instar de la Croix-Rouge et de Handicap International) ou comme venant en appui à des ONG locales bénéficiaires (« sous-réceptaires »). Dans ce contexte, se positionner comme bénéficiaire principal implique de coordonner et gérer des programmes de plusieurs dizaines ou centaines de milliers d'euros, et non de les mettre en œuvre. La France promeut au niveau du Fonds mondial l'appropriation par les pays. Le réceptaire principal (PR) doit autant que faire se peut être un réceptaire national. La France soutient les PR nationaux via l'Initiative 5 %. Mais les acteurs français rencontrés sont réticents à s'engager dans ce rôle et préfèrent le rôle de sous-réceptaire, qui est au plus près de leurs actions de terrain.

On retrouve peu d'associations françaises sur le terrain. En effet, les structures qui interviennent sur les pandémies et principalement le VIH/sida (Sidaction, Solidarité sida, Aides/Coalition Plus) ne sont pas des associations avec des expatriés et des bureaux dans les pays bénéficiaires, et ce, contrairement aux associations humanitaires anglo-saxonnes, fortement présentes en Afrique et en Asie. Il s'ensuit une modeste visibilité opérationnelle de la France. Mais cela s'explique par une démarche qui veut éviter la substitution. Les associations françaises soutiennent dans les pays des structures similaires, d'envergure nationale, alliant réponse communautaire et prise en charge des personnes. Ainsi, des structures comme l'Association de recherche,

de communication et d'accompagnement à domicile de personnes vivant avec le VIH au Mali, l'Association nationale de soutien aux séropositifs et malades du sida au Burundi ou l'Association de lutte contre le sida au Maroc sont devenues des références et des interlocuteurs des autorités sanitaires dans leur pays et sont devenues des récipiendaires des financements du Fonds mondial. Le travail des associations françaises consiste à renforcer ces structures – Coalition Plus/Aides – et/ou à financer des programmes – Sidaction et Solidarité sida.

Le travail des associations pourrait être encore plus opérationnel s'il s'appuyait également sur les collectivités locales des pays concernés, en charge de l'aménagement et du développement de leur territoire. Elles connaissent bien leur population et les difficultés d'accès à la fois aux démarches d'identification, de prévention et de soin. En fonction de leur niveau et donc de leurs compétences, elles peuvent être en charge de ou partenaires de l'élaboration de plans sanitaires et, à ce titre, de bons interlocuteurs de terrain. L'ancrage de structures françaises sur le terrain, en lien avec les autorités nationales et locales, permet d'asseoir cette présence et renforce l'impact des actions qui constituent souvent, avant l'arrivée du FMSTP, des mesures spécifiques et pilotes en coordination avec les autorités locales et structures communautaires. Celui-ci peut permettre, par ses financements, son mode d'action (gouvernance locale) et son approche stratégique (approche par les droits), de travailler à un passage à l'échelle (par exemple, la réduction des risques chez les usagers de drogues).

La question de la coordination des actions entre institutions multilatérales partageant un objet voisin trouve une réponse dans la constitution à Genève du Campus de la santé mondiale, qui réunit, outre le FMSTP, la GAVI, UNITAID, le Partenariat Halte à la tuberculose Faire reculer le paludisme. En revanche, il a été noté un déficit de collaboration entre le FMSTP et l'AFD sur le terrain. Cette situation devrait trouver une solution à la suite de l'accord signé à Abidjan en décembre 2019 entre le FMSTP et l'AFD pour améliorer l'articulation bi-multi en faveur notamment de la santé communautaire, une claire priorité française.

### Limites : la faible couverture des frais de gestion

Dans un environnement concurrentiel des bailleurs de l'aide au développement, il est à noter que le Fonds mondial n'apparaît pas pour les structures de mise en œuvre comme permettant de couvrir normalement les charges liées aux interventions sur le terrain. En effet, ses frais de gestion (7 %, 5 % pour les produits de santé et 3 % pour les frais liés aux sous-récepteurs) sont moindres que ceux de l'UNICEF ou de la Banque mondiale, par exemple, et peuvent donc, dans la mesure où le suivi et la relation avec le bailleur sont aussi différents du fait de la non-présence du FMSTP dans les pays (relation à distance), sembler moins incitatifs.

## Efficiences : capacité à obtenir de bonnes performances comparativement à d'autres mécanismes

Le FMSTP met en avant le fait de réaliser d'importantes économies sur les achats de médicaments et de moustiquaires imprégnées, lesquelles sont obtenues grâce au mécanisme d'achat groupé. Il a permis de réaliser de significatives économies d'échelle. Entre 2014 et 2018, le mécanisme d'achat groupé a généré plus de 600 millions de dollars d'économies. À cette date, il couvrait 60 % des achats financés par le Fonds mondial et peut donc encore progresser.

Cette politique d'optimisation par de gros appels d'offres internationaux présente toutefois un risque, celui d'évincer les producteurs et distributeurs locaux, proches des besoins. Cette critique est en partie fondée là où des capacités locales de qualité (par exemple, en Côte d'Ivoire, au Cameroun et au Sénégal) existent. La France, qui soutient, depuis la dévaluation du franc CFA de 1994, les producteurs locaux, pourrait se trouver en porte-à-faux. Étant bien entendu que la question de la qualité des produits de santé reste cruciale (préqualification OMS exigée).

### Limites : la capacité locale d'absorption des financements

Sur le plan national, l'ICN constitue une incontestable avancée. Elle réunit autour de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan national triennal, et du suivi de la bonne exécution des subventions les représentants du Gouvernement et des partenaires techniques et financiers ainsi que des représentants des populations affectées et de la société civile (associations de pouvoirs locaux, ONG, secteur privé, universités, etc.). Cela permet d'avoir une plateforme de dialogue légitime pour coordonner les efforts d'appui aux pays mais aussi pour donner voix au chapitre à ceux qui ont un rôle à jouer mais ne seraient pas normalement consultés autrement.

Les blocages dans la mise en œuvre sont protéiformes et le plus souvent d'ordre politique au niveau du pays bénéficiaire. Cependant, on ne peut nier le poids administratif de la gestion d'une subvention du Fonds mondial, et les lourdeurs occasionnées notamment dans les pays qui sont sous politique de sauvegarde additionnelle, parfois un frein supplémentaire à la mise en œuvre des programmes.

Il n'a pas été possible d'avoir un retour « non officiel » sur le sujet crucial de l'appropriation par les bénéficiaires, au cœur de la doctrine française en matière de coopération. Il persiste parfois des doutes sur l'efficacité du dispositif dans les pays fragiles où de lourdes procédures de limitation des risques sont mises en place, mais parfois mal adaptées et à l'origine de dysfonctionnements : délais

fréquents dans la mise en œuvre des activités, multiplication des strates de contrôle, mise en péril des activités non directement liées au VIH (évitement des maladies dites « négligées »). Les outils de gestion du FMSTP sont souvent inadaptés au terrain. Une réponse pourrait être donnée par la partie française sous la forme d'assistance technique, mais l'Initiative 5 %, censée le permettre, ne fonctionne pas de manière optimale. Une réponse complémentaire pourrait être apportée par un sondage ou une enquête auprès des associations de pouvoirs locaux (Association des maires du Mali, Association des présidents de région du Burkina Faso, etc.), qui agissent au plus près des populations et peuvent évaluer l'impact auprès des bénéficiaires, ainsi que les attentes ou suggestions pour un meilleur usage.

## Transparence : degré d'accessibilité aux informations des partenaires

Des comités internationaux d'évaluation indépendants (Technical Evaluation Reference Group, Grant Approval Committee) sont chargés d'analyser la qualité des demandes de financement soumises au FMSTP, qui dispose également d'un inspecteur général indépendant du secrétariat, reportant directement au CA. Il assure un suivi objectif et transparent des performances des subventions. Ses rapports sont d'excellente qualité. Il protège les actifs, les investissements, la réputation et la viabilité du Fonds mondial en veillant à ce qu'il prenne les bonnes mesures.

Dans un souci de transparence et de responsabilité, les résultats de son travail sont publiés sur le site Web du FMSTP, comme le prévoit la politique de communication des rapports définie par le CA. Le groupe de travail peut estimer satisfaisant ce dispositif et la transparence des informations au regard des intérêts des bénéficiaires et de la France.

## Influence : prise en compte des savoirs et savoir-faire français et locaux

On note une influence française décisive sur la FMSTP dès sa création. Contribution au CA grâce au siège que détient la France par la voix de l'ambassadrice en charge des questions de santé mondiale. Présence également de la France dans deux des trois comités techniques du Fonds mondial (comité de la stratégie et comité audit et finance).

La France a défendu activement une approche originale de la gouvernance de l'institution comme un partenariat public-privé et non comme une organisation internationale interétatique. Au sein du CA sont assis côte à côte, avec une voix de poids égal, les pays donateurs, les fondations et le secteur privé, mais surtout les représentants des bénéficiaires eux-mêmes.

Les positions françaises défendues au sein du FMSTP ont depuis son origine été orientées vers un soutien politique pour porter ses valeurs fondatrices (rôle et implication des populations affectées et de la société civile – associations, autorités locales, associations de pouvoirs locaux –, situation des pays fragiles et des populations clés et en situation de vulnérabilité, approche par les droits pour l'accès de tous à la prévention et aux soins).

Parce qu'elle est intrinsèquement liée à la lutte pour l'égalité entre les femmes et les hommes et à la promotion des droits à la santé sexuelle et reproductive (DSSR), la lutte contre le VIH/sida est un des espaces dans lesquels la diplomatie féministe de la France doit peser de tout son poids, notamment face aux positions américaines, attachées à la théorie de l'*Abstinence, Be faithful, Condoms*. Le rôle politique moteur de la France est aussi important face à la mise en avant de leurs intérêts économiques, affichés notamment dans le cadre du programme PEPFAR, qui ne permettait que la distribution de médicaments non génériques.

## Limites : le risque de l'approche en silos

Le FMSTP est un fonds vertical, ciblé sur trois pandémies. On lui reproche souvent une approche en silos, avec des effets indirectement négatifs sur les systèmes de santé locaux. Coauteur du rapport du Conseil présidentiel pour l'Afrique, l'oncologue kényane Yvonne Mburu a déclaré à Lyon en octobre 2019 : « Il faut faire attention à ne pas concentrer toute l'aide sur les grandes pandémies. Aujourd'hui, les maladies non transmissibles comme le cancer ou l'hypertension sont de plus en plus fréquentes, mais elles ne bénéficient que d'environ 1 % de l'aide internationale ». Cette observation trouve un écho parmi les chercheurs français : « Les financements sont encore très majoritairement orientés vers la lutte contre les épidémies et les maladies transmissibles. Pourtant, le fardeau de ces maladies est bien moindre au Sud que celui des maladies non transmissibles, par exemple (cancers, traumatismes routiers, etc.) » (Valéry Ridde, 2019).

En d'autres termes, il faut des politiques et des programmes qui mettent l'accent sur les personnes et non sur les maladies. Ces politiques et programmes existent au niveau de chacun des pays, même imparfaitement. D'où l'importance de travailler à partir des schémas nationaux de santé et non pas en plaquant des interventions déconnectées des priorités des pays. Cela semble évident, mais n'est visiblement pas une priorité dans l'action du fonds.

Mobilisant des ressources importantes au regard des moyens des États, le FMSTP a, pendant un moment, cristallisé autour de lui les compétences médicales locales, au détriment des autres activités transversales (prévention) et des autres maladies. Nous avons pu voir à maintes reprises sur le terrain (Cameroun, Ghana, Kenya, RDC) que, lorsque la charge

de morbidité est la plus forte, le VIH, la tuberculose et le paludisme peuvent surcharger ou mettre à rude épreuve des systèmes de santé déjà débordés.

Cela pose un problème de cohérence avec les orientations françaises, lorsque l'on sait que la France a largement soutenu dans les années 1960-1990 les systèmes décentralisés, qui ont une fonction clé de prévention, de surveillance et de prise en charge des malades. Les trois pandémies ne résumant pas l'état sanitaire du Sud. Plus récemment, quand il a fallu faire face à la crise Ebola, notamment en Guinée et aujourd'hui en RDC, il est apparu que l'épidémie progressait plus rapidement là où le système de santé était le plus faible. La crise de la COVID-19 est un autre exemple : la gestion et le contrôle de cette pandémie s'appuient sur la capacité sanitaire des pays africains. Les pays qui arrêtent le mieux les épidémies ont une organisation, des structures et des protocoles. Or, ces organisations sont en capacité de décliner ces mesures et protocoles au niveau des territoires, en lien étroit avec les services déconcentrés de l'État, mais aussi en lien avec les autorités locales, pour une meilleure information et une plus grande responsabilisation de tous, et une appropriation locale des mesures.

Ce reproche semble ne plus être totalement justifié. Le slogan « *Stop undermining* », signifiant « Arrêtez de détourner les rares ressources locales de qualité » pour le seul service du FMSTP et de déconsidérer les autres maladies, a été entendu. Le FMSTP a changé vers 2010. Il serait devenu un acteur de premier plan en matière de renforcement des systèmes de santé des pays les plus pauvres en vue d'accélérer la mise en place d'une couverture sanitaire universelle. Il apporte un appui aux pays dans divers domaines : amélioration des chaînes d'approvisionnement, renforcement des systèmes d'information et de la capacité à exploiter les données collectées, formation de professionnels de santé qualifiés, mise en place d'actions en faveur des systèmes de santé communautaires plus solides, promotion de services plus intégrés capables d'offrir une prise en charge globale tout au long de la vie.

Le Fonds mondial est devenu le premier financeur multilatéral en ce qui concerne le renforcement des systèmes de santé avec 1 milliard de dollars par an, soit 28 % de ses investissements. En 2018, le Fonds mondial a lancé la feuille de route pour des systèmes résistants et pérennes pour la santé visant à améliorer l'efficacité de notre approche en accordant plus de place dans le processus de dialogue au niveau du pays, en prônant de façon plus volontariste une programmation globale et transversale, en approfondissant la collaboration avec des partenaires comme la GAVI afin de maximiser l'impact, et en améliorant la mesure des résultats, que ce soit au niveau national ou au niveau local, en lien également avec les associations de pouvoirs locaux.

Le FMSTP a également fait de la lutte contre les inégalités liées au genre un des piliers de sa stratégie 2017-2022. Afin d'amplifier son impact sur les trois pandémies et notamment la lutte contre le VIH/sida, le FMSTP devrait intensifier ses efforts pour promouvoir et rendre opérationnelle l'approche par les DSSR, qui permet de faire le lien entre lutte contre les inégalités liées au genre, lutte contre le VIH/sida et santé sexuelle et reproductive. Le FMSTP s'engage ainsi à :

- lutter contre les inégalités liées au genre, qui font le terreau des nouvelles contaminations au VIH/sida chez les femmes et les adolescentes (abrogation des lois discriminantes et coercitives, des pratiques néfastes, mais aussi travail sur les représentations sociales genrées et les rapports de pouvoir inégalitaires entre femmes et hommes, à travers notamment la mise en place de programmes d'éducation complète à la sexualité, etc.) ;
- proposer une offre dite « intégrée » de services de prévention, conseils et soins : prévention et prise en charge des grossesses non désirées et des IST/VIH<sup>8</sup>, des violences sexistes et sexuelles, suivi prénatal et prévention de la transmission mère-enfant, accouchement assisté, suivi postnatal et accès au traitement.

## 2.6 Points de vigilance sur le FMSTP

L'enjeu majeur à court terme est celui de la mise en œuvre des 12,7 milliards d'euros d'opérations (sur les 14,02 milliards d'euros de la dernière reconstitution). Pour cela, l'année 2020 est cruciale car elle doit être le moment de la programmation pays. Des instructions ont été envoyées aux ambassadeurs de France pour qu'ils apportent l'assistance technique nécessaire aux pays récipiendaires en utilisant au mieux les conseillers régionaux santé et les ressources de l'Initiative 5 %.

À plus long terme, l'enjeu est de préserver la dynamique engagée lors de la conférence de reconstitution de Lyon de 2019 entre tous les acteurs français. Il convient de faire en sorte que la mobilisation demeure autour de l'« équipe France ». Pour ce faire, il serait pertinent de créer une plateforme permanente de compétences partagées entre le FMSTP, l'AFD, les OSC professionnelles, les collectivités via leurs associations et la recherche centrée sur les systèmes de santé, et de capitaliser en associant systématiquement les compétences des pays du Sud bénéficiaires.

8. IST : infections sexuellement transmissibles.



Compte tenu des priorités qu'elle accorde à ces questions, la France devrait être particulièrement vigilante sur la mise à l'agenda du FMSTP du renforcement des systèmes de santé, de la prévention aux entités hospitalières et aux centres de santé communautaires, ouverts à la participation des populations.

Alors que le continent recense 25 % de la charge mondiale, 70 % du marché pharmaceutique africain est aujourd'hui alimenté par les importations étrangères. Tous les efforts, et notamment ceux du FMSTP dans sa politique d'achat, devraient être mobilisés pour accroître l'offre locale et mettre à disposition des produits de santé à des prix abordables et en quantité suffisante pour les patients. Cependant, l'accessibilité en termes de prix et de quantité ne doit pas se faire au détriment d'une qualité vérifiée et d'une traçabilité lisible. Relever le défi du développement de cette filière en Afrique passe par la création de synergies puissantes et efficaces entre tous les acteurs du secteur.

La vocation sida-tuberculose-paludisme ne doit pas être mise en cause dans sa dimension universelle, mais la France devrait veiller à ce que le FMSTP privilégie dans ses actions les plus vulnérables, que ce soit des populations rurales isolées, les personnes déplacées, les femmes et les filles défavorisées ou les populations clés souffrant de discrimination et de stigmatisation.

Pour accroître l'efficacité de ses interventions, les instances de direction du FMSTP doivent veiller à éviter de « plaquer » des modèles ou des logiques décidées par quelques grands donateurs (États ou fondations). L'objectif est de répondre aux besoins mis en évidence par les enquêtes de santé publique locales, en complément des efforts nationaux. De ce point de vue, il est utile de rappeler que les plans nationaux de santé permettent le plus souvent de coller au plus près des besoins des pays.

Toujours dans le but d'accroître les capacités locales, objectif central pour la France, les pays du Sud doivent être davantage bénéficiaires dans les appels d'offres (plus de contenu local), notamment en matière de médicaments et d'équipements, quitte à accepter un surcoût par rapport aux prix obtenus sur le marché international, mais acceptable pour consolider dans la durée l'offre locale. L'impact économique produit est une variable qu'il faut prendre en compte.

# Chapitre 3

## Examen du Fonds vert pour le climat (FVC)

### 3.1 Les données

Maintenir le réchauffement en deçà de 2 °C, et si possible à 1,5 °C, d'ici à la fin du siècle nécessite une réorientation massive des investissements publics et privés en direction de l'adaptation et de l'atténuation des incidences néfastes du dérèglement climatique. Il faut cesser de financer les secteurs fortement émetteurs de carbone, privilégier les activités « vertes » et soutenir de nouveaux modèles économiques.

### 3.2 La pluralité des réponses par la finance climat

La plupart des études s'accordent sur le fait que les investissements nécessaires seront importants. On sait qu'ils prendront largement la forme d'un déploiement de technologies bas carbone et d'efforts d'efficacité énergétique qui seront compensés par une baisse des investissements dans le secteur des énergies fossiles. Par exemple, en 2015, une étude a estimé qu'environ 2 000 milliards de dollars de dépenses d'investissement consacrées au développement de la capacité de production en énergies fossiles devront être mis en retrait afin d'éviter l'émission de 156 gigatonnes de CO<sub>2</sub> durant les vingt prochaines années<sup>9</sup>.

La finance climat s'est pour l'instant majoritairement concentrée sur le financement direct des infrastructures et des projets visant à rendre les économies moins carbo-intensives et plus efficaces énergétiquement. Selon Jean Boissinot *et al.*, le financement de tels investissements rencontre deux difficultés majeures<sup>10</sup> :

1. ce sont souvent des investissements de long terme, dont l'horizon pour atteindre la rentabilité est de dix à quinze ans ou plus. Ces longues maturités peuvent engendrer des difficultés de financement ;

2. ils doivent souvent être réalisés dans un contexte de risque élevé et d'incertitude majeure (choix technologiques erronés, environnement légal et réglementaire changeant, etc.). Ces effets sont exacerbés par le fait que, plus le seuil de rentabilité est éloigné dans le temps, plus il est difficile d'évaluer les risques associés à l'investissement et plus le rendement minimal exigé sera élevé.

Un outil permettant de gérer l'allocation des ressources financières mondiales est le fonds fiduciaire. À titre d'exemple, le FEM, créé en 1992 et qui rassemble aujourd'hui 183 États, a été mis en place en tant que mécanisme de financement initialement des trois conventions de Rio (diversité biologique, changement climatique et désertification) puis des conventions de Stockholm sur les polluants organiques persistants et de Minamata sur le mercure. Concernant le changement climatique, il concentre ses financements sur l'adaptation. Le FEM dispose de fonds propres de l'ordre de 4,1 milliards de dollars pour la période 2018-2020, et a financé depuis sa création 4 700 projets. Un autre fonds envisagé au moment du protocole de Kyoto est ensuite devenu opérationnel à partir de 2009 : le Fonds d'adaptation<sup>11</sup>. Il doit permettre aux PED de bénéficier d'une assistance financière dans la mise en place de projets d'adaptation.

La volonté politique de créer le FVC est apparue en 2009, lors de la COP15 sur les changements climatiques de Copenhague.

9. Carbon Tracker Initiative, « The \$2 trillion stranded assets danger zone: How fossil fuel firms risk destroying investor returns », 2015.

10. Boissinot J. *et al.*, « Le secteur financier face à la transition vers une économie bas carbone résiliente au changement climatique », *Économie & Prévision*, 2016, p. 197-206.

11. La France a suggéré l'absorption du Fonds d'adaptation au sein du FVC mais cette proposition n'a pas été retenue par les pays bénéficiaires.

Par la suite, l'accord de Cancún de 2010 a institué le programme de financement *Fast Start Finance*. C'est dans ce cadre que le FVC a été créé pour financer des projets tant d'atténuation que d'adaptation au changement climatique. L'objectif porte sur la mobilisation de 100 milliards de dollars. En parallèle de ces fonds, des mécanismes monétaires sont envisagés, comme la création de DTS par le Fonds monétaire international (FMI) ou encore l'« assouplissement quantitatif vert » des banques centrales. Ces mesures, qui permettraient de lever des fonds importants, relèveraient alors de « politiques monétaires vertes » non conventionnelles (*Smart Unconventional Monetary Policies*)<sup>12</sup>.

Le rôle que doit jouer le secteur privé dans la mobilisation de ressources dans la lutte contre le changement climatique est un corollaire reconnu comme essentiel. Le secteur financier a déjà développé de nouveaux modes de financement comme le marché des obligations vertes, qui permettent le financement de projets de développement d'énergies renouvelables ou de technologies vertes.

### 3.3 La réponse du FVC

Lors de la Conférence des parties de Copenhague (COP15 – 2009), les pays développés ont décidé de mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour des actions de lutte contre le dérèglement climatique et ses effets. L'accord de Paris en 2015 a prolongé cet objectif jusqu'en 2025. Ces décisions sont un engagement fort, maintes fois rappelé dans les négociations internationales.

Le FVC est l'un des instruments issus de cette décision. Fruit d'un consensus des 194 gouvernements signataires de la CCNUCC, le FVC a été lancé en 2010.

Le FVC est considéré comme une structure essentielle pour que les pays développés orientent des fonds vers les PED afin que ceux-ci puissent s'adapter au changement climatique et atténuer ses effets néfastes. D'autres contributeurs que les pays du Nord peuvent participer au financement du FVC. Ainsi, la Corée du Sud et l'Indonésie ont fait des annonces de contribution pour la période 2020-2023.

Il constitue aussi l'un des mécanismes de la mise en œuvre de l'accord de Paris de 2015. Il cherche à devenir un acteur clé dans la mobilisation et l'acheminement des 100 milliards de dollars par an. Il n'en a pas l'exclusivité car l'objectif des 100 milliards de dollars concerne tous les instruments financiers, y compris les financements privés adossés à des financements publics<sup>13</sup>.

## ENCADRÉ 3

### Le FVC en bref

- Entité opérationnelle du mécanisme financier de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de l'accord de Paris
- Principal fonds climat avec plus de 10 milliards de dollars mobilisés initialement
- Fonds gouverné par un conseil de 24 membres, avec une représentation équitable entre pays développés et PED
- Financement de projets et programmes d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, avec un objectif d'équilibre 50/50
- 50 % des fonds alloués à l'adaptation dirigés en priorité vers les petits États insulaires en développement (PEID), les PMA et les pays africains

Le secrétariat du FVC est à Songdo, en Corée du Sud. Il est dirigé par le Français Yannick Glemarec.

Son objectif affiché est de favoriser un « changement de paradigme » en faveur d'un développement à faible émission de carbone et résilient aux changements climatiques. Le FVC finance des projets sous forme de dons, de prêts, de prises de participation ou de garanties, en accès direct à des institutions nationales ou via des agences régionales/internationales accréditées.

En 2014, le Fonds avait été capitalisé à hauteur de 10,3 milliards de dollars par 45 États. Il a connu un premier soubresaut avec l'élection en novembre 2016 de Donald Trump. Ayant fait campagne pour la sortie de son pays de l'accord de Paris – qu'il considère comme « injuste » pour son pays – le dirigeant climatosceptique a décidé de ne plus faire contribuer son pays au financement du FVC. En conséquence, sur les 3 milliards de dollars que le pays avait promis, un seul a été versé du temps de l'administration Obama.

Pour la période 2015-2018, la France a contribué au FVC à hauteur de 1 milliard de dollars, ce qui place le pays au quatrième rang des contributeurs. La conférence de reconstitution, que la France a accueillie à Paris les 24 et 25 octobre 2019, a donné lieu à des promesses de contribution à hauteur de 9,8 milliards de dollars pour le prochain cycle 2020-2023 par 27 États contributeurs,

12. <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/03/Note-Ogéod-n°13-A.-Pauthier-mars-2016.pdf>.

13. <https://www.rainforestfoundationuk.org/media/a603d0b5-60f4-48ac-89bc-434c1d379a18>.

auxquels se sont rajoutés l'Indonésie et la Russie. Cinq États, l'Allemagne, la France, le Japon, le Royaume-Uni et la Suède, représentent 78 % des montants promis. L'Australie n'a pas souhaité contribuer à ce nouveau cycle, privilégiant sa coopération bilatérale.

La France a confirmé le doublement de sa contribution à 1,5 milliard d'euros, soit environ 1,7 milliard de dollars, pour la période 2020-2023.

*In fine*, le Fonds pourra engager plus de 2,4 milliards de dollars par an, contre 1,4 milliard de dollars par an de 2015 à 2019, soit une hausse d'environ 70 % de ses moyens d'engagements annuels.

Par rapport à 2014, plusieurs pays ont doublé leur contribution : l'Allemagne, la Corée du Sud, le Danemark, la France, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suède. 80 % d'entre eux ont augmenté leur contribution. En revanche, 19 pays sur 49 qui avaient fait une annonce lors de la mobilisation initiale n'ont pas fait d'annonce à Paris, en particulier les États-Unis et l'Australie.

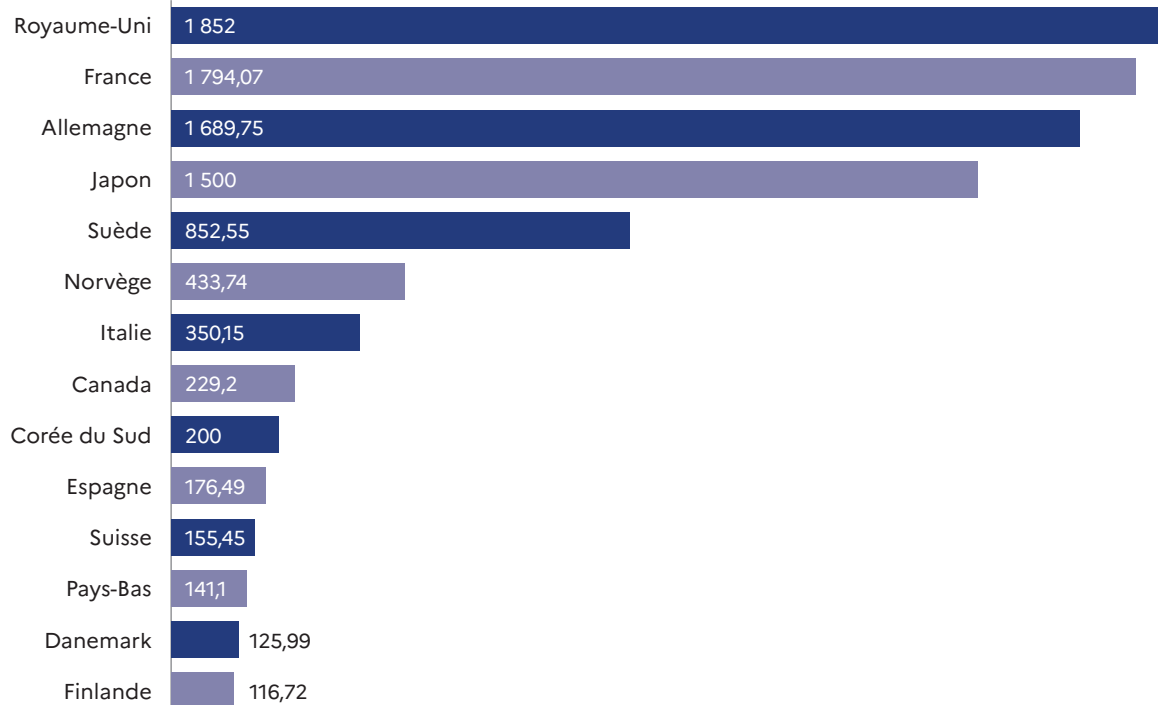
### 3.4 Remarques et réponses

Les projets approuvés pour un investissement du FVC doivent répondre à six critères : potentiel d'impact, potentiel de changement de paradigme, potentiel de développement durable, besoins du bénéficiaire, appropriation par le pays ainsi qu'efficacité et efficacité.

#### → Sur le nombre et la qualité des projets

Les projets financés par le FVC sont proposés par des entités très diverses en termes de statut (public, privé, associatif), de taille et d'envergure géographique (nationale, régionale, internationale) et qui doivent d'abord se voir accréditées par le Fonds, grâce à un processus spécifique (en tout 95 entités étaient accréditées au 30 mars 2020). Les entités sont accréditées pour une certaine taille de projet : micro (moins de 10 millions de dollars), petite (entre 11 et 50 millions de dollars), moyenne (entre 50 et 250 millions de dollars) et grande (supérieur à 250 millions de dollars). Elles sont également accréditées selon le degré de risque maximal que les projets qu'elles gèrent peuvent comporter.

FIGURE 5 – Engagements au 1<sup>er</sup> novembre 2019. Les 14 premiers contributeurs en dollars



Source : Baastel, 2019.

Début 2020, le CA du FVC avait approuvé 124 demandes de financement, représentant 5,6 milliards de dollars d'engagements. Le montant des décaissements et des financements approuvés est à mettre en perspective avec le lancement relativement récent du Fonds, qui n'a réellement débuté ses opérations qu'en 2018. Aujourd'hui, une majorité (60 % sur une base de 10,3 milliards de dollars) des financements approuvés (5,6 milliards de dollars) sont effectivement en phase de mise en œuvre (3 milliards de dollars). Les déboursements représentent déjà près d'un quart du montant des projets en phase de mise en œuvre.

Le portefeuille du FVC comprend 42 % de projets d'atténuation, 24 % de projets d'adaptation et 34 % de projets transversaux couvrant à la fois l'atténuation et l'adaptation. Ce qui doit permettre d'éviter 1,63 milliard de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> et de renforcer la résilience de 348 millions de personnes.

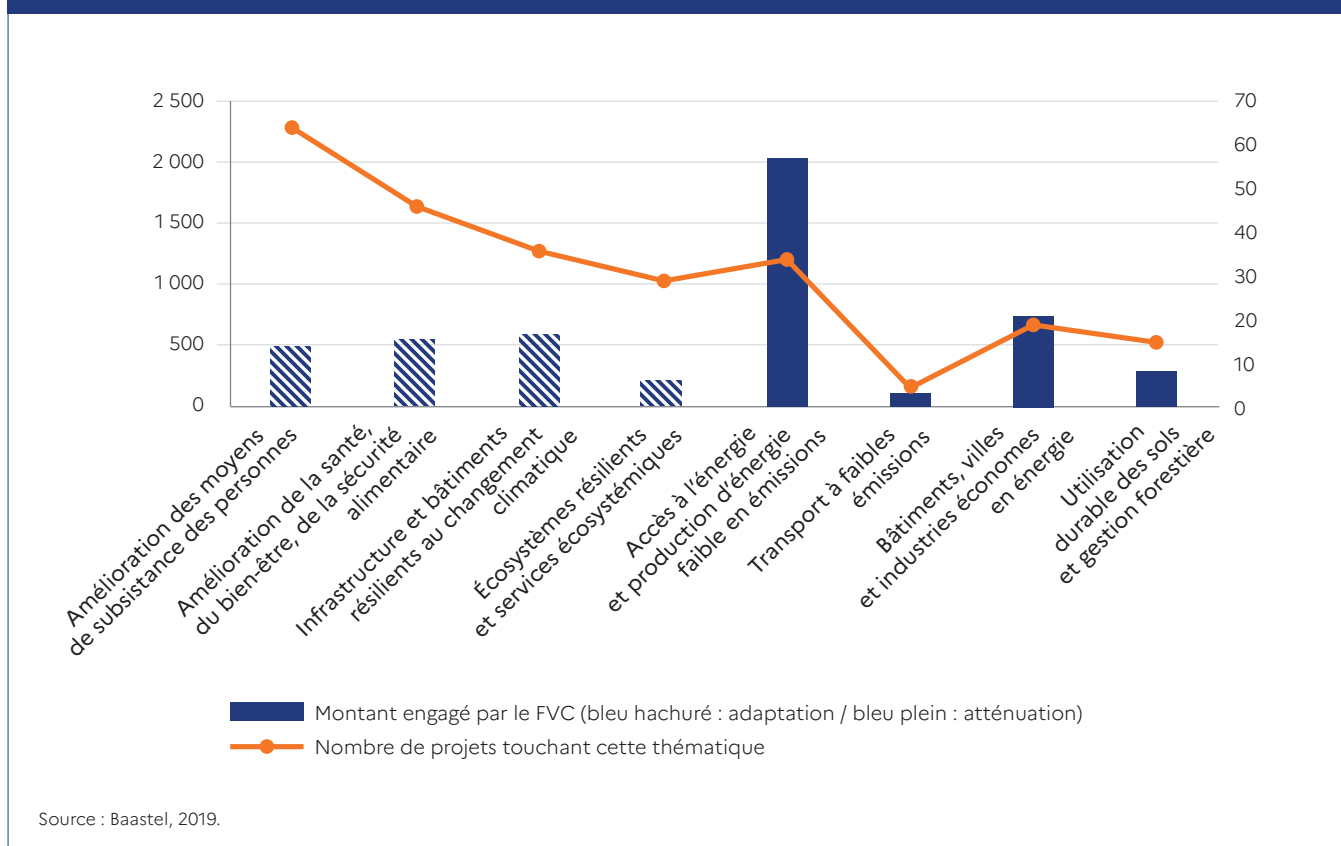
Le modèle d'affaires du FVC consiste à passer quasi exclusivement par le truchement d'entités accréditées à cet effet et à exiger une validation nationale des projets dans les pays concernés.

**TABLEAU 2 – Nombre de projets approuvés au 31 janvier 2020**

Afrique	49
Asie-Pacifique	52
Europe de l'Est	6
Amérique latine et Caraïbes	26
<b>Total</b>	<b>124</b>

Source : <https://www.greenclimate.fund/projects/dashboard>.

**FIGURE 6 – Montants engagés par le FVC par sous-thématique et nombre de projets comportant chaque sous-thématique (en millions de dollars)**



La qualité du portefeuille de projets approuvés par le FVC a été questionnée. Les premiers projets approuvés dans l'urgence ne répondaient pas toujours de manière satisfaisante aux critères d'investissement du fonds.

La difficulté n'est pas négligeable, car il faut concilier :

- la volonté de générer des impacts à grande échelle à travers des programmes multipays et l'appropriation nationale ;
- la volonté d'innovation et la volonté de répliquer et de passage à l'échelle ;
- la volonté d'impliquer au maximum le secteur privé et les difficultés à adapter les outils aux contraintes du secteur privé.

L'éventail des buts et ambitions du FVC est donc très large, et le risque que ceux-ci soient en concurrence les uns avec les autres est réel.

## → Sur l'efficacité de la gouvernance et de la gestion

Le FVC est guidé par les principes et dispositions de la CCNUCC et de l'accord de Paris. Il est régi par un conseil de 24 membres, comprenant un nombre égal de membres de PED et de pays développés, dont les décisions étaient prises, jusqu'en juillet 2019, à l'unanimité lors des réunions du conseil du Fonds. Depuis son origine, le FVC fait face à des défis de gouvernance au sein du conseil et sur certains aspects de sa gestion qui nuisent à son efficacité. La prise de décision par consensus au sein du conseil représentait un enjeu clé conférant à chacun d'eux *de facto* un droit de veto.

Mais le principe du consensus s'est révélé être un facteur de blocage et a retardé les prises de décision sur les politiques et les projets à plusieurs, ce qui n'a pas été sans conséquences sur l'efficacité opérationnelle du FVC, déjà affectée par une assez faible délégation de pouvoirs décisionnels du conseil au secrétariat. De ce fait, le FVC a, dès son début, traversé une crise de gouvernance avec de nombreux blocages. Le veto politique a joué à plein. Depuis juillet 2019, il a été décidé l'application d'une règle de vote : il faudra désormais cinq membres du conseil pour bloquer une décision ou quatre s'ils sont tous de la même circonscription – pays développés ou PED.

## → Sur les modalités d'accréditation

L'essentiel des ressources du FVC est alloué sous forme de dons (45 %) et de prêts concessionnels (41 %), le reste sous d'autres formes (*equities*, garanties). Dans les faits, trois entités captent une grande partie des financements du fonds : la BERD, la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement. Ils bénéficient de 78 % des ressources du FVC, contre 14 % et 10 % pour les entités nationales et les entités régionales respectivement. Cette répartition, qui ne laisse pas beaucoup de place aux multiples structures nationales pourtant plus proches des réalités locales, n'est pas explicitée.

L'AFD est accréditée au FVC depuis juillet 2015 en tant qu'entité internationale selon les plus hauts standards d'accréditation. Elle peut proposer des projets de grande taille (soit d'un montant supérieur à 250 millions de dollars), de catégorie élevée en termes de risques environnementaux et sociaux, et peut utiliser les instruments de prêt, de subvention et de garantie proposés par le Fonds. L'accord-cadre d'accréditation (*Accreditation Master Agreement – AMA*) a été signé en novembre 2017.

Promotion et participation pour la coopération économique (PROPARCO), de son côté, a été accréditée en décembre 2016, selon les mêmes standards que l'AFD avec l'instrument de prise de participation (*equity*) en plus. Son accord-cadre d'accréditation a été signé en mai 2019. Les accréditations durent cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord-cadre d'accréditation, soit, pour l'AFD, jusqu'en janvier 2023 et, pour PROPARCO, août 2024.

Les entités nationales ou régionales accréditées sont moins nombreuses car seules les institutions de grande taille se sentent en mesure de traiter avec le Fonds vert et ses procédures. Le processus d'accréditation est laborieux, avec de nombreuses lourdeurs juridiques. Il est très chronophage. Le résultat est que des acteurs petits et/ou locaux n'ont pas accès en direct à ce canal de financement car ils manquent de crédibilité pour gérer de tels volumes. Le Fonds vert a tenté de contrer ce phénomène en mettant en place le processus d'approbation simplifié. Cette démarche va dans la bonne direction, mais les entités accréditées le connaissent mal.

Si le FVC veut augmenter le nombre d'entités locales ou régionales accréditées et se rendre accessible, il lui faut simplifier ses procédures, courtiser activement les entités accréditées de petite taille (pourquoi pas par l'intermédiaire des points focaux nationaux), et travailler à changer son image d'imprenable forteresse administrative, qu'il a conquise de haute lutte, y compris auprès des grandes institutions de la place.

**TABLEAU 3 – Nombre d’entités accréditées au 1<sup>er</sup> janvier 2020**

<b>Nombre total</b>	<b>95</b>
<i>Dont internationales</i>	<i>43</i>
<i>Dont régionales</i>	<i>13</i>
<i>Dont nationales</i>	<i>39</i>

## → Sur les procédures

Le FVC permet également aux projets d’être financés par l’intermédiaire du cycle de financement habituel de projets et dispose d’un processus d’approbation simplifié par lequel les entités accréditées peuvent déposer une candidature pour financer les petits projets à faible risque. Cependant, il est peu probable qu’une proposition destinée à générer des réductions d’émissions REDD+ (réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière – efforts des pays pour réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts) soit considérée comme à faible risque et approuvée par cette fenêtre de financement.

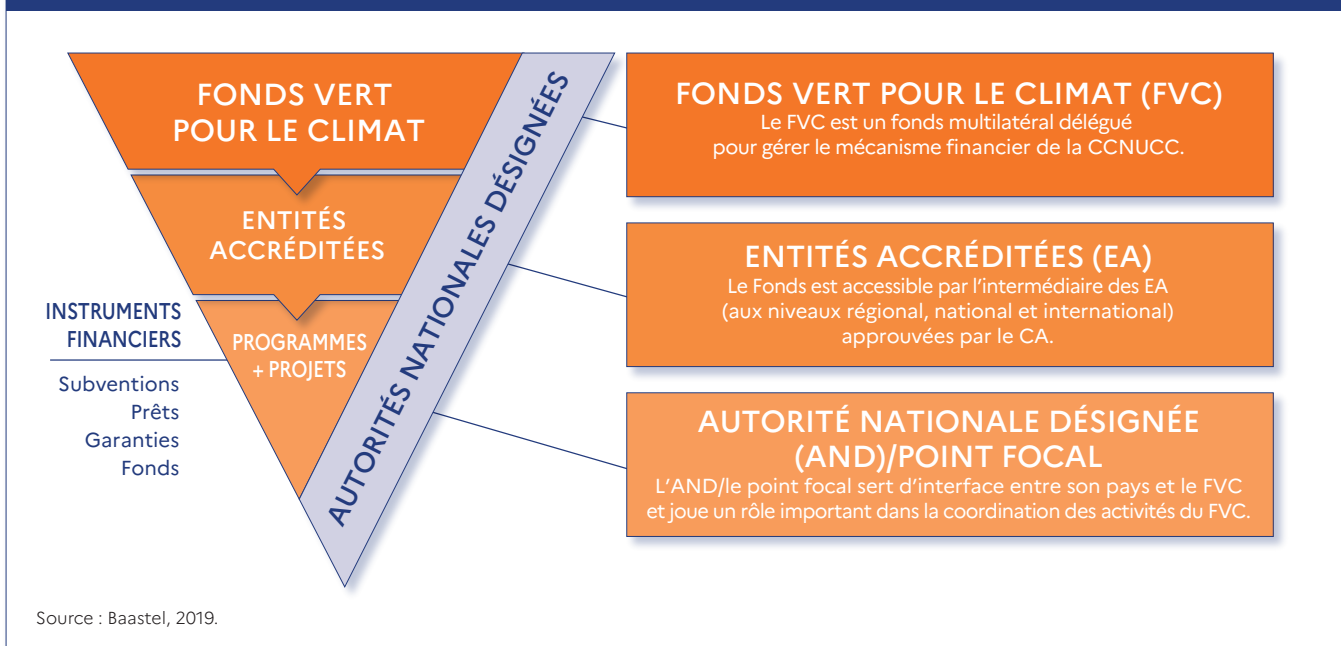
Les procédures Fonds vert seraient de loin les plus lourdes parmi celles de toutes les institutions de financement. « Quand on voit quels sont les besoins financiers pour lutter contre le changement climatique dans les PED, il apparaît très regrettable que des fonds disponibles, comme ceux du Fonds vert, ne soient pas plus facilement mobilisés pour des questions de procédure », estime une ONG française.

Selon Care, certaines procédures ne sont toujours pas claires :

- quant au montant et aux modes de cofinancement. Le cofinancement est particulièrement difficile pour les projets d’adaptation à destination des communautés les plus pauvres, et la recherche de contributions de cofinancement auprès d’autres donateurs accroît encore les efforts nécessaires ;
- quant au pourcentage des frais généraux/administratifs pour les entités d’exécution. Il serait très limité, en particulier pour les projets régionaux, alors que, dans le même temps, les coûts de transaction, en particulier dans les projets impliquant plusieurs pays, sont élevés.

Ces défis et les problèmes opérationnels sous-jacents ont été identifiés et reconnus par le FVC et son unité indépendante d’évaluation (UIE), « dont la culture d’apprentissage devrait contribuer à assurer une orientation plus définie des investissements » (rapport Baastel, 2019).

**FIGURE 7 – Architecture du FVC**



## → La question de l'appropriation par les bénéficiaires

45 % des entités accréditées sont nationales. La question, désormais, est bien de rendre ces entités capables de présenter des projets correctement instruits au FVC.

L'appropriation nationale des projets est un objectif clé du FVC, dont l'effectivité n'est pas encore totalement démontrée, faute de recul.

Plusieurs processus et outils ont été mis en place à cet effet, en particulier le programme de préparation au Fonds (dit « *Readiness and Preparatory Support Programme* »). Toutefois, le concept d'appropriation nationale n'est défini que de manière lacunaire. L'appui fourni aux entités accréditées en accès direct, basées dans les pays bénéficiaires, ne s'est pas encore traduit par le développement de portefeuilles de projets significatifs.

Le FVC offre l'occasion d'améliorer de façon significative la vie de nombreuses personnes, à condition que les investissements réalisés mettent ces personnes au centre et renforcent leurs droits. La question du respect des intérêts des communautés autochtones est au cœur des préoccupations françaises. En principe, le FVC doit permettre d'aider les communautés locales et les populations autochtones qui sont sur la ligne de front des changements climatiques. Or GCFWatch<sup>14</sup>, un portail en ligne regroupant les OSC surveillant le FVC, a exprimé sa préoccupation quant à l'inclusion, la consultation et le respect des droits fonciers des communautés locales dans le cadre de nombreux projets financés entre 2015 et 2017.

De son côté, Rights and Resources Initiative a analysé 11 projets financés par le FVC et ayant une forte probabilité d'impacter les populations autochtones et communautés locales en Asie-Pacifique, en Afrique, en Amérique latine et dans de petits États insulaires en développement (PEID) a déterminé que les sauvegardes du FVC et les normes internationales n'étaient pas systématiquement appliquées. L'étude propose plusieurs raisons. Tout d'abord, les projets sont fréquemment classés par erreur comme ayant un faible risque d'avoir un impact négatif sur les populations autochtones et les communautés locales, évitant ainsi le déclenchement de systèmes de sauvegarde plus contraignants. Ensuite, la probabilité que des projets ne se conforment pas aux sauvegardes du FVC augmente quand les entités accréditées voient leurs projets financés par le biais d'intermédiaires financiers. Ces projets sont moins transparents et la capacité des intermédiaires financiers à respecter les sauvegardes est plus incertaine et discutable.

14. [www.gcfwatch.org](http://www.gcfwatch.org).

## 3.5 Évaluation autour du carré pertinence/efficience/transparence/influence

### Le référé de la Cour des comptes

La Cour des comptes a publié le 9 octobre 2019 un référé relatif à la contribution de la France de 2015 à 2018.

De ce contrôle il ressort « une quadruple nécessité » :

1. améliorer la gouvernance du Fonds : « la France doit veiller à ce que le conseil du Fonds examine méthodiquement, non seulement les demandes de financement, mais aussi la conduite des projets et la réalisation des objectifs fixés ». La Cour insiste sur la nécessité de consolider le mécanisme de décision permettant de contourner la règle du consensus et d'adopter un système de mesure du coût complet des actions financées ;
2. rationaliser les financements français dans les domaines du climat et de l'environnement ainsi que leur suivi budgétaire car, outre le financement du Fonds vert, les financements multilatéraux de la France dans les domaines de l'environnement et du climat atteignaient en 2017 près de 200 millions d'euros. Une somme résultant de « la sédimentation des engagements pris au cours des trente dernières années ». Dans ce contexte, la Cour se félicite qu'une rationalisation ait été amorcée avec une diminution de 30 % des actions climat du FEM. Elle note également que la France a demandé, sans succès, l'extinction du Fonds pour les technologies propres géré par la Banque mondiale, qui devait préfigurer le Fonds vert et que la Banque mondiale cherche à reconstituer. Elle a en revanche obtenu une réduction de 30 % du programme « climat » du FEM lors de la dernière reconstitution et une réorientation des fonds libérés vers les autres conventions environnementales ;
3. toujours dans l'optique de rationaliser les financements français, la Cour souligne que d'autres contributions comme celles au Fonds d'adaptation et au Fonds pour les PMA, tout comme les interventions propres du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), « paraissent répondre à des objectifs bien identifiés ». Cependant, « il conviendrait de s'assurer qu'elles sont bien complémentaires avec les grandes contributions au Fonds vert et au FEM, et ce, de façon systématique, lors de chaque reconstitution des ressources » ;



4. renforcer la coordination interministérielle et l'influence de la France. Un troisième volet du référé porte sur le renforcement de la coordination interministérielle et l'influence de la France. Car la Cour des comptes constate qu'il n'existe actuellement « aucun cadre formel et stable de concertation » entre la DG Trésor, qui représente la France au conseil du Fonds vert, et les ministères des Affaires étrangères et de la Transition écologique. Pour y remédier, les sages recommandent que, « chaque année », une réunion interministérielle fixe les lignes directrices de la position de la France pour le Fonds vert, en présence de l'ambassadrice pour le climat. Lignes qui « devraient s'inscrire dans une stratégie nationale pluriannuelle pour le climat ».

### Pertinence : le FVC contribue-t-il efficacement aux objectifs de la France en matière de lutte contre les changements climatiques ?

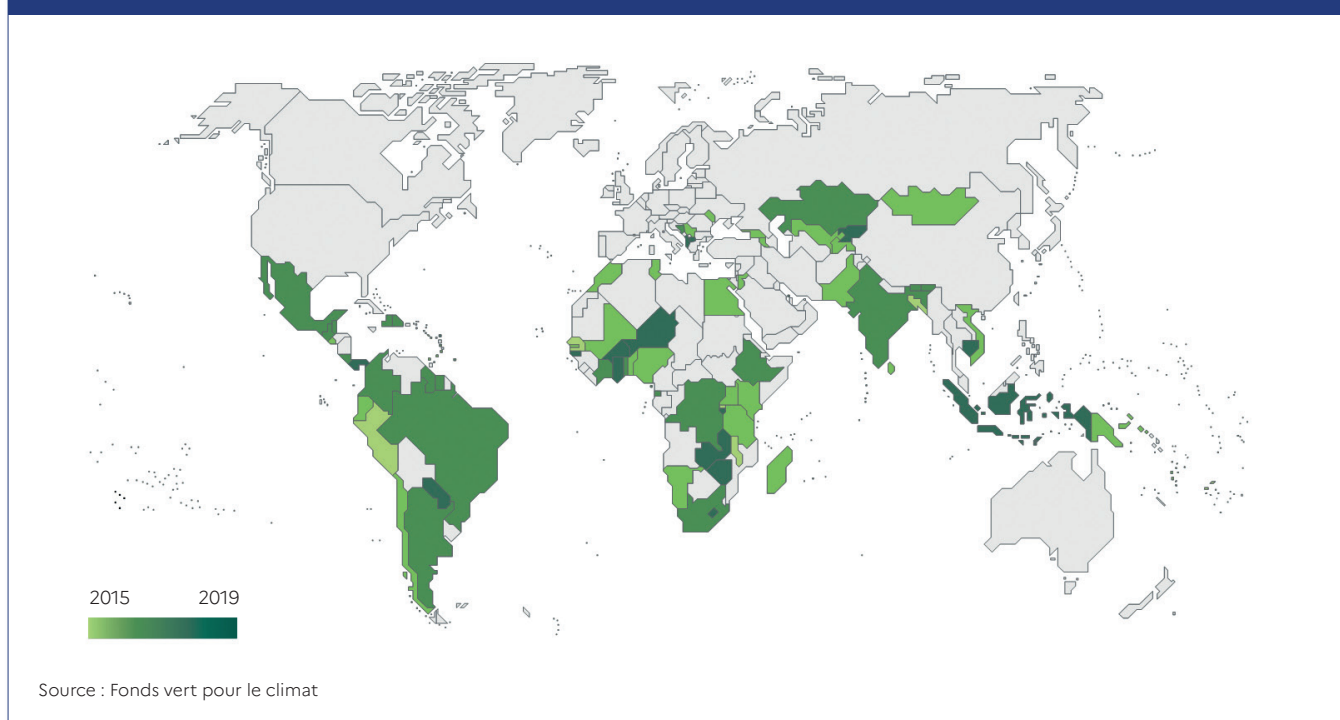
On observe un bon alignement sur les priorités de l'accord de Paris, dont le FVC peut être considéré comme l'instrument. On note que 40 % du portefeuille est consacré à l'Afrique. Cependant, dans son référé, la Cour des comptes se penche sur ce point en notant que « les pays africains francophones y émergent moins, dans l'ensemble, que les pays anglophones d'Afrique orientale et australe ». Une situation qu'elle explique par « l'emploi exclusif de la langue anglaise dans la présentation et dans la mise en œuvre des actions ».

#### ENCADRÉ 4

### Le point de vue du rapport Baastel (2019)

« La contribution de la France au FVC est pertinente et cohérente avec les engagements internationaux de la France en matière de lutte contre le changement climatique. Construisant sur le partenariat solide entre l'AFD et le FVC, la complémentarité avec les autres instruments bilatéraux de la France pourrait cependant être renforcée. Certains défis (appropriation nationale, accès direct, définition de certains concepts tel le "changement de paradigme" propre au modèle d'affaires du Fonds) limitent l'alignement des activités du Fonds avec son mandat, mais ces défis et les problèmes opérationnels sous-jacents ont été clairement identifiés et reconnus par le FVC et son UIE, dont la culture d'apprentissage devrait contribuer à assurer une orientation plus définie des investissements. Une telle cohérence justifie une contribution française au Fonds ; le mixage don-prêt de cette contribution demande à être défini pour trouver un équilibre entre volume de contribution et cohérence avec les positions françaises au sein du conseil. »

FIGURE 8 – Implantation des projets du FVC (2015-2019)



Ainsi, selon la Cour, « l’instruction et la mise en œuvre des actions du Fonds doivent gagner en efficacité. Pour les 19 pays prioritaires de l’aide française, cela passe notamment par une révision du régime linguistique du Fonds. » En lien avec ses partenaires francophones, hispanophones et arabophones, la France « s’honorerait d’agir en ce sens » au conseil. Le directeur exécutif de l’institution s’est engagé à tenir compte de cette critique dans la préparation des documents de travail et autres sources d’information.

## Efficienc e : l’action de la France via le FVC est-elle cohérente, pertinente et complémentaire avec les autres vecteurs de l’aide bilatérale française et les autres instruments multilatéraux d’aide au développement auxquels la France contribue ?

Care signale qu’a été évoquée plusieurs fois avec l’AFD la possibilité de monter des projets avec des ONG pour soumission au Fonds vert (en utilisant le processus d’approbation simplifié) mais cette proposition n’a pas retenu leur attention pour le moment.

### ENCADRÉ 5

#### Le point de vue du rapport Baastel (2019)

« L’efficacité de l’action de la France via le FVC est globalement acceptable compte tenu des nécessaires ajustements et délais de démarrage imputables à l’établissement récent du Fonds. L’efficacité à venir dépendra cependant largement des évolutions du modèle d’affaires du FVC et de la priorisation, ou non, des interventions selon certains objectifs, tant en termes de coûts de transaction pour accéder aux fonds du FVC (pour l’accès, l’identification, la préparation et la mise en œuvre de projets) qu’en termes de coûts administratifs. Les niveaux de concessionnalité des prêts et le mixage don-prêt des financements du Fonds, de même que l’utilisation d’autres outils tels que les prises de participation ou les garanties, sont également des éléments d’efficacité de la contribution française à suivre de près. »

L’implication des acteurs français dans le FVC est mitigée : si l’AFD a réussi à établir un partenariat solide avec le FVC, un certain nombre de défis persistent pour que les autres entités françaises accréditées concrétisent leurs partenariats avec le FVC, et que d’autres acteurs français du secteur privé ou de la société civile travaillent avec le Fonds.

Autre question, celle de la cohérence entre instruments. En même temps que la dernière reconstitution du Fonds vert, la France a engagé celle du FFEM, instrument bilatéral de financement de l’environnement calqué sur le modèle du FEM. Les ressources de ce fonds, en dons, ont été augmentées d’un tiers (à hauteur de 120 millions d’euros), en parallèle d’une révision de sa stratégie pour la période 2019-2022. Il serait important de savoir quels sont les avantages comparés des différents canaux de financement climat/environnement utilisés par la France : FVC, FEM, Fonds de la Banque mondiale sur les technologies propres, Fonds adaptation, FFEM, actions pro-climat de l’AFD, du FAD, etc. Il n’existe pas, à la connaissance du groupe de travail du CNDSI, de document officiel sur ce point très important.

#### Quelle implication des opérateurs français ?

La France dispose de cinq entités accréditées au FVC, pour lesquelles les retours sont différenciés. L’AFD apparaît bien positionnée avec un portefeuille de quatre projets dont un projet multipays de grande envergure, et plusieurs projets en cofinancement. Le processus d’accréditation aurait également permis à l’AFD d’améliorer certaines procédures internes et de développer une vision de long terme sur son engagement avec le FVC. En revanche, les quatre autres entités françaises accréditées (BNP Paribas, Crédit agricole Corporate and Investment Bank et PROPARCO, qui ciblent le secteur privé, et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale) ne disposent pas à ce jour de projet approuvé et les retours sur investissement de leur accréditation demandent encore à se confirmer.

Dans le cadre de son accréditation, l’AFD a soumis trois projets et un programme auprès du FVC qui ont été approuvés, pour un montant de près de 300 millions d’euros, ce qui place l’AFD parmi les institutions accréditées les plus régulières<sup>15</sup>. Plusieurs nouveaux projets sont en cours de préparation pour l’année 2020 et les années à venir. PROPARCO n’a pas encore soumis de projet au FVC mais y travaille actuellement.

15. Sénégal : le projet de lutte contre les inondations à Pikine Irrégulier. Maroc : le projet de développement de l’irrigation et d’adaptation de l’agriculture aux changements climatiques. Programme intitulé « Transformer les systèmes financiers pour le climat » : en faveur potentiellement de divers pays (Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d’Ivoire, Égypte, Équateur, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Namibie, Nigéria, Ouganda, Sénégal, Tanzanie, Togo). Projet de sécurisation hydrique et d’adaptation de l’agriculture au changement climatique dans le nord de Gaza, en Palestine, qui a pour objectif de créer un cycle fermé d’eaux usées traitées réutilisées pour l’agriculture irriguée. Projet de 45 millions d’euros dont 23,8 millions d’euros de subvention du FVC, qui a été approuvé en octobre 2019.

Le groupe de travail n'a obtenu de l'administration aucune information sur l'identité des opérateurs français (OSC, collectivités locales, bureaux d'études, entreprises) mettant en œuvre des ressources du FVC.

Les entreprises françaises semblent absentes, probablement parce que l'implication du secteur privé auprès du FVC fait face à de nombreux défis qui influent sur la capacité des entreprises françaises à se positionner. La notion de partage du risque avec les entités privées peut être un important facteur de blocage, et le temps long nécessaire à l'approbation des projets est souvent en décalage avec les pratiques du secteur privé. À ce titre, une procédure d'accréditation spécifique par projet peut apparaître comme une solution acceptable, mais les débats restent ouverts sur cette question.

Quant aux OSC et aux collectivités locales françaises, aucune n'a déclaré être bénéficiaire du FVC.

## Transparence : degré d'accessibilité aux informations des partenaires

D'autres questions demeurent sans réponse. Le groupe de travail du CNDSI n'a disposé d'aucune information sur l'implication des acteurs de terrain dans les choix, les méthodes, l'évaluation du FVC. Aucune information n'a été apportée sur les modalités de concertation en amont avec les acteurs de terrain, un sujet crucial du point de vue de la démarche française en matière de coopération depuis la Déclaration de Paris de 2005.

Le FVC aspire à devenir une institution transparente et crédible. Il semble s'en donner les moyens. Toutes les réunions du CA sont diffusées en ligne et des observateurs issus de la société civile et du secteur privé peuvent y assister, les coordonnées des entités accréditées sont facilement accessibles en ligne, et les projets de financement et les notes conceptuelles ainsi que les décisions à venir du CA sont rendus publics.

Pourtant des améliorations demeurent possibles. Les exceptions à la diffusion des informations incluent notamment les études, les rapports d'audit, les examens, les évaluations ou les analyses préparées pour les processus de délibération et certaines informations financières. GCFWatch affirme que les OSC ont du mal à s'y retrouver dans la « jungle du FVC », et à suivre la progression de celui-ci.

## Influence : prise en compte des savoirs et savoir-faire français et locaux

Pour le Gouvernement, la hauteur de la contribution de la France au FVC lui permet d'avoir une chaise par pays unique, ce qui lui confère une certaine influence. La France est largement reconnue comme un acteur dynamique, constructif et consensuel au sein du conseil. La compétence technique de l'équipe française lui permet également d'être entendue et respectée pour faire valoir ses préoccupations et priorités.

L'AFD et le FVC ont bâti un partenariat stratégique et opérationnel qui se traduit par des rencontres régulières de haut niveau et de niveau technique, une participation de représentants du groupe AFD aux conseils du FVC en tant qu'observateurs et l'organisation d'événements communs sur le sujet du climat et de l'alignement avec l'accord de Paris.

Un partenariat entre le FVC et l'International Development Finance Club (rassemblant 26 banques de développement dont 14 accréditées au FVC) a été signé en juin 2019. Rappelant la nécessité de rediriger les flux financiers vers des trajectoires de développement bas carbone et résilientes appelées par l'accord de Paris, le FVC et les membres du club se sont engagés à renforcer le partage de connaissances, à promouvoir l'intégration du climat au sein des institutions financières, à améliorer l'accès aux ressources du FVC de la part des membres du club et à renforcer leur visibilité dans les *fora* liés à la finance climat (publications, événements, etc.).

L'influence française au sein du FVC reste intrinsèquement limitée par le caractère multilatéral du Fonds.

Pour la société civile française, qui n'est pas positionnée de manière stratégique auprès du FVC, la contribution française au Fonds ne lui permet pas d'être associée et elle ne bénéficie pas de fenêtre d'accès appropriée jusqu'à présent.

La contribution de la Ville de Paris ne semble pas avoir porté ses fruits en termes de reconnaissance par le FVC des collectivités et gouvernements locaux comme acteurs clés dans la lutte contre le changement climatique.

Dans ces conditions, on s'est interrogé sur l'argumentaire justifiant le doublement de la contribution française en octobre 2019 (quand on s'attendait à ce qu'elle soit égale) alors que les éléments d'évaluation manquaient.

## 3.6 Points de vigilance sur le FVC

Le FVC offre un potentiel pour catalyser un changement décisif pour les écosystèmes menacés par le dérèglement climatique et leurs habitants.

Pour l'instant, le FVC n'a pas encore atteint sa phase de maturité et, par conséquent, il est prématuré de conclure sur sa cohérence avec les priorités de la France, sur les démarches qu'elle préconise en matière de développement (notamment sur le partenariat, les modalités de la concertation, la redevabilité) et sur les orientations géographiques. Le FVC, bien que jeune, n'est pas épargné par les critiques (voir sources citées plus bas) : elles portent sur la lourdeur des procédures, les limites des approches de marché en matière de climat, des méthodologies encore peu robustes. Dans ces conditions, la France doit être vigilante sur d'éventuelles défaillances du FVC qui nuiraient à la mise en œuvre des principes d'action qu'elle promeut.

Le choix est fait de favoriser systématiquement les actions d'atténuation et d'adaptation sur dons dans les pays les plus fragiles parmi lesquels se retrouvent les 19 pays pauvres prioritaires (PPP). Lors de l'analyse interne des projets soumis au conseil, il faudrait continuer de veiller à ce que les subventions aillent en priorité vers les projets et pays ne pouvant être financés autrement.

La question de l'avantage comparatif du FVC par rapport à d'autres mécanismes multilatéraux ou bilatéraux est importante et devrait conduire la France à rationaliser l'usage des différents vecteurs disponibles pour conduire des actions en faveur de la lutte contre le dérèglement climatique. Afin de clarifier la répartition des rôles entre les divers fonds, il faudrait obtenir du FVC que ses projets ne soient consacrés qu'au seul objectif de lutte contre le dérèglement climatique.

La connaissance des opérateurs français du FVC est visiblement médiocre, surtout du côté des OSC et des entreprises. L'AFD, principale entité française accréditée, pourrait jouer un rôle efficace de facilitateur et d'ensemblier de l'offre française sur les questions du climat.

Le renforcement des capacités locales autour de l'agenda de l'accord de Paris sur le climat figure dans les priorités françaises. Assurer une assistance technique auprès des pays les moins dotés en compétences pour définir et programmer leur propre stratégie d'atténuation et d'adaptation est une priorité à laquelle la France, forte de sa propre expertise incarnée par ses centres de recherche, ses bureaux d'études et ses associations, peut apporter son concours. Un mécanisme du type Initiative 5 %, qui fait ses preuves pour le FMSTP, devrait être étudié pour répondre à la fois à l'impératif de consolidation de l'offre française et à celui de renforcement des capacités locales.

Enfin, il serait utile de lancer une initiative française pour impliquer conjointement le FVC et le FEM autour d'une plateforme de capitalisation, afin d'identifier et de faire valoir les innovations en matière d'action climat, puis pour favoriser leur montée en échelle.

# Chapitre 4

## Examen de l'Association internationale de développement (AID)

### 4.1 Les données

L'AID, fondée en 1960, est le **guichet concessionnel** du GBM et donc l'une des cinq institutions du groupe.

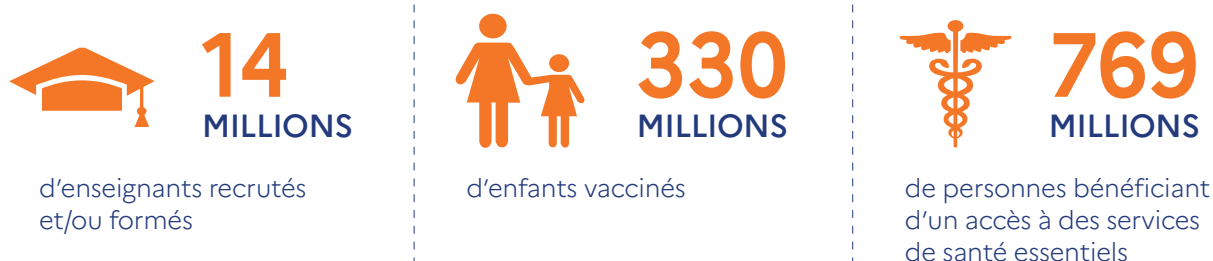
Grâce à des conditions de financement plus favorables que celles susceptibles d'être proposées par la BIRD, l'AID vise à réduire la pauvreté en accordant des prêts concessionnels (c'est-à-dire à des taux très bas) et des dons aux PED les plus pauvres. Comptant 173 pays membres, elle est le plus important fonds multilatéral de développement (hors Union européenne) et compte parmi les principaux bailleurs de fonds des 76 pays les plus pauvres de la planète, dont 39 se trouvent en Afrique.

Son **financement** repose sur les contributions accordées lors des reconstitutions triennales par 52 États participants (pays développés et pays à revenu intermédiaire). Dix-huit reconstitutions ont eu lieu depuis la création de l'AID, principalement sous forme de dons.

Dans le but d'accroître les capacités **d'intervention** de l'AID, ce modèle de financement a connu des évolutions récentes avec une diversification des ressources et la création de mécanismes de financement complémentaires. Depuis l'AID-17, les États partenaires ont la possibilité de contribuer à l'AID via des prêts concessionnels des partenaires<sup>16</sup> et, depuis l'AID-18, l'AID peut recourir à des emprunts sur les marchés financiers. Cette évolution du modèle financier a abouti à la mobilisation d'une enveloppe record lors de l'AID-18 (75 milliards de dollars, contre 52,1 milliards de dollars lors de l'AID-17).

Les bénéficiaires ayant un risque élevé de surendettement reçoivent 100 % de leur **assistance financière sous forme de dons**, tandis que ceux ayant un risque moyen de surendettement n'en reçoivent que 50 % sous cette forme. D'autres bénéficiaires reçoivent des crédits aux conditions habituelles ou à des conditions mixtes, assortis d'une échéance de trente-huit ans et de trente ans respectivement. Outre les prêts concessionnels et les dons, l'AID apporte des allègements de dette substantiels dans

FIGURE 9 – Principales réalisations de l'AID entre 2011 et 2019



16. Il s'agit d'un prêt proposé à une institution financière internationale par un partenaire de développement (généralement un État membre) à des conditions préférentielles (taux d'intérêt sensiblement inférieurs aux taux du marché, de longues durées et de longs différés d'amortissement). En règle générale, un prêt est réputé concessionnel si son élément don est d'au moins 35 %.

FIGURE 10 – Pays d'intervention de l'AID en 2018

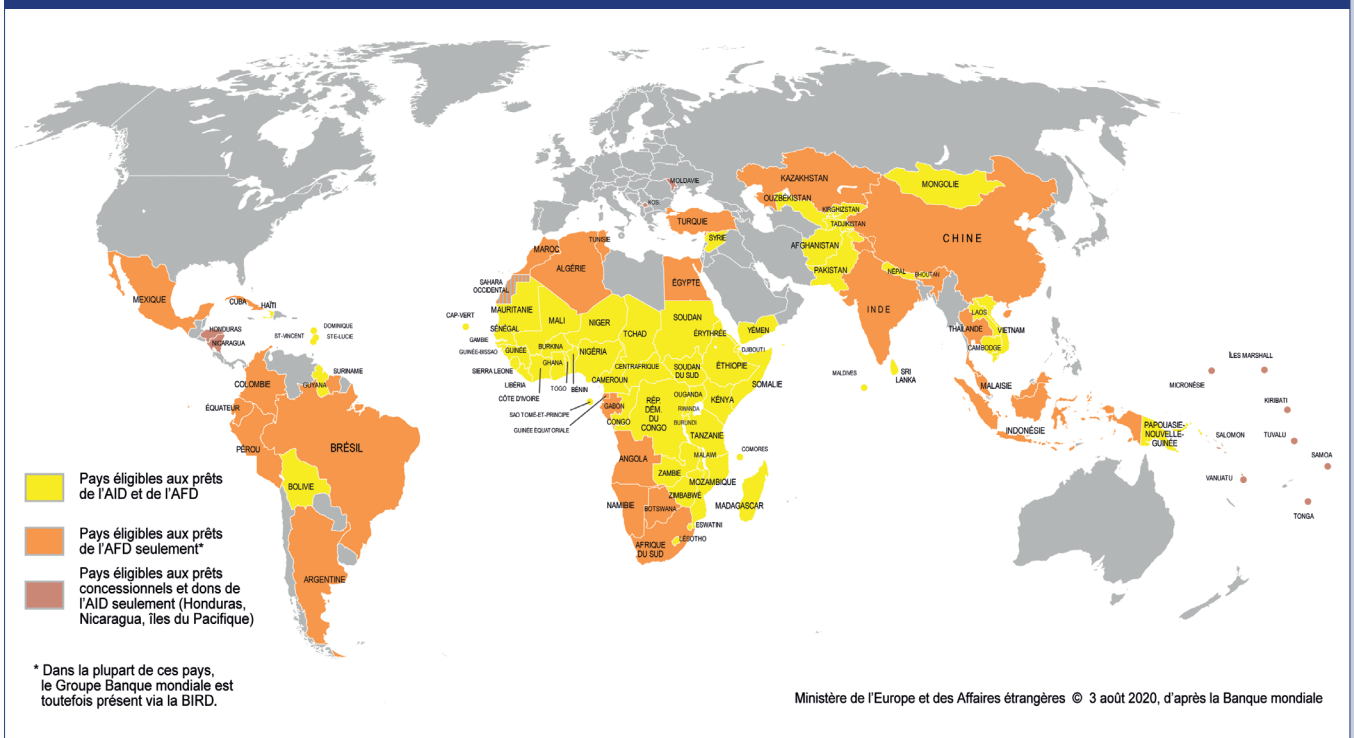
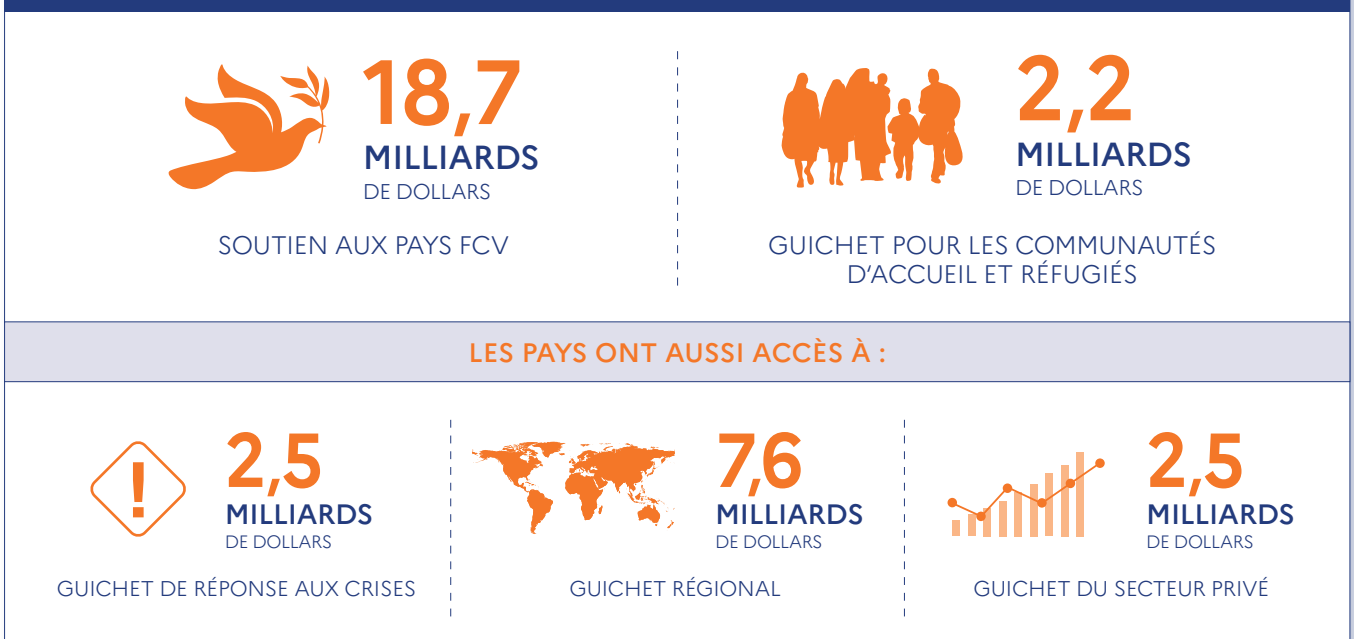


FIGURE 11 – Financement de l'AID-19 pour les pays en situation de fragilité, de conflit ou de violence (FCV)



Source : Stratégie du Groupe de la Banque mondiale Fragilité, conflits et violence 2020-2025.

le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'initiative pour l'allégement de la dette multilatérale, dont les coûts pour l'institution sont pris en charge par les pays donateurs. Pour l'exercice budgétaire clos le 30 juin 2019, les engagements de l'AID ont totalisé 22 milliards de dollars, dont 36 % sous forme de dons. Les nouveaux engagements pris durant l'exercice 2019 sont allés à 254 nouvelles opérations.

Les **reconstitutions** ont lieu tous les trois ans car, contrairement aux banques, dont les augmentations de capital sont beaucoup plus espacées, la capacité financière de ces fonds s'érode plus rapidement. Cela s'explique par leurs modalités d'intervention dans leurs pays récipiendaires, qui se font principalement sous forme de prêts à taux très bas ou de dons. Leur base de pays récipiendaires est également plus étroite, et plus risquée.

Pour l'AID-19, la réunion d'annonce des contributions s'est tenue mi-décembre 2019. Lors de cette réunion, la direction de la Banque mondiale a présenté ses demandes financières, appuyées par les besoins dans les pays d'intervention, et ses engagements pour le cycle à venir, notamment sur de grandes thématiques comme le climat, le genre, la création d'emploi, l'amélioration de la gouvernance et des institutions, avec des objectifs de financement à atteindre pour les États les plus vulnérables. La décision finale de reconstitution est donc le point de rencontre entre les besoins des États récipiendaires, la capacité opérationnelle de l'institution et les capacités budgétaires des donateurs.

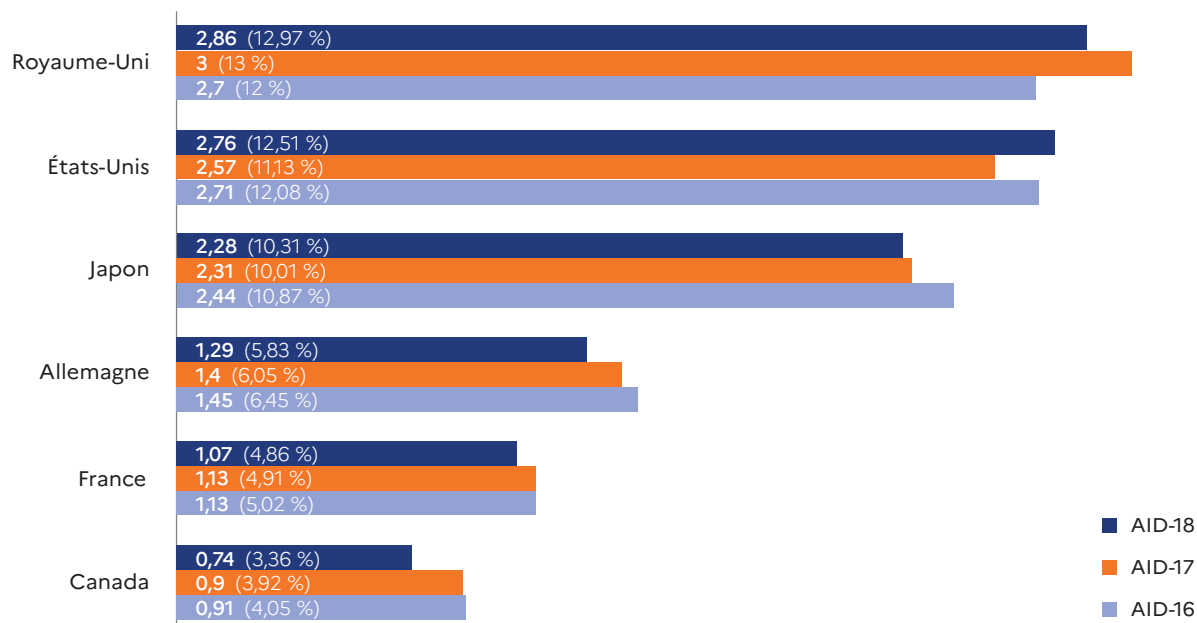
## 4.2 La contribution française à l'AID

Membre de la Banque mondiale depuis 1945, la France occupe une place importante dans sa gouvernance, étant le 5<sup>e</sup> actionnaire de la Banque depuis 2010 et le 5<sup>e</sup> contributeur à l'AID depuis la 13<sup>e</sup> reconstitution de l'AID (2003-2005), après le Royaume-Uni, les États-Unis, le Japon et l'Allemagne, et devant le Canada.

La contribution française à l'AID-18 comprenait un don de 1 040 millions d'euros et un prêt à taux zéro de 800 millions d'euros, mis en œuvre par l'AFD pour le compte de l'État, soit une valorisation totale de 1 340 millions d'euros, représentant 6,5 % des contributions.

La 19<sup>e</sup> reconstitution de l'AID décidée fin 2019 a porté sur un montant de 82 milliards de dollars, dont 25 milliards de dollars d'apports additionnels des donateurs (le reste étant des remboursements de prêts antérieurs et d'apports sur le marché financier). Avec une dotation en augmentation au titre de la 19<sup>e</sup> reconstitution, la France est restée le 5<sup>e</sup> contributeur à l'AID, après le Royaume-Uni, les États-Unis, le Japon et l'Allemagne, et devant le Canada.

**FIGURE 12 – Contributions par pays lors des reconstitutions AID-18, AID-17 et AID-16 (en milliards de DTS) et part de leur contribution (en %)**



Source : Banque mondiale – Élaboration EY.

## 4.3 Avantages, critiques et réponses

### Points forts

Avec une portée mondiale et des ressources financières conséquentes, l'AID reste l'un des organismes internationaux de développement les plus influents. Ses produits de connaissances orientent souvent les agendas aux niveaux mondial et national.

À signaler comme atouts :

- un engagement significatif au niveau des pays, renforcé par de nouveaux outils qui améliorent l'analyse des pays et le ciblage des interventions. La taille de l'AID en fait le plus grand fonds multilatéral d'aide au développement du monde et lui donne une capacité sans égale pour appuyer les États dans leurs projets de développement ;
- une aptitude à anticiper et à s'adapter à l'évolution de l'environnement mondial. La solide capacité d'analyse de la Banque lui permet de déployer des ressources financières et d'expertise institutionnelle pour un effet maximal ;
- des structures de surveillance, de reddition de comptes et de diligence raisonnable solides garantissent un haut niveau d'intégrité financière. Depuis la création de l'indice de transparence de l'aide, en 2010, l'AID a toujours figuré dans la catégorie de performance la plus élevée, se classant au premier rang des banques multilatérales de développement.

Selon l'évaluation conduite en 2018 par le Center for Global Development et la Brookings Institution, l'AID est, comparé aux autres donateurs, l'un des bailleurs d'aide au développement les plus performants au monde, en raison de ses faibles coûts administratifs, du caractère plus prévisible de ses apports d'aide et de la taille relativement plus importante des projets qu'elle finance.

Une enquête réalisée en 2017 par AidData auprès des décideurs de 126 pays à faible revenu et à revenu intermédiaire classe la Banque mondiale au premier rang de 56 donateurs bilatéraux et institutions multilatérales, en raison de son influence dans l'orientation de l'action publique des PED.

### Limites

Plusieurs critiques pèsent sur l'AID. Elles appellent selon le groupe de travail un positionnement plus explicite de la France.

L'approche stratégique et opérationnelle de l'agence est jugée insuffisamment efficace dans des situations complexes caractérisées par la fragilité, les conflits et la violence. Toutefois, la nouvelle *Stratégie Fragilité, conflits et violence* 2020-2025 de la Banque mondiale vise à améliorer l'efficacité du GBM pour aider les pays à lutter contre les facteurs et les impacts des situations de fragilité, conflit et violence (FCV) et à renforcer leur résilience, en particulier pour les populations les plus vulnérables et marginalisées. La stratégie établit un nouveau cadre pour comprendre les situations de FCV et un ensemble solide de mesures pour accroître l'efficacité de l'aide au développement du GBM au profit des pays à revenu faible et intermédiaire confrontés à divers défis liés à tout l'éventail des situations de FCV, dont les chocs liés au déplacement forcé dans le cadre de conflits au niveau infranational.

Sur un autre registre, la rapidité de la mise en œuvre des opérations pourrait être améliorée ; la Banque le reconnaît et un examen de simplification visant à réduire la complexité procédurale des opérations de la Banque est en cours.

Certains opérateurs français ont noté le coût souvent élevé des représentations nationales de l'AID-BM, des postes très recherchés et bien rémunérés au regard des salaires locaux, mais pas toujours efficaces.

## 4.4 Évaluation autour du carré pertinence/efficacité/transparence/influence

### Pertinence : adéquation entre priorités et instruments français

L'AID partage avec la France une analyse stratégique commune des principaux enjeux de développement, au niveau des géographies et des thématiques (climat, genre, intégration régionale, développement du secteur privé) et des impératifs de performance (meilleure performance du modèle financier, principes de l'efficacité de l'aide).

L'AID répond aux orientations et principes directeurs énoncés dans la stratégie multilatérale de l'aide française adoptée en 2017. Son mandat au service des populations les plus vulnérables, son champ d'action large et l'importance de ses moyens financiers permettent une concentration des efforts, la recherche d'impacts plus forts et évitent toute fragmentation de l'aide.

L'AID a pris en compte les priorités thématiques soutenues par la France, avec un repli notamment dans les domaines de l'éducation, des énergies, de l'eau et de l'assainissement. L'AID a renforcé son implication sur le climat, qui gagnera



cependant à être amplifiée dans l'esprit de l'accord de Paris, ainsi que sur les enjeux de genre et d'autres thématiques d'intérêt pour la France (intégration régionale). De son côté, la thématique de la biodiversité est peu présente dans les discussions à l'AID, bien qu'elle fasse l'objet d'un traitement non négligeable à l'échelle du GBM.

L'AID appuie de manière croissante l'Afrique, les pays fragiles, les PPP de la coopération française (en particulier le Sahel, la corne de l'Afrique et le lac Tchad). Concentrée sur les pays les plus pauvres, l'AID sert les principales priorités françaises de développement. La hausse des volumes permise par la 18<sup>e</sup> reconstitution s'est accompagnée d'un effort accru sur l'Afrique subsaharienne, puisqu'il est prévu que les engagements de l'AID dans la région atteignent en moyenne 15 milliards de dollars par an entre 2018 et 2020. L'enveloppe dédiée au Sahel dans l'AID-18 devrait totaliser un soutien financier de 5 milliards de dollars et le soutien au Sahel devrait s'élever à au moins 7,5 milliards de dollars pour l'AID-19.

Par ailleurs, une moindre prise en compte des pays francophones par rapport aux pays anglophones est constatée, déterminée surtout par la performance de ces derniers pays. En comparaison, l'aide a davantage bénéficié à l'Afrique anglophone qu'à l'Afrique francophone, même si ces régions profitent toutes les deux d'un volume et d'une part d'aide en progression sous l'AID-18.

## **Efficience : capacité à obtenir de bonnes performances comparativement à d'autres mécanismes**

L'AID est dotée de nombreux atouts pour la France par rapport à d'autres instruments, notamment multilatéraux (couverture mondiale, capacité financière, engagement à long terme, banque de la connaissance) ainsi que d'autres avantages qui ne lui sont pas exclusifs (aide transparente, capacité de mobilisation d'une panoplie de financements), mais qui la confirment comme étant un canal d'acheminement fiable et efficace de l'aide, dans le respect des exigences socio-environnementales auxquelles la France est attachée.

Toutefois, dans certains cas, l'articulation des interventions de la Banque dans des secteurs de l'aide française s'est révélée insuffisante, ne répondant pas ainsi aux attentes françaises et/ou locales. Au Sénégal, la France a soutenu le train express régional (TER), projet emblématique du plan Sénégal émergent, auquel la Banque n'a pas pris part car elle mettait en cause la rentabilité du projet. Au niveau technique, des divergences d'approche existent au cas par cas et selon les pays, par exemple en matière de gestion foncière (Sénégal) ou sur le modèle de couverture maladie universelle et le système de cotisation (Côte d'Ivoire).

Dans d'autres configurations, il existe un sentiment de concurrence avec la Banque mondiale, notamment dans le cadre du PME dans plusieurs pays (Sénégal, Niger) car la Banque avait des réticences à céder sa place d'agent partenaire à la France.

## **Transparence : degré d'accessibilité aux informations des partenaires**

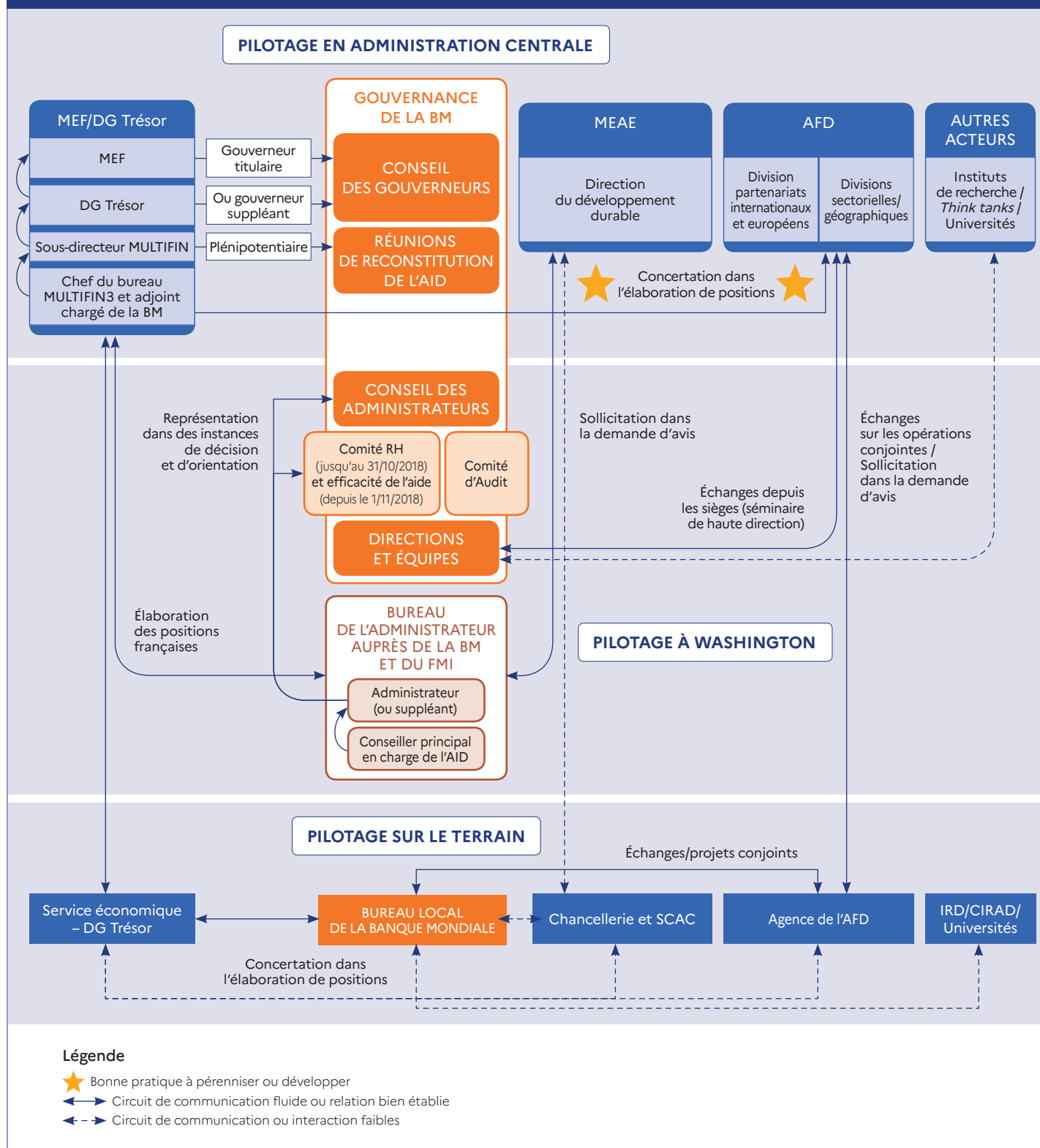
La France tire plusieurs bénéfices de son partenariat avec l'AID, en premier lieu un effet de levier et une meilleure visibilité en appuyant des projets de plus grande envergure (que la France n'aurait pu financer seule) : ainsi, on peut rapprocher le 1,6 milliard de dollars de la contribution française à l'AID des 7,5 milliards de dollars annoncés pour le Sahel au cours du cycle AID-19, soit un effet de levier très important pour cette région prioritaire de l'APD française. On peut également citer la mobilisation de partenariats, la mise à disposition de savoirs et la promotion de l'expertise française et, parfois, des retombées pour les entreprises françaises (septième pays ayant remporté le plus de marchés dans le cadre de projets financés par la Banque pour l'AID-17). Un renforcement des relations entre les équipes locales de la Banque mondiale et les services français à l'étranger (services économiques, AFD, services de coopération et d'action culturelle) serait souhaitable, pour répliquer les bonnes pratiques observées dans certains pays (par exemple, au Sénégal).

Toutefois, l'absence d'évaluation comparative des avantages et inconvénients entre les différents canaux de l'aide (Banque mondiale vs Union européenne vs FAD ou AFD) ne permet pas d'analyser les coûts comparatifs d'intervention.

## **Influence : prise en compte des savoirs et savoir-faire français et locaux**

Si la France peine à influencer directement l'évolution de la formule de l'allocation de base pour orienter les financements de l'AID vers ses géographies prioritaires, elle a davantage obtenu gain de cause par le biais des fenêtres et l'annonce d'enveloppes globales. L'AID a en effet pris des engagements globaux qui se sont traduits notamment par l'ajout d'un guichet du secteur privé sous l'AID-18, initiative soutenue par la France, ou encore par des annonces en faveur de géographies prioritaires (allocation d'au moins 50 % de ses financements à l'Afrique sous l'AID-17, allocation doublée à destination des pays fragiles sous l'AID-18, allocation en très forte hausse pour les pays fragiles dans l'AID-19, via plusieurs fenêtres dont un *top-up* de + 50 % des allocations pays).

FIGURE 13 – Vision schématique du dispositif de pilotage de la France à l'AID



Alors que les seuls droits de vote (3,78 % à l'AID fin 2018) ne suffisent pas à infléchir le sens des décisions, la France démontre à l'AID une bonne capacité à fédérer les différents partenaires autour de positions communes, par exemple, en lien avec le Royaume-Uni, sur l'agenda fragilité, conflit et violence, tout en menant un travail de coordination entre Européens.

La France, cinquième partenaire financier mais troisième en personnel (après les États-Unis et l'Inde), manque pourtant d'activation du réseau français (revendication à la neutralité) et francophone.

La France a un mode de représentation unique à la Banque mondiale, avec un bureau couvrant à la fois la Banque et le FMI qui la distingue des autres partenaires de l'AID. Ce dispositif emporte plusieurs avantages (complémentarité des compétences macroéconomiques et liées aux enjeux de développement, conseiller principal supplémentaire, cohérence des positions). Il conviendra d'éviter autant que possible de donner tout sentiment de priorité au FMI par rapport à la Banque, au risque de limiter la capacité d'influence de la France.

Elle participe activement aux différentes instances de gouvernance (CA, comité d'audit, réunions de reconstitution et de revue à mi-parcours). Dans ces instances, la France apporte une contribution technique et intellectuelle reconnue par les parties prenantes interrogées à Washington (autres administrateurs, haute direction de la Banque), avec des positions claires. Ces parties prenantes identifient de manière assez systématique quelques thématiques et géographies prioritaires de la France, ce qui témoigne de la constance et de la cohérence des positions françaises défendues à Washington. Elle est perçue comme assumant un *leadership* ou faisant la différence sur des sujets, comme le climat, les pays fragiles – aux côtés du Royaume-Uni –, le Sahel, ainsi que l'Afrique. Sans se démarquer spécifiquement par rapport aux autres pays, la France soutient aussi des thématiques telles que le genre (fortement appuyé par les pays nordiques et le Royaume-Uni), l'évolution du modèle financier et la création de guichets (secteur privé, mécanisme de réponse aux crises). Sa présence semble en revanche davantage en retrait au sein de comités techniques importants (comité sur la gouvernance), pourtant en lien avec ses propres priorités, et sa voix est moins influente dans les débats sur l'organisation interne de la Banque (volet sur lequel les Britanniques sont considérés comme plus impliqués) du fait d'interactions moins régulières *ad hoc* à haut niveau. En comparaison, le secrétaire d'État au développement international

du Royaume-Uni (gouverneur titulaire) suit les sujets de la Banque mondiale de manière plus étroite et est très régulièrement en contact direct avec la haute direction de la Banque, y compris le président.

La France est bien représentée à la Banque mondiale : avec 496 Français sur un personnel de 16 401 agents salariés, la France se classe au troisième rang en termes de nationalité, dans un classement dominé par les États-Unis (2 778) – tenant en partie au fait que c'est le pays siège – et l'Inde (1 828)<sup>17</sup> – du fait de bureaux pays importants à Delhi et Chennai. Cette proportion de citoyens français à la Banque est selon toute vraisemblance sous-évaluée. En effet, le personnel de la Banque ne peut déclarer qu'une nationalité, et les citoyens américains sont sous l'obligation de déclarer leur citoyenneté américaine pour des raisons fiscales. Si la quote-part des Français (3 %) demeure en deçà du poids de la France dans l'actionnariat du groupe (4 %) et dans sa part lors des dernières reconstitutions de l'AID (5 %), ce constat est aussi vrai pour les principaux contributeurs à l'AID (en dehors des États-Unis)<sup>18</sup>. La présence française a connu une évolution très positive (par rapport aux constats formulés lors de la précédente évaluation) au niveau des postes des cadres intermédiaires et à des postes stratégiques. En revanche, la présence française est sous-représentée dans la haute direction : elle progresse peu au niveau GI (14 en 2018, un nombre identique à celui de 2012) et recule au niveau GJ/GK<sup>19</sup> (2 Français contre 4). Le Royaume-Uni dépasse la France dans la haute direction de la Banque mondiale avec 4 ressortissants. Ce déficit de présence française dans la haute direction est pallié par la présence de ressortissants francophones de pays autres que la France à des postes d'encadrement stratégiques. Par ailleurs, des Français occupent des postes d'encadrement stratégiques en lien avec des priorités géographiques et thématiques françaises (fragilités, modèle financier et, plus largement, gestion de l'AID).

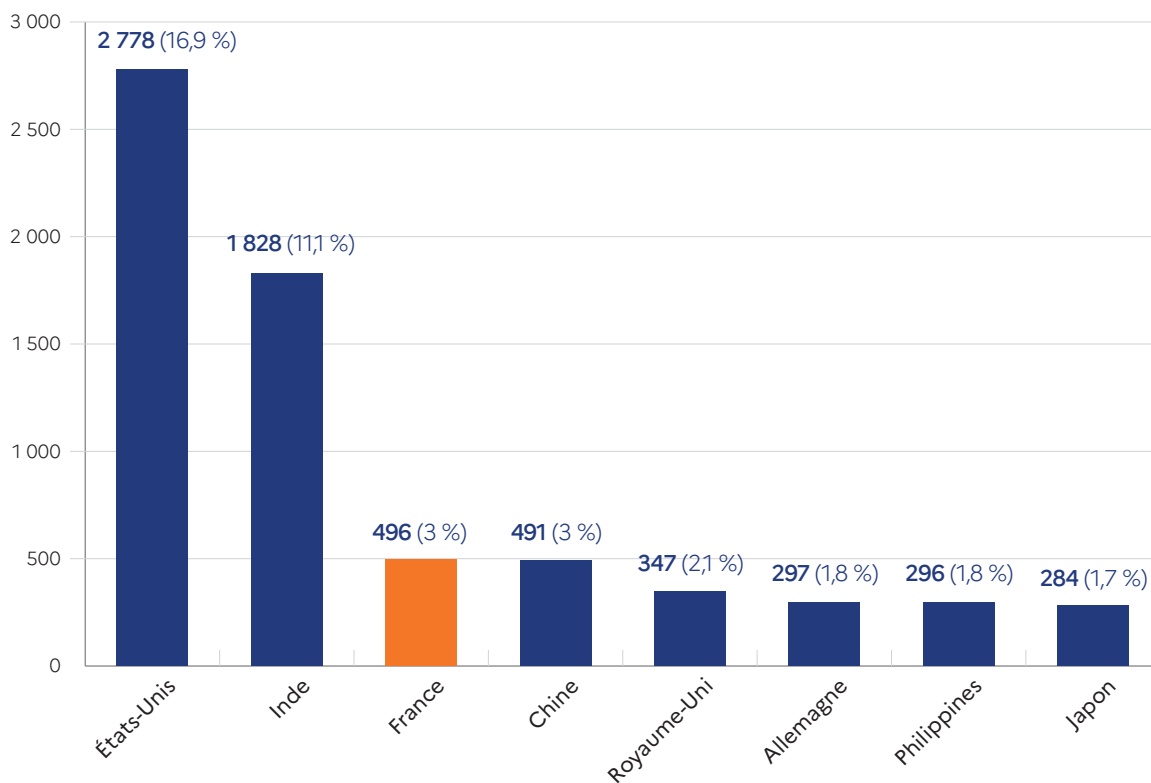
La France tire profit de manière satisfaisante de sa présence en termes de jeunes professionnels retenus dans le cadre du programme des jeunes professionnels de la Banque (16 en 2018, environ 10 % des jeunes professionnels choisis par an), de jeunes professionnels associés financés par la France (3 sur un total de 58, soit 5,2 %) et d'agents mis à disposition et experts techniques internationaux (17 sur 160, soit 10,6 % du total, y compris provenant de l'AFD). Des échanges de personnels ont lieu entre la Banque et l'AFD et prochainement entre la Banque et la DG Trésor, ce qui constitue une évolution positive. En dehors des agents salariés, la présence française à travers les consultants et agents temporaires français sollicités par la Banque (553 en 2017) a été croissante (+ 59 % depuis 2015, à 347).

17. Source : Banque mondiale – vice-présidence des ressources humaines (à octobre 2018).

18. Le recrutement à la Banque mondiale s'effectue de façon concurrentielle. Il se fonde sur les formations, l'expérience, les capacités linguistiques et les expertises techniques. Les programmes pour les jeunes professionnels constituent très souvent la voie royale pour entrer à la Banque mondiale.

19. GI, GJ, GK : grades de la Banque mondiale correspondant à des niveaux de responsabilité, grille de salaires.

**FIGURE 14 – Nombre de ressortissants des principaux pays dans le personnel de la Banque mondiale**



Source : Banque mondiale – Élaboration EY.

Toutefois, le groupe de travail n'a pas eu accès aux données relatives à la formation des fonctionnaires, notamment en ce qui concerne la présence des professionnels formés dans des écoles ou universités françaises ou francophones.

La recherche d'influence lors de la formulation et de l'exécution de projets est insuffisamment exploitée. Des pays comme le Royaume-Uni se distinguent plus sur ce volet, avec un suivi plus rapproché, depuis le siège et le terrain, de la conception, de la sélection et de la mise en œuvre d'opérations financées par l'AID, et avec des interactions plus régulières.

La Banque mondiale exerce son magistère intellectuel dans les milieux du développement grâce à un imposant appareil de recherche. La recherche française, comme celle des pays francophones, est totalement absente de ses travaux et quasi aucune publication française n'est recensée dans ses rapports, dont le célèbre *Rapport sur le développement dans le monde*. Le groupe de travail n'a pas reçu d'informations plus

détaillées sur la présence des fonctionnaires au sein de l'institution qui sont formés par des écoles françaises ou francophones. S'ils sont peu nombreux, cela pourrait être une des raisons pour lesquelles la recherche française est si peu citée dans ses rapports.

Enfin, le bureau de représentation de la Banque mondiale à Paris constitue indéniablement un outil au service du partenariat, en fluidifiant les relations institutionnelles avec différents acteurs français (Présidence de la République, DG Trésor, MEAE, AFD, Parlement) lors de visites de la haute direction ou d'opérationnels de la Banque à Paris. Toutefois, l'équipe de Paris pourrait être mieux dotée en personnel sur certaines thématiques d'intérêt pour la France et d'autres pays européens (comme le Royaume-Uni et l'Allemagne), notamment géographiques, comme l'Afrique, la région Afrique du Nord et Moyen-Orient ou les pays fragiles, avec l'idée sous-jacente que le bureau parisien constitue un *hub* sur ces questions.

## 4.5 Points de vigilance sur la politique française envers l'AID

Le système d'évaluation des résultats de l'AID est en cours de révision pour se mettre au diapason des objectifs de développement durable et du programme de développement durable à l'horizon 2030, auquel la France est particulièrement attachée. Il faudrait être vigilant sur ce point.

Il conviendrait de veiller à ce que l'orientation en direction des 19 pays prioritaires de l'APD française soit préservée, en dépit des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre. Les services des ambassades de France dans les pays concernés, en particulier les services économiques, pourraient utilement servir de relais pour exercer cette vigilance et faire remonter d'éventuelles difficultés dans les mises en œuvre, dont la lignée des missions qu'ils exercent déjà pour instruire les projets soumis au CA de la Banque mondiale.

Il convient de veiller au renforcement de l'engagement auprès des OSC au niveau des pays dans des situations de grande fragilité, en particulier celles qui opèrent dans les zones d'insécurité et à proximité des communautés vulnérables et marginalisées, et celles qui sont dirigées par des femmes ou favorisent l'autonomisation des femmes et des filles.

Il est noté un bon alignement des opérations de l'AID sur les thèmes et secteurs prioritaires pour la France (genre, pauvreté, intégration régionale), mais il pourrait être utile de renforcer l'implication de l'AID sur le climat dans l'esprit de l'accord de Paris et de consolider la thématique de la biodiversité.

Sur un autre registre, la rapidité de la mise en œuvre des opérations pourrait être améliorée. La Banque le reconnaît et un examen de simplification visant à réduire la complexité procédurale des opérations de la Banque est en cours.

Enfin, la très faible prise en compte des savoirs et savoir-faire français dans la réflexion stratégique comme dans l'opérationnalisation des actions de l'AID pose question et devrait appeler à plus de vigilance.

# Chapitre 5

## Examen du Fonds africain de développement (FAD)

L'évaluation de la contribution française du FAD intervient dans un contexte particulier après la reconstitution du FAD-15. Cette synthèse retranscrit quelques conclusions de l'analyse de documents de la BAD, le rapport bisannuel sur la politique de développement et de solidarité internationale et l'évaluation de la DG Trésor, et présente une réflexion du groupe de travail sur les données recueillies.

### 5.1 Les données

Le FAD est le **guichet concessionnel** du groupe de la BAD. Fondé en 1972, administré par la BAD, le Fonds compte, à ce jour, 32 pays contributeurs, qui œuvrent en faveur de 38 pays en Afrique. Parmi ceux-ci, il y a, d'un côté, ceux qui renforcent leurs capacités économiques pour devenir de nouveaux marchés émergents et, de l'autre, ceux qui sont encore fragiles et ont besoin d'une aide spécifique pour garantir la prestation des services de base.

Le FAD contribue à promouvoir le développement économique et social dans les pays africains les moins développés, en octroyant des financements concessionnels dédiés à la mise en œuvre de projets et de programmes, et une assistance technique pour mener des études et des activités de renforcement des capacités. Les investissements cumulés du Fonds au fil de ses quarante-quatre années d'opérations sur le continent africain s'élèvent à 45 milliards de dollars.

La création du FAD était motivée par la nécessité de résoudre deux contraintes majeures, qui sont apparues après le démarrage des opérations de la Banque :

- le plafond des ressources que la Banque pouvait fournir ;
- la nature et les modalités des prêts, que ses pays membres les plus pauvres ne s'étaient pas pleinement appropriés, notamment s'agissant des projets à échéances plus longues ou à rendements non financiers.

Les ressources du Fonds sont constituées par les contributions provenant des ressources internes de la Banque et les reconstitutions générales effectuées par les pays donateurs, sur une base habituellement triennale. L'année 2019 marque la reconstitution du FAD-15 (2020-2022).

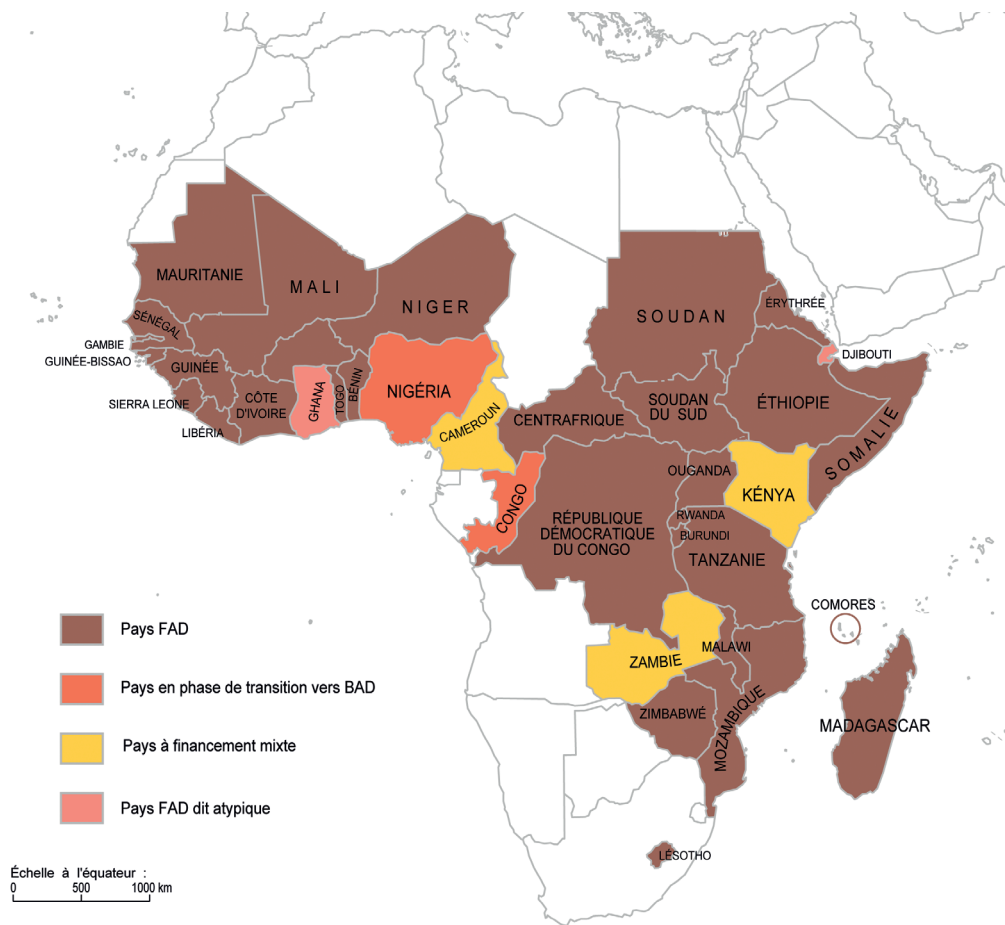
La stratégie du FAD s'inscrit directement dans la stratégie de la BAD, axée sur deux objectifs<sup>20</sup> :

- la croissance inclusive : réduire la vulnérabilité, renforcer l'intégration des groupes marginalisés en élargissant des opportunités économiques pour les femmes, les jeunes et les pays fragiles ;
- la transition vers la croissance verte : renforcer la résilience, la gestion efficace et durable des ressources naturelles et la promotion des infrastructures durables.

Cette stratégie se décline en cinq priorités opérationnelles : le développement des infrastructures, l'intégration économique, le développement du secteur privé, la gouvernance et les qualifications et technologies.

20. BAD, stratégie décennale 2013-2022.

FIGURE 15 – Carte d’implantation du FAD



Source : Technopolis, DG Trésor, *Évaluation de la contribution française au FAD (FAD-12 et 13)*.

NB : Depuis la réalisation de cette carte, le Nigéria et la République du Congo sont classés comme pays exclusivement BAD et le Sénégal comme pays à financement mixte BAD et FAD.

Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, direction des Archives (pôle géographique) © 3 août 2020

TABLEAU 4 – Dotations globales du FAD 2011-2019

	FAD-12	FAD-13	FAD-14	FAD-15
<b>Dates</b>	2011-2013 Reconstitution achevée en 2010	2014-2016 Reconstitution achevée en 2013	2017-2019 Reconstitution achevée en 2016	2020-2022 Reconstitution achevée en 2019
<b>Dotations globales</b>	9,4 milliards de dollars	7,3 milliards de dollars	5,9 milliards de dollars	7,6 milliards de dollars

Source : DG Trésor.

**TABLEAU 5 – Contribution française par rapport aux contributions des autres bailleurs**

	FAD-12	FAD-13	FAD-14	FAD-15
<b>Contribution française</b>	380,9 millions d'euros	380,9 millions d'euros	445 millions d'euros	*
<b>Contribution française</b>	8,7 % des contributions des bailleurs	9,5 % des contributions des bailleurs	10,6 % des contributions des bailleurs	*

\* Les contributions du FAD-15 n'étaient pas publiques à l'heure de l'élaboration de ce rapport.

**TABLEAU 6 – Classement des contributeurs lors des reconstitutions du FAD**

FAD-10	FAD-11	FAD-12	FAD-13	FAD-14	FAD-15*
France	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni
États-Unis	France	Allemagne	Allemagne	Allemagne	Allemagne
Royaume-Uni	Allemagne	États-Unis	États-Unis	États-Unis	France
Japon	États-Unis	France	France	France	États-Unis
Allemagne	Japon	Japon	Japon	Japon	Japon

Source : DG Trésor.

## 5.2 La contribution française au FAD

Afin d'étudier la place qui est celle de la France parmi les autres bailleurs au sein du FAD, nous avons calculé la part relative dans les différentes reconstitutions ; il est à remarquer que la France a maintenu en moyenne une part de contribution à la hausse.

La France a perdu sa place de premier contributeur en faveur du Royaume-Uni ; toutefois, elle gagne une place lors de la dernière reconstitution (FAD-15) pour se classer quatrième contributeur. La contribution française est souvent mise en regard de la progression du poids du Royaume-Uni, qui a consenti des efforts importants sur le FAD-13 (611 millions d'unités de compte), à défaut de pouvoir être plus présente sur la BAD car les entrées au capital de la BAD sont plus difficiles.

## 5.3 Avantages, critiques et réponses

### Points forts

Les actions de la BAD s'inscrivent dans les objectifs de la coopération française au développement. Elle joue un rôle important de production intellectuelle, d'accompagnement à la conception de politiques publiques et de formation des cadres africains.

À un niveau plus opérationnel, les priorités de la France sont également présentées dans la lettre de mission de l'administrateur français auprès de la BAD, qui lui assigne les objectifs suivants :

**Objectif 1** : veiller à protéger et renforcer la solidité financière, le bon fonctionnement et l'efficacité de cette institution importante pour la France ;

**Objectif 2** : porter les positions de la France sur les thématiques prioritaires de sa politique de développement ;



**Objectif 3 :** mobiliser tout le dispositif français pour défendre les intérêts de la France et des pays africains francophones.

## Limites

L'absence de stratégie française formalisée à l'égard des banques multilatérales de développement nuit à la lisibilité de la contribution française et à la cohérence des différents canaux d'intervention de la coopération française.

## 5.4 Évaluation autour du carré pertinence/efficacité/transparence/influence

### Pertinence : adéquation entre priorités et instruments français

Il n'existe pas de document spécifique définissant la stratégie de la contribution de la France au groupe BAD et au FAD. Toutefois, on observe que la contribution française au FAD se retrouve assez bien dans les objectifs stratégiques de la coopération française, tels que formulés par le CICID du 8 février 2018. Les priorités géographiques sont concentrées

sur les 19 pays prioritaires appartenant tous à la catégorie des PMA : Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Éthiopie, Gambie, Guinée, Haïti, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, RDC, Sénégal, Tchad et Togo. Les interventions sont recentrées sur un éventail de priorités sectorielles ciblées : infrastructures, secteur privé, gouvernance, États fragiles et intégration régionale.

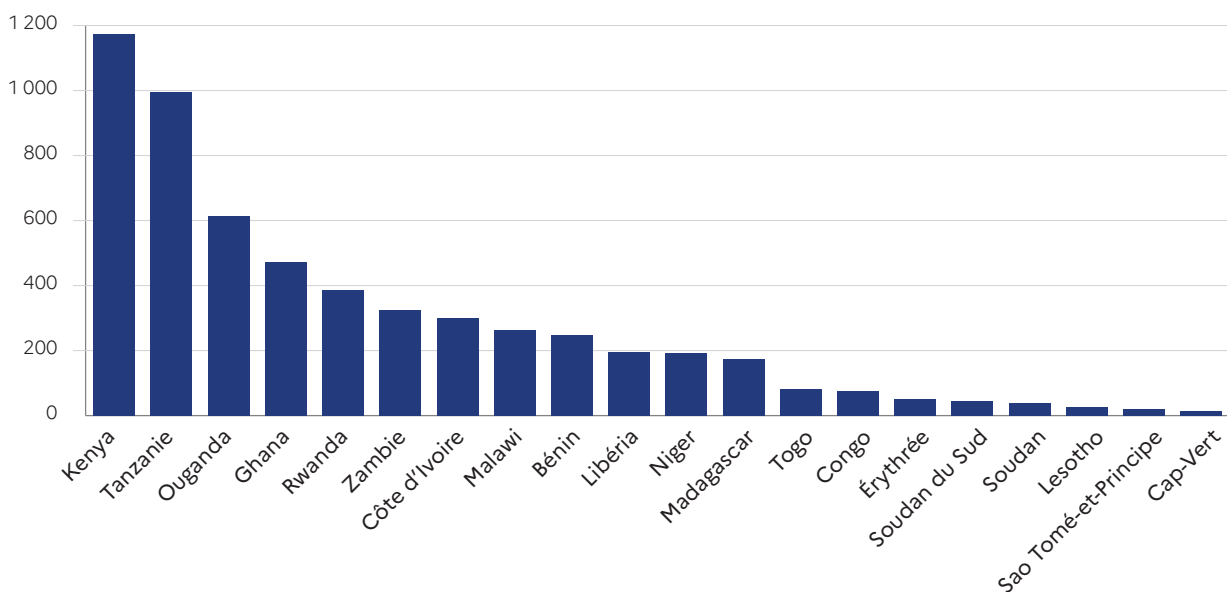
Cette concordance se retrouve dans les financements des FAD-12 et 13 :

- 35 % ont été attribués aux 19 pays prioritaires de la coopération française ;
- 27 % aux 17 États fragiles identifiés par la Banque mondiale ;
- 9 % aux six États sahéliens<sup>21</sup>.

### Efficacité : capacité à obtenir de bonnes performances comparativement à d'autres mécanismes

La France s'efforce de soutenir une organisation qui devrait gagner progressivement en efficacité et en efficacité. Mais il est impossible, sans disposer d'une évaluation du FAD et de ses projets, de parler de l'impact que la France

FIGURE 16 – Les principaux pays bénéficiaires des FAD-12 et 13 (en millions de dollars)



21. DG Trésor, *Évaluation de la contribution française au FAD (FAD-12 et 13)*.

pourrait exercer sur le développement en Afrique au travers de sa participation au FAD. Cela constitue un handicap jugé sérieux par le groupe de travail pour apprécier l'efficacité du choix de faire transiter par le FAD des concours publics français.

### Transparence : degré d'accessibilité aux informations des partenaires

Ce critère n'est pas satisfait en ce qui concerne le FAD. L'information est partielle quant à la réalité des projets financés. Aucune traçabilité des opérations ne peut être effectuée par un utilisateur externe. L'accès aux documents est réservé aux plénipotentiaires.

### Influence : prise en compte des savoirs et savoir-faire français et locaux

La France a une influence au sein de la BAD et du FAD, du fait de sa contribution financière ou de ses ressources humaines. Les canaux de la visibilité de la participation française au FAD sont divers : contribution financière et droits de vote, accord de chaise, effectifs français, francophonie. En dépit de ces résultats, tous les leviers de l'influence française ne semblent pas activés et la contribution française au FAD ne retire pas la visibilité qu'elle pourrait avoir.

### Retours en direction des entreprises françaises (cas de la BAD)

Les entreprises françaises bénéficient d'une nouvelle coordination des acteurs français, à même de renforcer leurs opportunités sur les marchés du FAD.

Si l'on prend l'ensemble des activités du groupe de la BAD, les entreprises françaises représentent 7 % de la valeur des marchés de la BAD sur la période 2013-2018, loin derrière les entreprises chinoises (28 %).

Ces évolutions ne sont pas vraiment liées au nombre de marchés gagnés par des entreprises françaises (entre 50 et 60 par an) mais plutôt à la taille de ceux-ci : quelques contrats importants, notamment dans le secteur électrique et pour le projet de TER au Sénégal, expliquent les très bons résultats de 2017. À l'inverse, l'importance des projets dans les transports explique largement les parts de marché des entreprises chinoises, qui ont une part de marché moyenne de 28 % sur la période 2013-2018.

TABLEAU 7 – Marchés remportés par les entreprises françaises auprès de la BAD<sup>22</sup>

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Part en %	3,90	7,39	2,62	4,94	16,32	2,26
Millions de dollars	109,3	162,3	60,8	132,0	586,4	54,1

TABLEAU 8 – Synthèse des contrats remportés (moyennes annuelles sur 5 ans) par les entreprises françaises auprès de la BAD

Contrats remportés	Contribution au fonds concessionnel	Part de marché	Part au capital
184 millions de dollars	173 millions de dollars	7,1 %	3,8 %

Source : DG Trésor, newsletter *Objectif développement* n° 14.

22. Les marchés (environ 2 000) financés par le groupe de la BAD se sont élevés à 2,4 milliards de dollars en 2018, en diminution par rapport aux deux années précédentes. En 2018, les entreprises françaises ont remporté nombre de marchés de services mais peu de marchés de travaux (plusieurs marchés routiers ont été gagnés par des entreprises françaises) ou de biens. Si en moyenne les marchés remportés par des entreprises françaises ont été de 184 millions de dollars entre 2013 et 2018 (soit une part moyenne de 7,08 %), ces montants et les parts de marché ont été volatils.

## 5.5 Points de vigilance sur le FAD

La contribution française au FAD a une très faible visibilité, auprès des acteurs français comme auprès de la plupart des interlocuteurs africains. Cependant, il est vrai que, par nature, la contribution à une banque multilatérale de développement permet difficilement à ses contributeurs d'être visibles puisque ceux-ci mettent leurs contributions dans un « pot commun » pour poursuivre des objectifs communs de manière multilatérale. Toutefois, cet argument n'explique pas pourquoi il est difficile voire impossible d'obtenir une information même basique sur les opérations, les opérateurs et les impacts. La représentation française devrait manifester le besoin d'une information claire et validée. Par conséquent, une attention particulière devrait être accordée à l'information sur les mécanismes du FAD et sur les opportunités qu'il offre pour des opérateurs français.

La même attention devrait guider la recherche pour une bonne complémentarité entre les canaux bilatéraux et multilatéraux de financement en faveur de l'Afrique, pour gagner notamment en efficacité.

Tous les leviers de la coopération française devraient être activés pour assurer une plus grande influence de la contribution française au FAD et un meilleur retour pour les acteurs français.

À cette fin, un protocole d'accord opérationnel tripartite entre la DG Trésor, Business France et le Mouvement des entreprises de France à l'international (MEDEF international) a été signé en mai 2018 pour poser les bases d'une coopération renforcée entre les trois parties pour soutenir la promotion de l'offre française au sein des banques multilatérales de développement.

# Chapitre 6

## Huit recommandations du groupe de travail

Le groupe de travail a mis en évidence huit points clés pour améliorer l'influence, la pertinence et la cohérence des contributions de la France auprès des quatre fonds multilatéraux examinés ; des recommandations probablement également valables pour d'autres fonds et dispositifs de même nature.

### 6.1 Améliorer et densifier la communication autour des fonds et banques multilatéraux : le groupe permanent « multilatéral » CNDSI

Les banques et fonds multilatéraux sont la partie la moins visible de l'aide française. Ils se présentent parfois comme des « boîtes noires ». Pourtant les sommes en jeu sont élevées : elles représentent plus de 2 milliards d'euros par an de ressources budgétaires.

Hormis pour le FMSTP, qui bénéficie d'un statut privilégié en raison de son origine et d'une relative bonne communication en direction des parlementaires et de l'opinion publique, les instruments de l'aide multilatérale sont largement ignorés. Ils n'ont figuré dans aucun ordre du jour du CNDSI, depuis sa création en 2014. Les rapports sur l'APD française sont peu documentés sur ce sujet. On ne compte qu'un seul rapport parlementaire récent qui leur est consacré<sup>23</sup>. Cette lacune est ancienne, d'où une relative indifférence des divers acteurs probablement fondée sur l'ignorance.

Pour rendre légitime et intelligible l'effort français, il importerait donc de leur accorder une meilleure place dans le dispositif d'information sur la coopération française en matière de développement. Il conviendrait notamment d'inscrire formellement dans l'agenda du CNDSI un exercice annuel de communication autour du multilatéral, qui pourrait notamment faire le point sur la prise en compte des recommandations de ce groupe de travail (si celles-ci sont adoptées par le CNDSI). Pour ce faire, il est proposé de créer un point focal « multilatéral » CNDSI, composé d'un membre de chaque collège destinataire des informations et qui pourrait être sollicité par le Gouvernement pour avis avant chaque réunion importante, notamment en amont des reconstitutions.

Par ailleurs, il est préconisé d'inciter le bureau France des fonds multilatéraux à organiser une rencontre parlementaire pour améliorer le cadre de suivi et d'évaluation.

### 6.2 Inscrire les contributions françaises dans une stratégie d'influence : créer l'équipe France

La stratégie d'influence au sein des institutions de financement multilatéral devrait s'appuyer sur tous les acteurs français, qu'il s'agisse bien sûr des fonctionnaires et agents français en poste dans ces institutions, mais aussi dans la mise en avant plus systématique des compétences représentées par les opérateurs associatifs, les bureaux d'études, les fondations, les entreprises privées, les agences publiques, les universités ou les collectivités locales<sup>24</sup>.

23. Collin Y. et Requier J.-C., *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur le système multilatéral de l'aide publique au développement*, Sénat, session 2018-2019.

24. La stratégie d'influence est une préoccupation périodiquement exprimée par les députés : « Le renforcement des équipes françaises au sein de ces institutions, à la fois au sein de leurs administrations propres et au sein des représentations françaises, doit être une priorité de notre stratégie multilatérale » (Kokouendo R. et Poletti B., *Rapport d'information sur l'aide publique au développement*, Assemblée nationale, session 2018-2019, p. 45).

Les leviers d'influence français pourraient emprunter plusieurs canaux : la production intellectuelle étayée par la capitalisation et la recherche ; le meilleur positionnement d'opérateurs français dans les appels d'offres ; la mobilisation et l'accompagnement d'experts français dans les processus de recrutement et l'animation des réseaux d'experts ; les cofinancements, notamment avec l'AFD. Il conviendrait d'inciter à la constitution et à l'organisation d'une délégation des OSC françaises aux assemblées annuelles des fonds.

Pour accroître les synergies entre les divers opérateurs français, la préparation qui fut celle du sommet de Lyon de 2019 sur la reconstitution du FMSTP pourrait servir de modèle.

De la sorte, il est préconisé de constituer de manière *ad hoc* par chacun des principaux fonds multilatéraux (AID, FEM, FIDA, FMSTP, FVC, PME), une « **équipe France** », une coalition d'acteurs français réunissant les meilleures compétences, de la recherche à l'opérationnalité, pour constituer une force d'action conséquente et influente.

### 6.3 Mieux connaître l'action de la France et de ses acteurs : le tableau de bord des opérateurs français

L'ignorance de l'identité précise des opérateurs français des fonds multilatéraux, que l'on retrouve presque partout, est un handicap sérieux pour l'élaboration et le suivi d'une stratégie française. Il conviendrait par conséquent de créer et de tenir à jour un tableau de bord des opérateurs français de chacun des fonds.

Ce travail, dont l'ampleur et la difficulté ne sont pas méconnues du groupe de travail, est indispensable. Il pourrait utilement être associé à celui déjà engagé par la DG Trésor pour mieux faire bénéficier les entreprises privées, les associations et les collectivités locales des opportunités dans les institutions multilatérales avec sa publication bimestrielle *Objectif développement, le billet des représentants français au sein des institutions financières internationales*, réalisée en partenariat avec Business France et MEDEF international et qui compte à ce jour 19 numéros<sup>25</sup>.

### 6.4 Contribuer au renforcement des capacités locales par une assistance technique dédiée : le 5 % multilatéral

La position exprimée par la France est que la dimension partenariale est la clé de l'efficacité : « ne pas faire pour mais faire avec »<sup>26</sup>. Cette règle devrait être systématiquement respectée dans l'action multilatérale.

Comment établir ce partenariat ? Par la concertation en amont, puis par la recherche de l'appropriation par le bénéficiaire du projet ou du programme concerné. Pour ce faire, l'expertise française, qui repose souvent sur une connaissance intime du terrain (du fait notamment de l'histoire de son dispositif de coopération, qui a contribué à créer une compétence particulière dans maints domaines), devrait être beaucoup mieux valorisée aux différents niveaux de la chaîne d'utilisation des ressources multilatérales.

L'**Initiative 5 %**, mise en place pour le Fonds mondial afin de renforcer les États bénéficiaires par l'assistance technique notamment française (aux deux tiers), pourrait utilement servir de modèle aux autres fonds importants. Elle est peu coûteuse et possède un « retour sur investissement » très significatif. Elle permettrait de surcroît de répondre à un ensemble de besoins locaux exprimés mais non satisfaits, tels que la mise en réseau d'acteurs (locaux et régionaux) ou l'essor d'espaces de collaboration (physiques et virtuels).

### 6.5 Améliorer la cohérence avec les autres interventions multilatérales et bilatérales dans le même domaine : le cadre stratégique thématique

Nombre d'impératifs opérationnels, comme la nécessité d'introduire plus de flexibilité dans l'exécution, de tolérer plus de risques, de passer du statut de pourvoyeur à celui de partenaire de l'aide ou encore d'éviter de recourir à des schémas linéaires simplistes pour mesurer les résultats, sont défendus par la France.

25. Il pourrait être envisagé de renforcer la communication sur le partenariat, par exemple, en demandant au bureau parisien de la Banque mondiale d'élaborer une plaquette, comme celle réalisée pour l'Allemagne : <http://pubdocs.worldbank.org/en/104321538570106267/Germany-Portfolio-at-a-Glance-EDS05-Website.pdf>.

26. Le Drian J.-Y., au CESE, 25 février 2020.

Une meilleure articulation des actions bilatérales et multilatérales de la France renforcerait la cohérence indispensable entre les divers instruments. Cette articulation devrait être envisagée à différents niveaux :

- sur le plan financier, il s'agit de savoir quelle est l'offre financière la plus adaptée pour servir la politique française dans l'un de ses 4 domaines clés et en direction des 19 pays prioritaires, sachant que diverses options sont souvent ouvertes : articulation prêts et dons, crédits d'urgence et financements post-crise, ou divers autres mixages ;
- sur le plan opérationnel, le dialogue régulier entre acteurs bilatéraux et multilatéraux, fondé notamment sur le franc partage de méthodologies et d'informations sur les projets et les contreparties nationales ;
- sur le plan sectoriel enfin, l'important étant d'éviter les redondances et de fonder l'action des bailleurs sur leurs principaux avantages comparatifs en matière sectorielle (dans l'esprit de la Déclaration de Paris de 2005 : alignement, harmonisation, appropriation, gestion axée sur les résultats, redevabilité).

L'uniformisation de l'offre de services et d'interventions (pour un problème, une solution standard) par les fonds et banques présente l'inconvénient d'occulter les approches locales et innovantes, et de maintenir dans l'ombre les secteurs orphelins, mal couverts par l'aide ou ne nécessitant que peu de moyens. Pour chacun des quatre domaines prioritaires de la coopération française, à savoir climat, santé, éducation et égalité entre les femmes et les hommes, il est donc recommandé de définir un cadre stratégique ouvert et clair qui permette d'évaluer la pertinence du recours à tel ou tel instrument (ou du mixage entre deux ou plusieurs) au regard des priorités et des démarches préconisées par la France. Ce cadre pourrait ensuite faire l'objet d'un suivi par les ambassadeurs et ambassadrices thématiques.

## 6.6 Améliorer l'efficacité des représentations à l'étranger : l'inclusion du multilatéral dans le conseil de développement local

En comparaison avec d'autres pays, la France dispose d'un atout significatif : son réseau à l'étranger. Présente dans 178 ambassades et représentations permanentes, elle a le troisième réseau d'ambassades et de consulats en nombre de pays couverts, complété notamment par le réseau à l'international de la DG Trésor (présence de plus de 700 agents dans 112 pays étrangers) et de l'AFD (réseau de 85 agences et bureaux de représentation).

La mobilisation de ce réseau sur le terrain pourrait être optimisée. La consultation en amont, la concertation et la formulation des avis sur le terrain restent souvent cloisonnées et au cas par cas, selon le temps, le degré de priorité et l'intérêt accordé aux projets concernés. Si les services économiques de Bercy fournissent des avis sur les projets examinés dans les institutions suivies par la DG Trésor, il n'y a, semble-t-il, pas de contribution systématique de l'AFD et du service de coopération et d'action culturelle local, qui disent souvent ignorer les projets de l'AID ou du FAD, par exemple.

Dans ces conditions, la représentation de l'État à l'étranger devrait s'organiser de telle façon que les priorités thématiques de la politique nationale soient effectivement reflétées dans les démarches et opérations des fonds au plan local. Pour ce faire, le plan d'action des ambassadeurs pourrait comprendre des objectifs relatifs à la santé, au climat, au genre et, plus largement, au développement. Des formations à l'ingénierie des financements multilatéraux devraient être proposées aux agents en poste, à l'instar de la DG Trésor, qui effectue déjà des formations pour ses agents en poste à l'étranger.

La création prévue par le projet de loi sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales (2020) du **conseil de développement local** auprès des ambassadeurs devrait favoriser la mise en musique de l'offre française et le dialogue avec les partenaires locaux sur leurs besoins et leurs capacités de mise en œuvre.

## 6.7 Renforcer la redevabilité : introduire le multilatéral dans l'évaluation de la commission indépendante

Dans la pratique, la question de l'efficacité de l'aide met toujours en confrontation des buts multiples, des objectifs multidimensionnels à réaliser avec un système d'information imparfait et des difficultés pour mesurer l'impact des actions. À un moment où le doute sur l'efficacité de l'aide publique réapparaît et traverse toutes les institutions, bilatérales et multilatérales, il importerait de renforcer la transparence et la redevabilité de la politique de développement, compte tenu de l'accroissement des moyens qui devraient lui être consacrés.

Le projet de loi sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales (2020) institue une commission indépendante en vue de conduire une **évaluation exigeante, indépendante et dotée de moyens renforcés**. Il importerait d'accorder le même soin à l'examen des actions qui relèvent du multilatéral qu'à celles qui relèvent du bilatéral

et de quitter le niveau « macro » (comme nombre d'évaluations qui s'y cantonnent souvent) pour une appréciation sur la base de critères d'impact sur la réduction des vulnérabilités et sur le renforcement des capacités locales.

## 6.8 Imposer les règles en matière de diversité linguistique, notamment en faveur du français : jouer la carte francophone

La barrière de la langue est commune. Le français est en partie ignoré dans les quatre fonds. Il en résulte un effet d'éviction au profit des anglophones, tant dans les débats que dans la sélection des projets. La langue est aussi un vecteur de valeurs qui peuvent être mieux formulées dans la langue d'origine. L'ouverture linguistique assure une participation effective et accrue de tous au processus de travail des organisations internationales, ainsi qu'une efficacité plus grande, de meilleurs résultats et une plus grande implication.

L'insistance sur l'usage systématique du français dans la documentation et dans la prise de parole au sein des institutions concernées demeure un enjeu insuffisamment pris en considération, au-delà des déclarations d'intention. **Assurer l'interprétation et la traduction correctes** depuis et vers chacune des six langues officielles (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe), à l'oral comme à l'écrit, est crucial pour les travaux des organisations concernées.

Enfin, lorsqu'une telle initiative n'existe pas, il pourrait être étudié la constitution au sein des fonds, en tant que de besoin, d'un « **groupe francophone** » pour la promotion de la pratique du français et pour assurer la formation d'une coalition de « volontaires » qui partagent les mêmes valeurs, mais aussi pour l'alignement des prises de position (à l'instar de ce qui se fait déjà dans certaines organisations).

# Sources consultées

## Sur le FMSTP

- The Global Fund, *Annual financial report 2018*
- The Global Fund, *Results report 2018*
- UNAIDS, « Data 2018 »
- ONU Femmes, « VIH/sida : quelques faits et chiffres »
- Initiative 5 %, *Rapport annuel 2018*
- Initiative 5%, *L'Essentiel 2018*
- MOPAN 2015-16, Évaluations, *Le fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme*, résumé exécutif
- Fonds mondial, *Stratégie du Fonds mondial pour la période 2017-2022, Investir pour mettre fin aux épidémies*
- Julien-Lafferrière J., *Rapport à l'Assemblée nationale, projet de loi de finances 2020 (n° 2272)*
- Ridde, V., « Les paradoxes français de la santé mondiale », AOC Media
- Fonds mondial, « Argumentaire d'investissement – sixième reconstitution des ressources 2019 »
- MEAE, *Analyse sur la présence des ONG/structures françaises dans la mise en œuvre des programmes du Fonds mondial*, 2017
- The Global Fund, *Pledges and Contributions Report*, 2019
- Compte rendu de la réunion du groupe de travail du CNDSI du 12 septembre 2019 : « Présentation du bilan et enjeux de reconstitution du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme – Groupe de travail du CNDSI »
- Fonds mondial, *Le cadre d'indicateurs clés de résultats du Fonds mondial – Audit de suivi*, 27 mars 2019
- Solthis, « Entretien avec Louis Pizarro », octobre 2019

## Sur le FVC

- Green Climate Fund, « About GCF ». Consulté le 30 novembre 2019
- Green Climate Fund, « GCF Indigenous Peoples Policy ». Consulté le 30 novembre 2019
- Berk N. et Eisen J., *De l'argent dépensé en pure perte ? Risques et opportunités pour le Fonds vert pour le climat dans les forêts tropicales du bassin du Congo*, Rainforest Foundation, septembre 2019
- Cour des comptes, rapport de la Cour des comptes, référé 2019-1866. Objet : La contribution de la France au Fonds vert pour le climat (exercices 2012 à 2017)

- Green Climate Fund and the Paris Agreement, *Climate Focus Client Brief on the Paris Agreement*, Climate Focus, 2016
- Green Climate Fund, *At a Glance, Project portfolio*, June 2020
- Green Climate Fund, *Raising Ambitions, Empowering Action*, 2019
- Kill J. et Schalatek L., *Green Climate Fund and REDD+: Funding the Paradigm Shift or Another Lost Decade for Forests and the Climate?*, Heinrich Boll Stiftung, Washington, DC, 2019
- Institut de l'économie pour le climat (Institute for Climate Economics – I4CE), « Panorama des financements climat en France » (I4CE est un *think tank* dédié au climat fondé par la Caisse des dépôts et l'AFD)
- Perrault A. et Leonard S., *The Green Climate Fund : Accomplishing a Paradigm Shift ?*, Initiative des droits et ressources, Washington, DC, octobre 2017
- Cabinet Baastel, *Évaluation de la dotation de la France au FVC*, 10 septembre 2019
- Green Climate Fund, *Raising Ambitions for Transformative Climate Action*, 2019
- Green Climate Fund, *Consideration of funding proposals – Addendum, Funding proposal package for FP001*, 15 octobre 2015

## Communications reçues :

- DG Trésor
- DGM (MEAE)
- Care
- Association pour la gestion durable et la valorisation des déchets et des matières premières minérales
- Cités unies France

## Sur l'AID

- MOPAN, *Rapport d'évaluation institutionnelle de la Banque mondiale*, résumé exécutif, 2017
- Barret D., Kéré A., sous la direction de Guillaumont-Jeanneney S., *Analyse de l'aide accordée aux pays du Sahel – Première partie : analyse à partir des statistiques du comité d'aide au développement de l'OCDE*, rapport de la chaire Sahel de la FERDI, 2018, 132 p.



- Andersen J. J., Johannesen N. et Rijkers B., « Elite Capture of Foreign Aid, Evidence from Offshore Bank Accounts », *Policy Research Working Paper 9150*, Groupe de la Banque mondiale (GBM), 2020, p. 19
- E&Y, *Évaluation rétrospective de la dotation de la France à l'AID*, 2019

## Sur le FAD

- BAD, *Rapport annuel 2018*
- DG Trésor, Synthèse, *Évaluation de la contribution française au Fonds africain de développement (FAD-12 et 13)*, 2016
- Technopolis, *Évaluation de la contribution française au Fonds africain de développement (FAD-12 et 13)*, 2016
- Site du MEF : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/>

Ce rapport, rédigé par les coprésidents du groupe de travail, a bénéficié de la relecture et des commentaires de divers agents du MEAE et du MEF. Il sera formellement présenté à l'occasion de la prochaine session plénière du CNDSI. À ce stade, il n'engage que les membres du groupe de travail.

## Membres du groupe de travail

### Coprésidence

Soukri Cherif Olfa, collègue des personnalités étrangères du CNDSI  
 Jacquemot Pierre, collègue des ONG du CNDSI

### Membres

Illiaquer Yann, collègue ONG (Coordination Sud)  
 D'Ersu Antonin, collègue des employeurs (MEDEF)  
 Destombes Jérôme, AFD  
 Goldberg Kevin, Groupe SOS  
 Maffert Léa, DGM/DDD  
 Michel Monica, collègue parlementaires (Assemblée nationale)  
 Serres Josué, DGM/DDD  
 Tarran Michel, DGM/CIV  
 Tison Stéphanie, collègue des employeurs (MEDEF)  
 Toussaint Amandine, DGM/CIV  
 Villard Duran Camila, collègue recherche  
 Sevrin Geneviève, collègue collectivités (Cités unies France)

## Experts sollicités

### Sur l'AID et la BAD

Clément Roman (DG Trésor)  
 Leonardo Puppetto (DG Trésor)

### Sur le Fonds vert

Viviane Habert (sous-direction de l'environnement et du climat – CLEN)  
 Juliana Devis-Cantillo (DG Trésor)  
 Vincent Szleper (CLEN)  
 Leonardo Puppetto (DG Trésor)

### Sur le Fonds mondial

Lionel Vignacq (sous-direction du développement humain)

## Consultations

Brigitte Collet, ambassadrice pour le climat  
 Stéphanie Seydoux, ambassadrice pour la santé mondiale  
 Philippe Lacoste, directeur du développement durable  
 Élisabeth Barsacq, conseillère diplomatique auprès du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes  
 Cristina Mejia, Laure Petiville et Mario Sander, Banque mondiale

# Sigles et abréviations

<b>AFD</b>	Agence française de développement	<b>COVID-19</b>	<i>coronavirus disease 2019</i> (maladie à coronavirus 2019)
<b>AID</b>	Association internationale de développement	<b>CRSM</b>	conseiller régional en santé mondiale
<b>APD</b>	aide publique au développement	<b>DDD</b>	Direction du développement durable
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement	<b>DG Trésor</b>	direction générale du Trésor
<b>BAII</b>	Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures	<b>DGM</b>	direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international
<b>BERD</b>	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	<b>DSSR</b>	droits à la santé sexuelle et reproductive
<b>BID</b>	Banque interaméricaine de développement	<b>DTS</b>	droits de tirage spéciaux
<b>BIRD</b>	Banque internationale pour la reconstruction et le développement	<b>EA</b>	entité accréditée
<b>CA</b>	conseil d'administration	<b>FAD</b>	Fonds africain de développement
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement	<b>FAsD</b>	Fonds asiatique de développement
<b>CCNUCC</b>	convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques	<b>FCV</b>	fragilité, conflit et violence
<b>CESE</b>	Comité économique et social européen	<b>FEM</b>	Fonds pour l'environnement mondial
<b>CICID</b>	comité interministériel pour la coopération internationale et le développement	<b>FERDI</b>	Fondation pour les études et recherches sur le développement international
<b>CIV</b>	Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats	<b>FFEM</b>	Fonds français pour l'environnement mondial
<b>CLEN</b>	sous-direction de l'environnement et du climat	<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>CNDSI</b>	Conseil national du développement et de la solidarité internationale	<b>FMI</b>	Fonds monétaire international

<b>FMSTP</b>	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
<b>FSD</b>	Fonds de solidarité pour le développement
<b>FVC</b>	Fonds vert pour le climat
<b>GAVI</b>	Global Alliance for Vaccines and Immunization (Alliance globale pour les vaccins et l'immunisation)
<b>GBM</b>	Groupe de la Banque mondiale
<b>ICN</b>	instance de coordination nationale
<b>MEAE</b>	ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
<b>MEDEF</b>	Mouvement des entreprises de France
<b>MEF</b>	ministère de l'Économie et des Finances
<b>MOPAN</b>	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	organisation non gouvernementale
<b>ONUSIDA</b>	programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
<b>OSC</b>	organisation de la société civile
<b>PED</b>	pays en développement

<b>PEID</b>	petit État insulaire en développement
<b>PEPFAR</b>	<i>President's Emergency Plan for AIDS Relief</i> (plan d'urgence des États-Unis pour la lutte contre le sida)
<b>PMA</b>	pays les moins avancés
<b>PME</b>	Partenariat mondial pour l'éducation
<b>PPP</b>	pays pauvres prioritaires
<b>PR</b>	récipiendaire principal
<b>PROPARCO</b>	Promotion et participation pour la coopération économique
<b>RBM</b>	<i>Roll Back Malaria</i> (partenariat)
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>Solthis</b>	Solidarité thérapeutique et initiatives pour la santé
<b>TER</b>	train express régional
<b>UIE</b>	unité indépendante d'évaluation
<b>UNITAID</b>	organisation internationale d'achats de médicaments, chargée de centraliser les achats de traitements médicamenteux afin d'obtenir les meilleurs prix possibles, en particulier à destination des pays en voie de développement
<b>VIH/sida</b>	virus de l'immunodéficience humaine/ syndrome d'immunodéficience acquise

# Figures

<b>Figure 1</b>	Répartition de l'aide multilatérale en 2017.....	7
<b>Figure 2</b>	Le carré de l'évaluation.....	10
<b>Figure 3</b>	Répartition de l'aide multilatérale française dans le secteur de la santé.....	17
<b>Figure 4</b>	Les objectifs de l'Initiative 5 %.....	18
<b>Figure 5</b>	Engagements au 1 <sup>er</sup> novembre 2019. Les 14 premiers contributeurs en dollars.....	26
<b>Figure 6</b>	Montants engagés par le FVC par sous-thématique et nombre de projets comportant chaque sous-thématique.....	27
<b>Figure 7</b>	Architecture du FVC.....	29
<b>Figure 8</b>	Implantation des projets du FVC (2015-2019).....	31
<b>Figure 9</b>	Principales réalisations de l'AID entre 2011 et 2019.....	35
<b>Figure 10</b>	Pays d'intervention de l'AID/de l'AFD en 2018.....	36
<b>Figure 11</b>	Financement de l'AID-19 pour les pays en situation de fragilité, de conflit ou de violence (FCV).....	36
<b>Figure 12</b>	Contributions par pays lors des reconstitutions AID-18, AID-17 et AID-16 et part de leur contribution.....	37
<b>Figure 13</b>	Vision schématique du dispositif de pilotage de la France à l'AID.....	40
<b>Figure 14</b>	Nombre de ressortissants des principaux pays dans le personnel de la Banque mondiale.....	42
<b>Figure 15</b>	Carte d'implantation du FAD.....	45
<b>Figure 16</b>	Les principaux pays bénéficiaires des FAD-12 et 13.....	47

# Encadrés

<b>Encadré 1</b>	La prise en compte de la pandémie de la COVID-19 .....	11
<b>Encadré 2</b>	Quelques ONG internationales récipiendaires du Fonds mondial .....	19
<b>Encadré 3</b>	Le FVC en bref .....	25
<b>Encadré 4</b>	Le point de vue du rapport Baastel (2019) .....	31
<b>Encadré 5</b>	Le point de vue du rapport Baastel (2019) .....	32

# Tableaux

<b>Tableau 1</b>	Les fonds multilatéraux et la place de la France .....	12
<b>Tableau 2</b>	Nombre de projets approuvés au 31 janvier 2020 .....	27
<b>Tableau 3</b>	Nombre d'entités accréditées au 1 <sup>er</sup> janvier 2020 .....	29
<b>Tableau 4</b>	Dotations globales du FAD 2011-2019 .....	45
<b>Tableau 5</b>	Contribution française par rapport aux contributions des autres bailleurs .....	46
<b>Tableau 6</b>	Classement des contributeurs lors des reconstitutions du FAD .....	46





Rapport

# La stratégie française auprès des banques et fonds multilatéraux

Représentant une part significative de l'aide publique au développement française (45 % en 2018), les activités multilatérales sont un levier d'action essentiel dans la mise en œuvre de la politique de développement de la France.

Aussi, afin d'accroître la transparence sur les contributions de la France aux institutions multilatérales et d'évaluer les résultats obtenus, s'est constitué un groupe de travail « banques et fonds multilatéraux » au sein du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI), en concertation étroite avec les services de la direction générale du Trésor et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Les travaux du groupe de travail se sont conclus par une série de huit recommandations. Ces dernières visent à favoriser le suivi des objectifs stratégiques fixés et à promouvoir la pleine participation des acteurs locaux et régionaux aux actions menées et financées par la France via les banques et fonds multilatéraux. Le présent rapport constitue la restitution de ce groupe de travail.

Le CNDSI est l'instance de concertation privilégiée entre les acteurs non-étatiques et l'État français sur les questions liées à la politique de développement et de coopération internationale de la France. Il contribue aux réflexions sur la construction et la mise en œuvre des objectifs, des orientations et des moyens de la politique française de développement.

© MEAE 2020

## Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international  
Délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats

Conception graphique couverture : MEAE – Direction de la communication et de la presse

Maquettage : Iskouhi Mouradian

Impression : Service de reprographie du MEAE