
**Les aides publiques au développement
en France et en Allemagne :
perspectives comparées**

**Alexander von Kap-Herr
Jennifer Moreau**

Septembre 2008

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

ISBN : 978-2-86592-361-8

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
LES ENJEUX DE LA RENOVATION DE L'APD FRANÇAISE	4
La coopération au développement au service de la politique étrangère française.....	4
Les spécificités de la coopération française dues à l'héritage historique	5
Un niveau d'APD élevé, mais encore loin des objectifs internationaux	6
Les priorités sectorielles et géographiques de l'aide française.....	6
Un dispositif en mutation pour répondre aux nouveaux défis	8
LES OBJECTIFS DE SIMPLIFICATION ET DE RATIONALISATION DE L'APD ALLEMANDE.....	10
Une politique étrangère distincte de la politique de développement	10
Une APD en constante augmentation, mais menacée par les contraintes budgétaires.....	11
Les priorités sectorielles et géographiques de l'aide allemande	12
Vers une simplification du paysage institutionnel ?.....	13
DES APPROCHES CONJOINTES	15
Une philosophie et des priorités communes	15
Des initiatives et travaux conjoints.....	17
PERSPECTIVES.....	18
Rationaliser les systèmes d'aide français et allemand.....	18
Concentrer l'aide et la rendre complémentaire entre les deux pays	19
Contribuer à la politique européenne de développement	20

Introduction

L'année 2008 est, selon les ministres européens du Développement, « une année cruciale pour le développement et la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)¹ ». Une série d'événements de haut niveau viendront en effet rythmer la seconde moitié de l'année 2008 et marqueront donc le volet « Coopération au développement » de la présidence du Conseil de l'Union européenne (UE), que la France assure un an après la double présidence de l'Allemagne du Conseil de l'Union européenne (premier semestre 2007) et du G8 (année 2007). Les événements en question sont le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (Accra, 2-4 septembre 2008), les Sommets sur les besoins de l'Afrique en matière de développement et les OMD (New York, 22 et 25 septembre) et la Conférence internationale sur le financement du développement (Doha, 29 novembre – 2 décembre 2008).

Le programme de la présidence s'appuie en partie, notamment en matière de coopération internationale et de développement, sur les initiatives lancées par l'Allemagne. Les volets « Coopération au développement » des présidences allemande et française ont plusieurs points communs :

- les questions environnementales, abordées sous l'angle de l'énergie par l'Allemagne et de l'adaptation des pays en développement au changement climatique par la France ;
- le développement économique : négociation des Accords de partenariat économique (APE) entre

Jennifer Moreau est chargée de mission à la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID) du ministère des Affaires étrangères et européennes. Alexander von Kap-Herr est chargé de mission Europe à l'Agence française de Développement (AFD).

Les vues ici exprimées par les deux auteurs sont personnelles et ne sauraient engager en aucun cas leurs institutions respectives. Les deux auteurs tiennent à remercier tout particulièrement Jean-Marc Châtaigner, directeur de cabinet du secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la Francophonie, pour son aide précieuse dans la mise à disposition d'un grand nombre d'informations et la formalisation critique de plusieurs idées exprimées dans cet article.

¹ Conseil Affaires générales et Relations extérieures du 25 mai 2008.

l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sous présidence allemande ; renforcement de l'investissement en Afrique et de l'effet de levier de l'Aide publique au développement (APD) sur le développement économique sous présidence française ;

- l'efficacité de l'aide : adoption sous présidence allemande d'un code de conduite européen sur la complémentarité de l'aide et la division du travail.
- d'un point de vue géographique, la Présidence allemande du G8 a fait de l'Afrique une priorité. Un plan de communication pour l'Afrique a notamment été mis en place afin de promouvoir le continent et de mettre en avant son potentiel. Cette approche rejoint celle de la France, qui a lancé le 19 juin 2008 un programme intitulé « 8 chantiers pour l'Afrique »².

Au-delà de ces points communs dans les programmes des présidences française et allemande, comment la France et l'Allemagne collaborent-elles en matière de coopération au développement ? Dans cet article, consacré à la question, nous comparons dans un premier temps les systèmes d'aide, ainsi que la nature de l'aide des deux pays, pour ensuite expliquer pourquoi les approches française et allemande sont souvent conjointes, tant dans la formulation des politiques de développement que dans la mise en œuvre de projets concrets dans les pays partenaires. En dressant le panorama de ces aides, ainsi que des politiques et projets conjoints, nous souhaitons présenter les défis communs auxquels la France et l'Allemagne sont confrontées et explorer des pistes nouvelles pour la coopération franco-allemande dans le domaine du développement.

² « 8 chantiers pour l'Afrique », Conférence de presse d'Alain Joyandet, secrétaire d'État auprès du Ministre des Affaires étrangères et européennes chargé de la Coopération et de la Francophonie, Paris, 19 juin 2008.

Les enjeux de la rénovation de l'APD française

Tout comme l'Allemagne, la France est l'un des leaders mondiaux dans le domaine de la coopération au développement, ce que rappelle la dernière revue par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) conduite par le Royaume-Uni et la Suède. Sur la scène internationale, la France se distingue par ses réflexions sur la gestion des biens publics mondiaux (BPM) et un engagement fort dans la lutte contre les pandémies³. De plus, elle a mis en place des financements innovants pour le développement, comme la contribution internationale prélevée sur les billets d'avion, qui permet de financer à moindre coût des médicaments pédiatriques (UNITAID), ou encore la loi Oudin-Santini, grâce à laquelle des collectivités françaises peuvent utiliser jusqu'à 1 % des budgets du service public de l'eau et de l'assainissement pour des actions de coopération décentralisée dans ces domaines.

La coopération au développement au service de la politique étrangère française

Un des éléments qui distingue le plus la France et l'Allemagne est le positionnement de la coopération internationale par rapport à la politique étrangère. Depuis l'intégration en 1999 du ministère de la Coopération au ministère des Affaires étrangères, la coopération au développement et la politique étrangère sont deux politiques intégrées – l'objectif affiché étant de faire du ministère des Affaires étrangères et européennes « un ministère de la mondialisation⁴ ». Lors de son intervention devant la Conférence des ambassadeurs en août 2007, le ministre des Affaires étrangères et européennes a précisé sans aucune ambiguïté que l'aide au développement constitue « une dimension essentielle » de la diplomatie française. L'évolution institutionnelle française n'est pas sans rappeler celle intervenue aux États-

³ Avec 300 millions d'euros par an, elle est notamment le second contributeur au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (FMSTP).

⁴ Lettre de mission du Président de la République au Ministre des Affaires étrangères et européennes, 27 août 2007, Paris.

Unis lorsque l'United States Agency for International Development (USAID) a été placée, durant le premier mandat Bush, sous la responsabilité du Département d'État. L'Allemagne dispose en revanche d'un ministère entier dédié uniquement à la coopération économique et au développement (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ) ; celui-ci est dirigé par une ministre à la Coopération, Heidemarie Wieczorek-Zeul, qui est en poste depuis 1998⁵. Le modèle allemand est en cela relativement proche de celui existant au Royaume-Uni, avec le Department for International Development (DFID).

Les spécificités de la coopération française dues à l'héritage historique

À la différence de l'Allemagne, la construction du système français de coopération est largement le résultat de l'histoire et de la sédimentation de liens construits pendant la colonisation ou lors des processus d'indépendance des pays africains : l'Agence française de Développement (AFD) est ainsi la lointaine héritière de la Caisse centrale de la France Libre créée à Londres en 1941 par le régime du Général de Gaulle pour tenir les fonctions de la Banque de France ; le ministère français de l'Économie et des Finances continue à jouer un rôle particulier pour les pays de la zone Franc en garantissant sans limite la convertibilité en Euros des Francs CFA, dont la création remonte à 1945. L'aide française a longtemps été orientée en priorité vers les pays francophones d'Afrique sub-saharienne, appelés aussi « pays du champ », avec un ministère de la Coopération qui leur était exclusivement dédié entre 1960 et 1999.

Les liens étroits qu'entretient la France avec de nombreux pays partenaires dans les domaines politique, économique et culturel se reflètent dans la nature de la coopération française. Celle-ci comprend l'aide au développement, mais aussi la coopération culturelle et linguistique, la coopération scientifique et technique, la coopération audiovisuelle, sans oublier la coopération monétaire ou militaire. Un aspect sectoriel original de l'APD française – qu'elle partage avec d'autres pays latins comme l'Italie, l'Espagne ou le Portugal – est la place toute particulière accordée à la diversité culturelle. Aux yeux des responsables politiques français, elle constitue en quelque sorte un quatrième pilier du développement durable aux côtés de la croissance économique et des objectifs environnementaux et sociaux – ces deux derniers aspects étant sans nul doute plus prédominants dans la coopération allemande.

⁵ Depuis sa nomination et avant la nomination en mars 2008 d'Alain Joyandet comme Secrétaire d'État à la Coopération et à la Francophonie, Heidemarie Wieczorek-Zeul a donc eu cinq homologues français : Charles Josselin, Pierre-André Witzer, Xavier Darcos, Brigitte Girardin et Jean-Marie Bockel.

Un niveau d'APD élevé, mais encore loin des objectifs internationaux

Avec 7,261 milliards d'euros d'APD (contre 8,961 milliards pour l'Allemagne), la France était en 2007 au troisième rang mondial des bailleurs de fonds bilatéraux. L'Allemagne et la France sont respectivement les premier et second bailleurs européens en termes de volume devant notamment le Royaume-Uni, l'Espagne ou l'Italie, et encore plus largement devant les nouveaux États membres de l'UE. Ni la France ni l'Allemagne ne font cependant partie du groupe des pays dont l'APD a atteint ou dépassé les 0,7 % de leur revenu national brut (RNB)⁶, contrairement à la Suède (0,93 %), au Luxembourg (0,9 %), aux Pays-Bas (0,81 %) ou encore au Danemark (0,81 %).

Afin d'atteindre ces objectifs, la France doit augmenter son aide programmable (les ressources budgétaires), mais également améliorer la prévisibilité de son aide non-programmable qui couvre les frais de scolarité (coûts universitaires d'étudiants des pays en développement en France), l'accueil des réfugiés ou encore les annulations de dettes. L'augmentation de l'APD ces dernières années s'explique par d'importantes opérations d'annulation de dette engagées dans le cadre du G8 et avalisées par le Club de Paris, notamment l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTTE) et les opérations d'apurement des dettes nigériane et irakienne. Entre 2001 et 2006, le montant annuel des annulations de dette mises en œuvre par la France a été multiplié par 7, passant de 366 millions d'euros à 2,7 milliards. Le décrochage apparu en 2007 (le ratio français d'APD a baissé assez brutalement de 0,47 % en 2006 à 0,39 % en 2007) est largement lié à la décroissance rapide de ces annulations de dettes. La situation de l'APD allemande est similaire.

Les priorités sectorielles et géographiques de l'aide française

Les axes prioritaires de l'aide française et les grandes orientations sectorielles et géographiques sont définis et approuvés par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) sous l'autorité du Premier ministre. Le co-secrétariat est assuré par les ministères des Affaires étrangères et européennes (à travers sa Direction générale de la Coopération internationale et du développement - DGCID), le ministère de l'Économie, des Finances

⁶ Tel est l'objectif défini lors d'engagements internationaux (Consensus de Monterrey, 2002) et européens (0,51 d'APD/RNB en 2010 et 0,7% d'APD/RNB en 2015).

et de l'Emploi (à travers sa Direction générale du Trésor et de la Politique économique – DGTPE) et, depuis 2007, le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (avec son service des relations internationales et du codéveloppement).

Les priorités thématiques de l'APD française ont été approuvées par le CICID sous la forme de sept stratégies sectorielles : l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le SIDA, l'agriculture et la sécurité alimentaire (qui viennent de prendre une nouvelle dimension depuis le début de l'année 2008 avec la hausse des prix alimentaires), la protection de l'environnement et le développement des infrastructures et celui du secteur productif. Par rapport à de nombreuses autres aides bilatérales, les aides allemande et française accordent une priorité commune au soutien du secteur privé, au financement des infrastructures à travers des partenariats public-privé et plus largement à la thématique de la croissance pro-pauvres comme facteur de développement. Le 19 juin 2008, le secrétaire d'État de la Coopération et de la Francophonie a à nouveau souligné l'importance du « développement économique » qui, avec l'« influence culturelle », forme la colonne vertébrale de la coopération de la France avec l'Afrique. Il l'a fait à l'occasion du lancement de « 8 chantiers prioritaires pour l'Afrique », que sont : le soutien au secteur privé, la relance des agricultures africaines, le renforcement du rôle des femmes, le triplement de la présence des volontaires internationaux sur le terrain, l'accompagnement des organisations non gouvernementales (ONG) dans leur dynamique de croissance, le développement de l'éducation et de la langue française, le renforcement de l'audiovisuel extérieur et de la présence militaire française sur le terrain⁷.

C'est également le CICID qui a procédé à plusieurs ajustements successifs de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP). Créée en 1998, la ZSP a fixé une première liste de 61 pays en 1999 autour de deux critères : la situation économique et financière du pays et l'impact de l'aide bilatérale. En 2002, certains pays frontaliers des collectivités locales françaises d'Outre-mer ont été retirés de la liste⁸. Bien que les pays émergents n'y figurent pas, le CICID a successivement autorisé l'AFD à intervenir dans plusieurs de ces pays comme la Chine, l'Inde, le Pakistan ou le Brésil. En juin 2008, le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a décidé d'accentuer la concentration géographique de l'aide par la « substitution d'un système de « partenariats différenciés » à l'actuelle ZSP »⁹. La France envisage en effet de concentrer son aide sur une dizaine de

⁷ « 8 chantiers pour l'Afrique », *op. cit.*

⁸ Exemples : Antigua et Barbude, Barbade, Seychelles, Saint Christophe et Nieves, Sainte-Lucie, Maurice, Grenade, Dominique, Saint Vincent et Grenadines

⁹ L'action de l'État à l'étranger est mise au service d'une politique d'influence et des nouvelles priorités internationales de la France, Conseil de modernisation des politiques publiques, Paris, 11 juin 2008.

pays prioritaires (pays les moins avancés « PMA » et francophones), sur des pays avec lesquels elle entretient des relations privilégiées et sur des pays en lien avec des enjeux globaux ou régionaux.

Un dispositif en mutation pour répondre aux nouveaux défis

Le système institutionnel français de coopération reste particulièrement complexe en dépit des réformes de structures entamées en 1998 et poursuivies en 2004-2005. Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy à l'Élysée, un nouvel acteur est apparu : le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire. D'un point de vue budgétaire, la politique de coopération au développement regroupe donc à présent trois programmes différents : le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et européennes et exclusivement constitué de dons (enveloppes bilatérale et multilatérale, hors institutions financières internationales et banques régionales de développement) ; le programme « Aide économique et financière au développement », géré par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et recouvrant le coût des prêts, une partie du désendettement et la contribution de la France aux reconstitutions des grandes banques multilatérales et le programme « codéveloppement », créé en 2007 dans le cadre de la nouvelle mission du ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

L'AFD est qualifiée par le CICID d'« opérateur pivot » de l'aide française. En 2006, la part de l'AFD dans l'aide bilatérale était de 11,8 % en termes de décaissements et de 19,2 % en termes d'engagements. Le CMPP prévoit un approfondissement des réformes du dispositif institutionnel avec le transfert le plus complet possible de toutes les activités opérationnelles résiduelles à l'AFD et le renforcement corollaire de la gouvernance stratégique de l'Agence par ses tutelles (le ministère des Affaires étrangères et européennes, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et le ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire), notamment « par un contrat unique d'objectifs et de moyens avec l'État et par un renforcement du pouvoir de coordination et d'animation des ambassadeurs sur le terrain ».

Le pilotage stratégique de l'aide incombera à la future « direction d'état-major, chargée de la stratégie et du pilotage des opérateurs ». Elle vise notamment à :

- améliorer l'efficacité de l'aide en consolidant ses instruments (avec la mesure des moyens alloués à l'aide, mais aussi des résultats atteints) et en

poursuivant la concentration de l'aide française sur un nombre plus limité de secteurs (« cinq secteurs prioritaires seront identifiés et validés annuellement par le CICID ») et de pays (avec une véritable programmation stratégique de l'aide, afin que celle-ci ne constitue plus seulement un cumul d'engagements politiques isolés) ;

- organiser un pilotage de l'APD française transitant par les canaux européens (à travers le Fonds européen de Développement et les programmes d'aide extérieure du budget général) et multilatéraux pour « remettre de l'ordre dans les 137 contributions internationales que finance le contribuable français » ;
- rechercher des effets de levier, nécessitant en particulier de relancer la réflexion sur les financements innovants.

Dans son communiqué faisant suite à la récente revue par les pairs de l'OCDE, le CAD a aussi invité la France « à formuler un document cadre de coopération spécifiant ses objectifs et sa stratégie à moyen terme et s'imposant à l'ensemble des acteurs publics de l'aide », à mieux associer le Parlement et les organisations de la société civile au dialogue stratégique et à maintenir le soutien de l'opinion publique en développant l'éducation au développement.

Les objectifs de simplification et de rationalisation de l'APD allemande

Une politique étrangère distincte de la politique de développement

Dans le chapitre consacré aux « responsabilités de l'Allemagne en Europe et dans le monde », l'accord de coalition signé entre l'Union chrétienne-démocrate (CDU), l'Union chrétienne sociale (CSU) et le Parti social-démocrate (SPD) précise les objectifs de l'Allemagne en termes de politique étrangère et de politique de développement, considérée comme une « une partie autonome de la politique étrangère¹⁰ ». Les moyens mis à disposition de la coopération allemande doivent concourir à l'atteinte des OMD, tandis que l'unification européenne et le partenariat atlantique forment les deux piliers majeurs de la politique étrangère de l'Allemagne. Le contrat de coalition tend vers l'affirmation et la prise de responsabilité accrue de l'Allemagne au niveau international, notamment par son implication dans différentes opérations militaires extérieures (Kosovo, Afghanistan).

La distinction entre politique étrangère et politique de développement se reflète dans le dispositif institutionnel de l'Allemagne. La politique étrangère est gérée par l'Auswärtiges Amt (AA) et le ministre des Affaires étrangères. Comme on l'a vu plus haut, l'Allemagne dispose également d'un ministère et d'un ministre entièrement consacrés à la coopération au développement. Le BMZ détermine les orientations stratégiques, la programmation et l'évaluation de l'aide. Il est également chargé de redistribuer les ressources budgétaires de l'APD allemande aux agences et de superviser leur mise en œuvre. L'aide humanitaire est mise en œuvre par le AA en lien avec le BMZ. Sur le terrain, le BMZ est représenté par les ambassades allemandes. Dans environ 40 pays prioritaires, le BMZ place au sein de l'ambassade un « agent de développement économique ».

¹⁰ Accord de coalition entre la CDU-CSU et le SPD, Berlin, 11 novembre 2005.

Cependant, depuis quelques années, la part de l'APD allemande transitant par l'AA augmente. Ces financements permettent à l'AA de financer les actions d'aide humanitaire, mais également des projets dans le domaine de la prévention des conflits et des crises ainsi que de la démocratisation. L'AA souhaite concentrer sa part d'APD sur l'Afrique (priorité du G8 présidé par l'Allemagne en 2007), l'Afghanistan et l'Europe du Sud-Est. En 2007, l'APD du ministère des Affaires étrangères allemand s'est élevée à 344 millions d'euros, soit 4,2 % de l'APD globale (contre seulement 3,4 % en 2006).

Une APD en constante augmentation, mais menacée par les contraintes budgétaires

Le contrat de coalition réaffirme également les engagements européens (0,51 % en 2010 et 0,7 % en 2015) et internationaux en termes d'APD. En 2007, le montant total de l'APD de l'Allemagne s'est élevé à 8 961 millions d'euros (soit 0,37 % de son RNB) : l'Allemagne est ainsi le premier contributeur de l'APD en volume au sein de l'UE, juste avant la France ; en revanche, elle occupe « seulement » le 11^{ème} rang des bailleurs européens en ce qui concerne le ratio APD/RNB (juste après la France) et le 12^{ème} rang des bailleurs du CAD de l'OCDE. Le volume de l'aide allemande connaît une augmentation progressive, contrairement à l'APD française : 0,28 % en 2004, 0,36 % en 2005, 0,36 % en 2006. Selon le budget prévisionnel 2009, les ressources du BMZ devraient connaître une nouvelle hausse de 12,4 %, l'équivalent de 800 millions d'euros. Cette constante augmentation de l'aide a notamment été rendue possible par le très fort engagement de la ministre allemande Heidmarie Wiczeorek-Zeul – que le Secrétaire des Nations unies a nommée envoyée spéciale pour la Conférence de Doha sur le Financement du développement, qui aura lieu fin 2008 sous présidence française du Conseil de l'UE. Les engagements d'APD pourraient donc être atteints, mais les ressources budgétaires ne suffiront sans doute pas : les annulations de dettes, dont la part tend à se réduire structurellement, devront également être augmentées et les instruments innovants de financement du développement (dont l'Allemagne s'engage à encourager la mise en œuvre) multipliés. À cet effet, le gouvernement allemand a annulé la dette du Libéria à hauteur de 268 millions d'euros. En ce qui concerne les instruments innovants de financement, elle vend une partie de ses droits d'émission de CO₂ aux enchères : 280 millions d'euros devraient être investis dans des projets de lutte contre le changement climatique au niveau national et 120 millions d'euros seraient mis à disposition pour des projets de développement.

Les priorités sectorielles et géographiques de l'aide allemande

Les objectifs de l'aide allemande sont la lutte contre la pauvreté, le maintien de la paix et la promotion de la démocratie, l'organisation d'une mondialisation plus juste et la protection de l'environnement. Ces quatre objectifs constituent le fondement du *Programme d'action 2015 pour la réduction de la pauvreté : une responsabilité mondiale* adopté par le gouvernement allemand à la suite de la Déclaration du Millénaire en 2000 ainsi que du *Livre blanc sur la politique du développement* présenté en juillet 2008. Coordonné par le BMZ, ce programme d'action identifie dix domaines prioritaires. Si la plupart d'entre eux concourent directement aux OMD (accès aux services sociaux de base, égalité homme/femme, sécurité alimentaire, création de règles commerciales justes), ils incluent aussi le respect des droits de l'homme. Ces quatre objectifs apparaissent également comme des leitmotifs dans la stratégie de l'Allemagne pour l'Afrique, dans laquelle la paix et la sécurité, la gouvernance, la croissance économique et l'eau apparaissent comme des secteurs de concentration.

La dernière revue de l'aide allemande au CAD souligne l'importance d'une telle concentration sectorielle et encourage également l'Allemagne à améliorer sa concentration géographique. Pour faire suite à la recommandation du CAD ainsi qu'à celle du contrat de coalition, l'Allemagne a décidé de réduire à 57 (contre 94 auparavant) ses pays partenaires à partir des critères suivants : les besoins en termes de développement, la gouvernance et la performance des pays, la pertinence et la signification de l'apport allemand et enfin les raisons politiques, les aspects régionaux et les liens particuliers. Cette analyse aboutit également, comme dans le cas français, à une répartition de la majeure partie de l'aide allemande entre trois groupes de pays : les pays les moins avancés (PMA) « bien gouvernés »¹¹, les États en situation fragile et/ou les États mal gouvernés¹² et les pays émergents « ancrés »¹³. Afin de ne pas être complètement absente d'un certain nombre de pays, la coopération allemande a développé des programmes régionaux communs à plusieurs pays sur une thématique spécifique – par exemple, la prévention des crises en Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Libéria et Guinée. Des missions d'assistance technique pourront continuer à être effectuées dans les pays en dehors de la liste de pays prioritaires.

¹¹ Exemples : Bangladesh, Laos, Vietnam, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Cameroun, Kenya, Madagascar, Mali, Malawi, Maurétanie, Mozambique, Namibie, Sénégal, Tanzanie

¹² Exemples : Afghanistan, Ethiopie, République démocratique du Congo, Cambodge, Colombie, Nepal, Soudan

¹³ Exemples : Egypte, Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Mexique, Nigéria, Afrique du Sud)

Vers une simplification du paysage institutionnel ?

L'Allemagne se veut un « champion » dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide. Dans cette perspective, elle a davantage concentré son aide d'un point de vue sectoriel et géographique et développé des approches programmes¹⁴ et des aides budgétaires. Son dispositif d'aide reste cependant encore éclaté, nuisant ainsi à la visibilité de la coopération allemande représentée sous le logo « Eine Welt » ou « One World », mais surtout à l'efficacité de l'aide allemande. L'examen par les pairs du CAD a notamment soulevé le problème du cloisonnement de la coopération financière et de la coopération technique.

La Banque allemande de développement (KfW) est chargée de la coopération financière depuis 1960 et représente 15 % de l'aide allemande en 2007. Grâce à son statut d'institution financière, similaire à celui de l'AFD, la KfW est capable d'intervenir non seulement avec des fonds budgétaires (subventions ou prêts concessionnels), mais aussi avec des fonds propres par une large gamme d'instruments financiers. La KfW, qui était peu présente sur le terrain jusqu'à la fin des années 1990, a suivi depuis une politique de décentralisation et dispose désormais d'agences locales dans environ 50 pays partenaires. Une filiale de la KfW, nommée DEG (Deutsche Entwicklungsgesellschaft, fusionnée en 2001 avec la KfW), est spécialisée dans le développement du secteur privé, avec une activité comparable à celle de Proparco (filiale de l'AFD) en France. L'agence pour la coopération technique (GTZ), créée en 1975, met quant à elle en œuvre la coopération technique, qui représente environ 8 % de l'aide allemande. Elle abrite une part importante de l'expertise allemande en matière de développement (elle emploie environ 9 000 personnes, dont 8 000 sur le terrain). La GTZ dispose de bureaux dans 67 pays.

Afin de rapprocher la coopération financière et la coopération technique, le gouvernement allemand a commandité une étude dans laquelle différents modèles de rapprochement ont été retenus à partir de certains critères¹⁵ et présentés aux parlementaires en 2006 : une

¹⁴ Les lignes directrices du CAD définissent l'approche-programme (à la différence de l'approche-projet) comme un moyen d'engager une coopération basée sur le principe d'un soutien coordonné à un programme de développement pris en charge par le pays bénéficiaire. Cela implique la gestion du programme par le pays en question, l'établissement d'un programme exhaustif et d'un cadre budgétaire uniques ainsi que l'adoption d'un processus formel de coordination des donateurs et d'harmonisation de leurs procédures à des fins de compte-rendu, de prévisions budgétaires, de gestion financière et de marchés publics.

¹⁵ Possibilité de mettre en œuvre l'ensemble de la palette d'instruments de manière efficiente et efficace, accroissement des synergies, accroissement du rôle de pilotage du BMZ, renforcement de la coopération au niveau international et sur le terrain, augmentation de l'efficience dans le domaine de la coordination interne,

nouvelle agence de développement indépendante composée de la KfW et la GTZ ; une agence de développement regroupant les deux anciennes au sein du groupe bancaire KfW ; une fusion partielle des départements de pilotage et thématiques des deux groupes. À la demande de la commission du budget du Parlement allemand fin 2006, la Cour des comptes fédérale a rédigé un rapport intitulé *Future organisation des opérateurs allemands de l'aide publique au développement bilatérale*. Celui-ci analyse les conséquences d'une éventuelle réforme, ainsi que les possibilités d'améliorer le dispositif actuel. Après la présentation de ces deux rapports, des débats intenses entre le BMZ et les institutions concernées ont eu lieu, mais n'ont pas abouti à un consensus.

La situation est complexe, d'autant que la GTZ n'abrite pas l'ensemble de la coopération technique. Il existe d'autres agences, comme InWEnt (Formation continue internationale et développement), le Service allemand du développement (Deutscher Entwicklungsdienst – DED) et le Centre pour les migrations internationales (Centrum für internationale Migration – CIM), rattaché à la GTZ.

accroissement de la motivation et de la qualification du personnel, faisabilité d'un point de vue organisationnel et faisabilité d'un point de vue politique.

Des approches conjointes

La coopération entre la France et l'Allemagne répond tout d'abord à un objectif commun à l'ensemble de leurs politiques publiques. Elles ont été précisées après la signature de la Déclaration commune (la « feuille de route franco-allemande ») à l'occasion du 40^{ème} anniversaire du Traité de l'Élysée, le 22 janvier 2003. Les objectifs qui découlent de la feuille de route dans le domaine du développement sont : (1) la définition de priorités communes dans les politiques bilatérales, (2) l'adoption de positions communes dans les différentes enceintes internationales concernées, (3) le renforcement de la coopération sur le terrain, (4) l'affectation de fonctionnaires auprès du pays partenaire et (5) l'intensification de la coopération en matière de volontariat de solidarité internationale. Les progrès effectués dans ces différents domaines sont régulièrement analysés lors de Conseils des ministres franco-allemands (CMFA), le dernier ayant eu lieu le 9 juin 2008 en Allemagne sur le thème de l'énergie, du climat et de l'environnement. L'aide au développement fait régulièrement l'objet de communications, par exemple sur la coopération franco-allemande pour la protection des forêts du Bassin du Congo en Afrique centrale, qui s'est notamment traduite par la mise en place d'un bureau franco-allemand auprès de la Commission des forêts d'Afrique centrale.

Cependant, la volonté politique de conserver un axe franco-allemand fort ne suffit pas à expliquer pourquoi la France et l'Allemagne sont des bailleurs qui se ressemblent ; ni pourquoi les deux pays ont intérêt à coordonner leurs actions, qu'il s'agisse de définir les politiques de développement ou de mettre en œuvre des programmes d'aide communs.

Une philosophie et des priorités communes

Dans le paysage européen de l'aide au développement, la France et l'Allemagne ne font pas partie d'un groupe de bailleurs en particulier. Les deux pays se distinguent par exemple du groupe des bailleurs « Nordic + » (Norvège, Suède, Finlande, Danemark, Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni). Ce dernier, qui regroupe les pays dits *like-minded*, lance des initiatives communes dans le domaine de l'aide au développement et a développé des procédures visant à cofinancer des projets de développement (sous forme de *Guide pratique pour la*

coopération déléguée). Le groupe Nordic + a par exemple signé récemment une déclaration commune avec l'agence américaine USAID sur l'efficacité de l'aide dite Déclaration du Potomac. La France et l'Allemagne ont été invitées à signer cette déclaration, mais ont refusé au nom de l'unité de l'Union européenne sur ce dossier¹⁶.

On peut également noter que le montant et la composition des APD française et allemande sont relativement proches. Un pourcentage important de leur APD emprunte par exemple le canal européen, notamment pour financer le Fonds européen de développement (FED) à destination des pays ACP. La France et l'Allemagne contribuent ensemble à hauteur de 48 % au 9^{ème} FED (2003-2007) et de 40 % au 10^{ème} FED (2008-2013), ce qui leur donne la possibilité de faire passer des décisions et de promouvoir leurs priorités communes concernant la coopération européenne en Afrique. S'agissant des autres contributions multilatérales, les deux pays se distinguent par leur forte contribution au Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (FMSTP). Lors de la dernière reconstitution du Fonds à Berlin le 27 septembre 2007, la France a annoncé vouloir contribuer à hauteur de 900 millions d'euros sur 3 ans et l'Allemagne de 660 millions d'euros. Les clés de contributions de la France et de l'Allemagne à l'Association internationale pour le Développement (AID) de la Banque mondiale sont également très proches : l'Allemagne contribue à hauteur de 7,05 % et la France à hauteur de 6,5 % à l'AID 15 (juillet 2008 – juin 2011). Il en est de même pour le Fonds africain de développement (FAD) couvrant la période 2008-2010 : la part de l'Allemagne s'élève à 10,8 % et celle de la France à 10,9 %.

La France et l'Allemagne sont présentes dans un très grand nombre de pays avec une aide dont les montants sont souvent proches ; à l'inverse de ce qui se passe entre la France et le Royaume-Uni, qui opèrent en général dans des régions et pays différents du fait du legs colonial. C'est notamment le cas en Afrique de l'Ouest, dans les pays PMA francophones et considérés comme « bien gouvernés » par l'Allemagne, tels que le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, la Maurétanie, le Niger et le Burkina Faso. La France et l'Allemagne sont également les seuls bailleurs européens présents au Cameroun et à Madagascar, en plus de la Commission européenne. En Afrique du Nord et en Afrique centrale, la coopération française a davantage de moyens que la coopération allemande. Dans les pays d'Afrique anglophone, la coopération allemande est davantage présente que la coopération française (le Malawi et la Zambie ne font par exemple pas partie de l'actuelle ZSP), tout comme dans les pays latino-américains (Bolivie, Équateur, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Pérou). La France et l'Allemagne sont tout de même présentes

¹⁶ C'est l'argument principal avancé par la France à la veille de sa présidence du Conseil, et soutenue par l'Allemagne, qui n'y voyait pas de valeur ajoutée par rapport à d'autres textes internationaux sur le thème de l'efficacité de l'aide, comme la Déclaration de Paris.

ensemble dans les pays d'Asie du Sud-Est (comme au Cambodge et au Vietnam) et dans les pays émergents. Au nom de la division du travail entre bailleurs, elles devraient identifier des complémentarités en matière d'interventions géographiques, mais aussi sectorielles. Les deux pays, suivis d'autres partenaires européens, ont du reste pris l'initiative d'accélérer la mise en œuvre du code de conduite européen sur la complémentarité de l'aide et la division du travail dans un certain nombre de pays, comme le Ghana, le Burkina Faso ou le Cameroun.

Des initiatives et travaux conjoints

La coopération franco-allemande est facilitée par un échange de fonctionnaires entre la DGCID et le BMZ. Cet échange est également pratiqué par l'AFD et la KfW depuis 1995. En 2005, la GTZ et l'Association française de volontaires du progrès (AFVP) ont conclu un accord de partenariat permettant à une trentaine de volontaires français de travailler dans le cadre de projets de la GTZ. En 2007, la création conjointe du Réseau européen des praticiens de l'aide a encore intensifié la coopération franco-allemande¹⁷. Cette plateforme ouverte représente les administrations et opérateurs européens chargés de mettre en œuvre l'aide sur le terrain. Ce réseau a pour but d'harmoniser les pratiques, de mieux coordonner les activités et de favoriser la complémentarité entre bailleurs européens par souci d'efficacité de l'aide.

En termes d'outils, les interventions de l'AFD et de la KfW dans les pays en développement sont conçues de façon relativement proche. On recense de nombreux financements parallèles où les deux institutions participent au financement d'un même projet, mais également des cofinancements impliquant une délégation de gestion de la KfW à l'AFD, et inversement. Pour augmenter la fréquence et systématiser le partage des tâches et les délégations de gestion dans le cadre d'un cofinancement, la KfW et l'AFD sont engagées depuis début 2008 dans un exercice de reconnaissance mutuelle des procédures. Dans le cadre du Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures, l'AFD et la KfW se sont révélés jusqu'à présent les bailleurs les plus actifs pour proposer les modalités d'intervention et les critères de sélection du Fonds ainsi que pour présenter des projets.

¹⁷ Voir <www.dev-practitioners.eu>

Perspectives

La politique d'aide au développement doit répondre aux défis posés par un contexte mondial mouvant, marqué en 2008 par la crise alimentaire et le changement climatique. Elle implique cependant beaucoup d'acteurs et d'importants montants financiers. La réforme de ces organisations ou encore le redéploiement des crédits d'un secteur ou d'un pays à l'autre n'est pas aisée. De plus, les politiques d'aide bilatérales doivent rechercher une plus grande complémentarité avec les autres bailleurs bilatéraux, ainsi qu'avec les institutions multilatérales. Enfin, au nom de l'efficacité de l'aide, les politiques d'aide doivent répondre à cinq impératifs contenus dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide : l'appropriation de l'aide par les pays partenaires, l'alignement des bailleurs sur leurs politiques, l'harmonisation des bailleurs entre eux, la gestion de l'aide axée sur les résultats, ainsi que la responsabilité mutuelle.

Afin de répondre de manière efficace et concertée aux besoins des pays partenaires, la France et l'Allemagne doivent continuer leurs efforts pour : (1) rationaliser leur système d'aide, (2) concentrer davantage leur APD et (3) contribuer à la politique européenne de développement.

Rationaliser les systèmes d'aide français et allemand

Comme le soulignent les revues par les pairs du CAD de l'OCDE (fin 2005 pour l'Allemagne et mi-2008 pour la France), les systèmes d'aide français et allemand mériteraient d'être davantage rationalisés. Les réformes en cours dans les deux pays devraient aboutir à une organisation plus cohérente permettant une meilleure lisibilité et efficacité des aides.

À l'instar de la concentration sectorielle et géographique de son aide, l'Allemagne pourrait atteindre une meilleure efficacité en simplifiant son dispositif institutionnel, qui reste encore éclaté, notamment en rapprochant la KfW et la GTZ. La situation actuelle implique d'importants efforts de coordination interne entre le BMZ, la KfW, la GTZ, ainsi que les autres acteurs allemands du développement et ne leur permet pas toujours de prendre des décisions rapides ou de parler d'une seule voix.

Du côté français, le système institutionnel rassemble encore une multiplicité d'acteurs et demeure donc à la fois complexe et fragmenté. Cette situation rend difficile le pilotage de l'aide au développement mise en œuvre par une grande agence (l'AFD), contrairement au cas allemand (deux agences principales : la KfW et la GTZ). La situation en France et en Allemagne est en effet inverse : alors qu'en Allemagne, il y a une seule tutelle et plusieurs agences de mise en œuvre, trois ministères se partagent en France la tutelle d'une agence. Les réformes prévues par le CMPP semblent aller dans le bon sens, mais ne suffiront sans doute pas. Elles ne couvrent que partiellement l'organisation de l'administration centrale et des sièges, alors qu'il est nécessaire de clarifier les rôles dans certains secteurs comme la gouvernance ou pour certains instruments comme l'appui à l'action internationale des ONG.

Concentrer l'aide et la rendre complémentaire entre les deux pays

Dans un contexte de multiplication des acteurs de l'aide et de restrictions budgétaires, la concentration géographique et sectorielle de l'aide s'impose. Afin d'arriver à de meilleurs résultats, la France et l'Allemagne devraient se concentrer sur les pays et les secteurs dans lesquels elles estiment avoir un avantage comparatif dans un esprit de complémentarité. L'Allemagne a fait des efforts dans ce domaine en réduisant sa liste de pays prioritaires, mais celle-ci reste encore très longue. De plus, la coopération allemande n'a pas encore instauré de programmation pluriannuelle avec ses pays partenaires, contrairement à la France qui a introduit des documents-cadres de partenariat sur cinq ans, ce qui nuit outre-Rhin à une concentration sectorielle stable.

En France, la réforme de la ZSP est en cours, mais elle est douloureuse. Si le principe de la concentration géographique est acté, le choix des pays est difficile. Dans les pays pauvres d'Afrique sub-saharienne francophone, les moyens programmables bilatéraux sont trop limités pour permettre à la coopération française d'atteindre la taille critique permettant à la France de peser au sein de la communauté des bailleurs ainsi que vis-à-vis du gouvernement du pays partenaire, y compris dans ses principaux pays d'intervention. À l'inverse, l'aide bilatérale française est parfois présente dans des pays disposant déjà d'un grand nombre de bailleurs, sans s'inscrire suffisamment dans les processus européens et internationaux de division du travail.

Conformément au code de conduite européen sur la division du travail et la complémentarité de l'aide, la France et l'Allemagne devront réaliser cet exercice de concentration de l'aide géographique en lien étroit avec les autres membres de l'UE. Celui-ci invite les États membres et la Commission européenne à mener un dialogue

sur l'engagement futur et la planification stratégique en ce qui concerne leur concentration géographique, tout en reconnaissant que les décisions des États en la matière sont des décisions nationales souveraines.

Contribuer à la politique européenne de développement

La Communauté européenne et les États membres, qui représentent près de 60 % de l'aide publique mondiale en 2007, ont adopté deux textes qui jettent les bases d'une politique européenne de développement : la Déclaration politique sur la politique de coopération au développement (2000) et le Consensus européen pour le développement (2005). L'action extérieure de l'UE reste cependant éclatée, d'un point de vue institutionnel comme du point de vue des instruments. L'Allemagne et la France devraient œuvrer à une plus grande cohésion entre les bailleurs européens et montrer l'exemple en matière de coopération dans le domaine du développement.

Ce manque de cohésion peut tout d'abord être relevé à un niveau politique. Comme nous l'avons vu plus haut, des « groupes » se détachent au sein de l'UE, regroupant les pays nordiques, les pays du Sud de l'Europe ou encore les nouveaux États membres. Dans ces conditions, il est difficile d'émettre un message européen clair et unique dans le cadre de négociations multilatérales. N'appartenant pas à un groupe en particulier, la France et l'Allemagne doivent s'affirmer ensemble, sans hésiter à contrer des initiatives trop marquées pouvant nuire à l'émergence d'un consensus européen sur les questions liées au développement. Elles doivent en outre rechercher une meilleure coordination et complémentarité dans le cadre de la mise en œuvre de projets de développement. Ce qui passe notamment par une mise en réseau accrue des bailleurs européens (Commission européenne, Banque européenne d'investissement, agences et banques bilatérales) et par le développement d'instruments financiers, tels que les cofinancements et les délégations de gestion que seuls la France et l'Allemagne mettent en œuvre de manière régulière.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. L'Ifri du côté français, et la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtige Amt et son Conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Claire Demesmay y est chercheur. Anne-Lise Barrière travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ». Le Cerfa accueille régulièrement des stagiaires et contribue à leur formation dans le domaine des relations franco-allemandes.

Dernières publications du Cerfa

Mechthild Baumann et Vanessa Müller, « Diversité et intégration : le débat outre-Rhin ». *Note du Cerfa* 55, juin 2008

Olivier Giraud et Arnaud Lechevalier, « Les réformes Hartz des politiques de l'emploi : instrument ou reflet de la normalisation du marché du travail ? », *Note du Cerfa* 54, avril 2008

Henning Riecke, « L'Allemagne et l'Otan », *Note du Cerfa* 53, mars 2008

Claire Demesmay et Hans Stark (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2008*, Paris, « Travaux et recherches de l'Ifri », La Documentation française, 2008