

Unclassified

English/French

5 March 2024

**DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE
DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE**

Peer Review

Mid-term Review of France

The mid-term review of France was conducted in 2021 following the 2018 peer review.

JT03538680

Le Directeur

Bureau du Directeur

DIRECTION DE LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

Paris, le 14 février 2022

Aux Délégués et observateurs auprès du CAD

Examen à mi-parcours de la France (Paris, 1-2 décembre 2021)

Chers collègues,

Les 1-2 décembre 2021, j'ai eu le plaisir d'effectuer l'examen à mi-parcours de la coopération au développement française à Paris en compagnie de Mme Emily Bosch et de M. Renwick Irvine. Je tiens à remercier M. Cyrille Pierre, Directeur général adjoint de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), M. Christophe Bories, Sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement à la Direction générale du Trésor (DGT) et M. Jérémie Daussin-Charpantier, adjoint à la directrice Stratégie, Partenariats et Communication de l'Agence française de développement, ainsi que leurs collègues, pour les informations qu'ils ont partagées avec nous lors de ces journées fructueuses. Je tiens aussi à remercier M. Eric David, délégué du CAD à l'OCDE, et Mme Laure Serra, rédactrice responsable du suivi de l'OCDE/CAD à la DGM. Nous avons également pu échanger avec les parlementaires des deux chambres, ainsi qu'avec des membres de la société civile. L'équipe et moi les remercions du dialogue franc et ouvert.

Nous avons examiné les efforts déployés par la France pour donner suite aux recommandations formulées par le CAD dans le cadre de l'examen par les pairs de 2018 et les évolutions dans le domaine de la coopération pour le développement. La France a engagé dès 2017 un processus de rénovation de sa politique d'aide au développement qui a abouti à l'adoption à l'unanimité par le Parlement d'une nouvelle [loi n°2021-1031](#) de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales le 20 juillet 2021. Dans le même temps, après plusieurs années de baisse de l'aide publique au développement (APD) française, la France a réussi à augmenter son APD à partir de 2019 tant en volume qu'en pourcentage du RNB. Elle atteindra 0.56% en 2022 et selon la feuille de route intégrée dans la nouvelle loi adoptée la France s'efforcera d'atteindre 0.7% en 2025.

En plus de l'augmentation de son APD, j'ai été heureux de constater que la France avait déjà pris des mesures pour répondre aux 13 recommandations ambitieuses formulées par le CAD en 2018, y compris :

- Un pilotage renforcé aux niveaux des pays partenaires avec l'ambassadeur qui présidera un conseil local de développement
- Des procédures de l'AFD plus efficaces afin de réduire les délais de mise en œuvre
- Une collaboration plus étroite avec la société civile et l'augmentation de l'aide acheminée par les ONG.

Un consensus politique autour d'une trajectoire croissante de l'APD et une nouvelle Commission

Nous félicitons la France de l'augmentation de son APD tant en pourcentage du RNB qu'en volume. La hausse de l'aide de la France est d'autant plus importante qu'il y a une demande croissante de financements et une baisse d'APD d'autres pays membres du CAD. En 2020, l'APD française a atteint EUR 12.4 milliards ou 0.53% du RNB en raison notamment des crédits bilatéraux, et elle aurait dû atteindre EUR 17,3 milliards ou 0.7% du RNB en 2021, en raison de EUR 4.4 milliards en traitement de dette du Soudan – maintenant reporté compte tenu de la situation actuelle dans le pays. La loi du 4 août 2021 confirme l'engagement présidentiel d'augmenter les moyens alloués à l'APD à 0.55% de la richesse nationale d'ici 2022. Elle prévoit par ailleurs que la France « s'efforcera d'atteindre 0,7% du RNB en 2025 et, à cette fin, envisage, à titre indicatif, les cibles intermédiaires suivantes : 0.61% en 2023, 0.66% en 2024, 0.70% en 2025 ».

Cette hausse de l'APD se traduira aussi par un contrôle plus étroit et accru des parlementaires et du Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) et en fin de compte, des contribuables. La base de données unique qui rassemblera toutes les données relatives à l'APD française devra rendre plus transparents et lisibles les engagements et est très attendue à cet égard. Cette base de données unique sera disponible d'ici l'été 2022. Nous saluons l'intention de la France d'augmenter non seulement la quantité de son APD, mais aussi sa qualité, y compris à travers la création d'une Commission indépendante d'évaluation sur l'APD, rattachée à la Cour des comptes et qui rendra compte au Parlement. Une transparence accrue de l'aide française et une meilleure lisibilité de ses moyens ne peuvent être qu'applaudies, en s'assurant que ses travaux complètent (et ne remplacent pas) les évaluations déjà effectuées au sein des ministères et des opérateurs.

L'approche géographique de la France en butte à une désynchronisation des priorités et des instruments

Le volume de l'APD sous forme de dons vers les 19 pays prioritaires dont la liste est confirmée dans la nouvelle loi – tous dans la catégorie des « pays les moins avancés » et tous en Afrique subsaharienne sauf Haïti – a atteint USD 775.6 million en 2019 (EUR 692.8 million), soit une augmentation de 5 % par rapport à 2018. Sur la même période le volume de crédits (prêts) aux 19 pays a augmenté de 92 % pour atteindre USD 576.3 million en 2019. En moyenne sur les deux ans 2018-2019, 62% de l'APD était sous forme de dons et 36% relevaient de prêts dans les pays prioritaires (et 2% pour l'allègement de la dette). La France a mis en place la Doctrine Lagarde qui limite les possibilités de prêts souverains aux pays considérés par le FMI comme à risque élevé ou modéré de surendettement. Toutefois des dérogations sont possibles pour permettre à l'AFD de continuer à octroyer des prêts souverains à ces pays. Ces dérogations, liées à la situation des pays et à la qualité et aux enjeux des projets concernés, sont particulièrement nombreuses au cours de la crise actuelle. Elles devraient continuer à être nombreuses en 2022. La France reste l'un des bailleurs du CAD qui ne respecte pas la recommandation de 1978 concernant les conditions financières et modalités de l'aide, notamment concernant l'élément de libéralité moyen contenu dans l'ensemble des engagements dans les pays moins avancés et les pays à faibles revenus.

La loi a fixé comme nouvel objectif de contribuer à la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) en renforçant la composante bilatérale et en concentrant l'aide sur les pays prioritaires. Ainsi, sur la base des crédits octroyés par le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, l'AFD a augmenté la part de dons dans son portefeuille et on peut anticiper une augmentation de dons aux 19 pays prioritaires et une amélioration de l'élément de libéralité moyen qui est attendu en 2021/22. La France a stabilisé son effort en termes de ratio APD/RNB alloués à la catégorie des pays les moins avancés aussi bien par les canaux multilatéraux que bilatéraux qui restent à 0.11% en 2019. La plus grande part de l'APD bilatérale de la France parvient aux pays dans la catégorie à revenus intermédiaires et seul un pays prioritaire, le Sénégal, figurait parmi les 15 premiers bénéficiaires en 2018-19. De ce fait, il n'est pas certain que le rééquilibrage prêt-don soit suffisant pour que la priorité donnée aux pays prioritaires dans la loi se reflète dans les flux d'APD.

Un renforcement de la coordination interministérielle et entre opérateurs qui nécessite un pilotage politique et stratégique soutenu

La nouvelle loi décline l'architecture renforcée de pilotage et les moyens de mise en œuvre de ces orientations stratégiques assurés par le Conseil présidentiel du développement et le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Le Conseil présidentiel du développement réunit le Président de la République, le Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, et le Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, et permet d'arrêter les grandes orientations stratégiques de la politique française de développement au plus haut niveau de l'État. Cependant, malgré une attention politique au plus haut niveau, des réflexions doivent se poursuivre pour améliorer la visibilité et les capacités au sein des ministères concernant les enjeux de la coopération au développement pour permettre un pilotage plus stratégique.

À propos de la cohérence de ses politiques, nous prenons note du rapport imminent de la Députée Provenhier à ce sujet et de ses recommandations par rapport aux dispositifs et à l'approche que la France devra mettre en place pour mieux comprendre l'impact de ses politiques au-delà de ses frontières. La France joue un rôle clé dans l'alignement et la cohérence de la coopération pour le développement avec les objectifs de l'Accord de Paris et la lutte contre les changements climatiques. Cela est au cœur de sa politique de développement et l'a conduite à élaborer une Stratégie française en matière d'énergie dans les banques multilatérales de développement.

Un pilotage renforcé au niveau des pays partenaires et une architecture plus axée sur les résultats

Conformément à la [loi n°2021-1031](#), un nouveau dispositif de conseils locaux de développement présidés par l'ambassadeur au niveau des pays partenaires et réunissant l'ensemble des acteurs intéressés par le développement seront mis en place prochainement dans tous les pays prioritaires. Ces conseils sont chargés d'élaborer des stratégies pays, celles-ci pouvant aussi aider à renforcer le dialogue et la transparence vis-à-vis des autorités nationales et à disposer d'orientations claires sur la manière d'aborder les contextes de fragilité et de crise. C'est également l'occasion de réfléchir au renforcement de la formation des divers acteurs qui, dès maintenant, peuvent commencer à favoriser cette approche fédératrice pour mettre en cohérence l'action des différents acteurs de « l'équipe France » à l'international.

Les stratégies pays sont également très attendues pour mieux cerner les résultats auxquels la France contribue au niveau pays et pour savoir dans quelle mesure l'ensemble des interventions de la France s'inscrivent dans la logique du cadre des résultats du pays partenaires. Nous saluons également les efforts entrepris pour inclure un cadre de résultats dans l'[annexe](#) de la nouvelle loi aussi bien pour l'aide bilatérale que multilatérale : un rapport annuel sur les indicateurs sera présenté au Parlement. L'AFD utilise des outils de gestion par les résultats (cadre de résultats, théorie du changement, cadre logique) essentiellement au niveau des projets et dans certains cas au niveau sectoriel/thématique. En l'absence de tels outils au niveau des stratégies pays et au niveau de l'AFD dans son ensemble il est difficile de rendre des comptes à un niveau agrégé et d'utiliser ces résultats pour la planification stratégique de l'AFD. L'Union Européenne a quant à elle développé un nouveau cadre de résultats (*Global Europe Results Framework*) qui utilise le plus souvent possible les indicateurs ODD, auquel la France pourrait se référer davantage. Nous encourageons la France et l'AFD à participer à la communauté de résultats du CAD pour profiter aussi des travaux des autres membres du CAD dans ce domaine. Le prochain examen de la France pourra mesurer si, comme le dispose la loi, « la France s'efforce de faire primer le pilotage par les résultats sur le pilotage par les engagements financiers ».

Le Contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'AFD, document non rendu public, comprend 47 indicateurs. Ceux-ci portent aussi bien sur des objectifs relatifs aux pilotages sectoriel, géographique qu'instrumental. Cinq de ces indicateurs intègrent d'ores et déjà Expertise France dans leur périmètre, dont le modèle a été précisé et clarifié selon qu'il s'agisse des opérations bilatérales ou des opérations tierces. L'intégration d'Expertise France est porteur d'un grand potentiel pour le Groupe AFD en termes de synergies entre les réseaux et de rapidité de montage de projet. Néanmoins, un rapport du Sénat constate qu'il ne comporte aucun indicateur sur les synergies entre l'AFD et Expertise France. L'intégration des activités des bailleurs tiers et l'inclusion d'Expertise France dans les projets AFD ou MEAE sera à suivre lors du prochain examen.

Un renforcement perfectible de la collaboration avec la société civile et une hausse de l'APD allouée

La société civile a joué un rôle clé dans l'élaboration de la loi dès 2018 (certains parlent de « co-construction »). La loi prévoit le « droit d'initiative » des organisations de la société civile dans la présentation de projets de développement qui bénéficient d'un financement public. La société civile est fortement associée au suivi de la mise en œuvre du mécanisme de restitution des « biens mal acquis », tel que demandé dans l'Article 2 de la loi de programmation et en phase avec la cohérence de ses politiques pour le développement. Nous saluons par ailleurs une association plus étroite avec les partenaires de la société civile du Sud y compris avec de nouveaux dispositifs et l'augmentation de l'aide acheminée par les ONG, même si celle-ci demeure largement en-deçà de la moyenne du CAD. Le prochain examen évaluera le progrès de la France par rapport à la [Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile](#) en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire.

Un portage politique dans les pays fragiles et pour l'égalité femmes-hommes mais des moyens qu'il conviendrait de renforcer

Face à un leadership politique à haut niveau en matière de promotion de l'égalité femmes-hommes et des droits humains portés par une diplomatie féministe, il est satisfaisant que le genre et l'égalité femme-homme aient une place plus centrale dans la politique de développement et de coopération de la France. Les activités sont maintenant filtrées à presque 100 % pour les marqueurs « genre » de l'OCDE, et la création du [Fonds de Soutien aux Organisations Féministes](#) constitue une avancée notable. Depuis le dernier examen par les pairs, la France a augmenté la part de ses engagements qui visaient l'égalité femmes-hommes : en 2019, 39.5 % des engagements de la France avaient comme objectif principal ou significatif le genre et 6% comme objectif principal, en phase avec les moyennes du CAD. Or, pour arriver à atteindre ses propres cibles ambitieuses dans la loi de programmation (85 % comme objectif principal ou significatif et 20 % comme objectif principal), l'AFD en particulier

devra assurer une optique genre dans toutes ses subventions et l'intégration de la dimension genre dans une proportion plus importante de ses prêts ; cela nécessitera aussi des ressources humaines adéquates, notamment au MEAE.

La fragilité est l'une des cinq priorités de l'aide au développement française, telle que défini dans sa stratégie « [Prévention, Résilience et Paix Durable \(2018-2022\)](#) ». La France identifie des avantages comparatifs clairs dans ce domaine en rassemblant tous les acteurs dans les domaines de la sécurité, de la diplomatie, du développement, de l'aide humanitaire et de la stabilisation. L'exemple du Sahel est un test puissant pour la coordination de ces différentes actions. Les efforts de mise en place des mécanismes de soutien à l'intégration sont appréciables, tels qu'un groupe de travail interministériel et l'échange de personnel à travers le système et sur le terrain. Cependant, les défis en termes de temporalité et d'objectifs – notamment les objectifs militaires et politiques à court terme par rapport aux objectifs de développement à plus long terme – en particulier la construction d'États démocratiques et le retour de l'autorité dans les zones contestées - restent un enjeu clé reconnu par la France.

L'un des aspects essentiels de cette stratégie sera d'aplanir les frontières entre la stabilisation menée par le Centre de Crises et de Soutien et les autres formes de lutte contre les fragilités - notamment le [Fonds Minka](#) de l'AFD qui a mobilisé EUR 318 millions entre 2017 et 2020 mais aussi l'accroissement de l'aide humanitaire bilatérale et multilatérale, qui devra être portée à EUR 500 million en 2022. Grâce à des procédures simplifiées et une flexibilité dans le choix des partenaires, l'engagement et le décaissement du Fonds Minka est très satisfaisant. Son évaluation sera une occasion d'évaluer l'efficacité des interventions dans les zones fragiles et devrait susciter en même temps une réflexion sur la manière dont les procédures simplifiées pourraient être étendues plus largement à l'ensemble de la programmation de l'AFD et non pas seulement dans les contextes fragiles.

De manière générale, depuis l'examen de 2018, l'AFD a réussi à raccourcir le délai octroi-signature de plus d'un mois. En réponse à la crise COVID, l'AFD a aussi fait preuve de flexibilité et de rapidité via « Santé en Commun », une initiative qui a pu répondre rapidement aux besoins des pays partenaires sous forme de prêts et de subventions.

Enfin, le dernier examen avait constaté que la France s'alignait sur les demandes des pays partenaires, mais pourrait concentrer davantage ses appuis sectoriels bilatéraux. Le prochain examen évaluera comment les conseils locaux de développement et « l'Équipe Europe » peuvent l'aider à mettre l'accent sur les domaines où elle peut apporter une valeur ajoutée. Il pourrait aussi évaluer l'évolution de la concentration thématique de la France et la mesure dans laquelle la priorité donnée aux investissements en faveur des « biens publics mondiaux » aurait conduit à passer d'une programmation pays à une programmation thématique.

La France s'investit dans des solutions multilatérales

La France a continuellement promu une approche multilatérale et européenne, aussi bien dans le cadre de sa présidence du G7 en 2019 qu'à travers son leadership vis-à-vis du changement climatique et sa réponse à la crise de la Covid-19 en faveur d'une relance durable. La France a organisé le 11 novembre 2020 le sommet « Finance en commun » qui a rassemblé pour la première fois les banques publiques de développement, autour du thème de la relance durable. Le sommet a eu lieu dans le cadre du [Forum de Paris sur la paix](#), initiative annuelle qui vise à fédérer et porter l'engagement en faveur du multilatéralisme de tous les acteurs de la gouvernance mondiale. Le 18 mai 2021, le président de la République a accueilli à Paris le Sommet sur le financement des économies africaines, en présence d'une trentaine de chefs d'État et de gouvernement et de représentants d'organisations internationales. Dans le cadre de sa diplomatie féministe, la France a co-présidé avec le Mexique (du 29 au 31 mars puis 30 juin au 2 juillet 2021) le Forum Génération Égalité, rassemblement mondial pour l'égalité entre les femmes et les hommes le plus important depuis la Conférence de Pékin sur les droits des femmes de 1995.

La France continue à concentrer la majorité de son aide sur un nombre limité d'institutions dont quatre fonds en particuliers qui représentent une part significative de l'action multilatérale de la France (hors contributions européennes) : 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) de la Banque mondiale, et le Fonds africain de développement (FAD). La [stratégie multilatérale 2017-2021](#) appelle la France à soutenir 14 actions prioritaires, dont le changement climatique et l'Afrique où elle a une plus-value avérée. La France prône une approche pragmatique à l'égard du canal multilatéral et de son usage. Par exemple, la France préconise la

réallocation au profit des pays les plus vulnérables, des droits de tirage spéciaux reçus par les pays du G20 qui n'en ont pas besoin lors de l'allocation générale d'août 2021. Ce recyclage pourra s'opérer au sein du FMI, via la PRGT, mais aussi avec le nouveau *Resilience and sustainability trust fund*. Un autre canal possible est celui des banques multilatérales de développement. Le prochain examen pourra examiner si le fait que la composante bilatérale de l'APD française doit atteindre, en moyenne, 65 % du total sur la période 2022-2025 nuit à une affectation bilatérale-multilatérale plus souple et prévisible fondée sur le canal le plus approprié pour atteindre les résultats voulus. La nouvelle stratégie multilatérale sera aussi l'occasion de promouvoir une approche moins cloisonnée par ministère et opérateurs dans l'engagement multilatéral, y compris humanitaire, de la France. Le comité de pilotage pour les contributions volontaires aux agences onusiennes peut apporter une meilleure cohérence à cet égard. La France est encouragée à continuer sa participation dans MOPAN pour partager ses connaissances.

Conclusion

J'ai apprécié les progrès et le suivi par la France de toutes les recommandations formulées par le CAD en 2018. Le prochain examen par les pairs interviendra à un moment crucial, l'année où la France s'efforcera d'atteindre 0.7% de son RNB en APD et une fois que la loi de programmation, les nouveaux dispositifs et les programmes pays auront eu le temps de prendre racine. J'attends avec intérêt de voir comment la France continue à prendre l'initiative sur des questions importantes et comment elle continue à œuvrer dans des domaines où elle se trouve confrontée à des défis permanents.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, en l'assurance de ma haute considération.



Jorge Moreira Da Silva

CC: Mme Susanna Moorehead, Présidente du CAD
Mme Mayumi Endoh, Directrice Adjointe, DCD
M. Rahul Malhotra, Chef de Division, DCD
M. Renwick Irvine, Chef d'équipe, DCD
Mme Emily Bosch, Economiste, DCD

Director

Director's Office
DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE

14 February 2022

To: DAC Delegates and Observers

France Mid-Term Review (Paris, 1-2 December 2021)

Dear colleagues,

On 1-2 December 2021, I conducted the mid-term review of French development co-operation in Paris with Emily Bosch and Renwick Irvine. I would like to thank Cyrille Pierre, Deputy Director General of Globalisation, Development and Partnerships (DGM), Christophe Bories, Deputy Director of Multilateral Financial Affairs and Development at the General Directorate of the Treasury (DGT), and Jérémie Daussin-Charpentier, Deputy Executive Director for Strategy, Partnerships and Communication at the French Development Agency (AFD), as well as all their colleagues, for the information they shared with us over those productive days. I would also like to thank Eric David, OECD DAC Delegate, and Laure Serra, responsible for OECD/DAC follow-up at DGM. We were also able to talk to parliamentarians from both chambers, as well as members of civil society. The team and I thank them for the honest and open discussions.

We reviewed the efforts made by France to address the recommendations made in the 2018 DAC Peer Review as well as changes in the area of development co-operation. In 2017, France initiated a process to renew its development aid policy that culminated in the unanimous adoption by parliament on 20 July 2021 of a new programming [Act No. 2021-1031](#) on inclusive development and combating global inequalities. At the same time, after several years of decreasing French official development assistance (ODA), the country managed to increase its ODA starting in 2019 both in terms of volume and share of gross national income (GNI). In 2022, it will reach 0.56%, with France aiming to reach 0.7% in 2025 according to the roadmap in the newly adopted Act.

In addition to increasing its ODA, I was happy to see that France had already taken measures to address the 13 ambitious recommendations established by DAC in 2018, including:

- Improved steering at partner country level, with the ambassador chairing a local development council,
- More efficient AFD procedures to reduce the time before implementation,
- Closer collaboration with civil society and an increase in the assistance channelled through NGOs.

Political consensus on an upward trajectory for ODA and a new Commission

We commend France on the increase in ODA in terms of both share of GNI and volume. This increase in French aid is all the more important given the growing demand for financing and the downturn in ODA from other DAC members. In 2020, French ODA stood at EUR 12.4 billion or 0.53% of GNI, mainly through bilateral loans, and should have risen to EUR 17.3 billion or 0.7% of GNI in 2021 with EUR 4.4 billion in debt relief for Sudan, which has now been put on hold given the current situation in the country. The Act of 4 August 2021 confirms the President's commitment to increasing France's ODA to 0.55% of national wealth by 2022. Moreover, it provides that France "will aim to reach 0.7% in 2025 and, to this end, is setting, by way of indication, the following intermediate targets: 0.61% in 2023, 0.66% in 2024, 0.70% in 2025".

This increase in ODA will also result in tighter and more thorough monitoring by members of parliament, the National Council for Development and International Solidarity (CNDSI), and ultimately taxpayers. The single database that will collate all the data on French ODA will make commitments more transparent and comprehensible, and in this respect is eagerly anticipated. The database will be available by the summer of 2022. We welcome France's intention to increase not only the quantity of its ODA, but also the quality thereof, including through the creation of an Independent Evaluation Commission for ODA, attached to the *Cour des comptes* (National Audit Office) and which will report to parliament. Increasing the transparency of French aid and making

it easier to understand the means it has can only be encouraged, all the while ensuring that this work complements (and does not replace) the evaluations already carried out by ministries and operators.

France's geographic approach challenged by a mismatch of priorities and instruments

The volume of ODA grants to the 19 priority countries confirmed in the new Act – all of which are in the “least-developed” category and located in sub-Saharan Africa, except Haiti – was USD 775.6 million in 2019 (EUR 692.8 million), i.e. an increase of 5% compared to 2018. Over the same period, the volume of loans to the same 19 countries increased by 92% to USD 576.3 million in 2019. On average over the two-year period of 2018-19, 62% of ODA to the priority countries was in the form of grants and 36% in loans (and 2% was debt relief). France has introduced the Lagarde doctrine, which limits sovereign lending to countries considered by the International Monetary Fund (IMF) to be at high or moderate risk of debt distress. Nevertheless, exemptions are possible thus allowing AFD to continue to grant sovereign loans to these countries. These exemptions, based on countries' individual situations and the quality and significance of the projects concerned, have increased significantly during the current crisis, and are expected to continue in this vein in 2022. France remains one of the DAC donors that fails to respect the 1978 recommendation on Terms and Conditions of Aid, in particular with regard to the average grant element in its commitments to least-developed countries (LDCs) and low-income countries (LICs).

The Act set a new objective of contributing to the implementation of Sustainable Development Goals (SDGs) by strengthening the bilateral component and focussing assistance on the priority countries. As a result, on the basis of loans granted by the Ministry for Europe and Foreign Affairs (MEAE), AFD has been able to increase the proportion of grants in its portfolio; an increase in grants to the 19 priority countries and an improvement in the average grant element is expected in 2021/22. France has maintained its effort in terms of the ODA/GNI ratio allocated to the least-developed countries category through both multilateral and bilateral channels, at 0.11% in 2019. The highest proportion of France's bilateral ODA goes to countries in the middle-income category, and only one priority country, Senegal, was among the top 15 recipients in 2018-19. As a result, it is unclear whether the loan-grant adjustment is enough to ensure that the prioritisation of priority countries in the Act is reflected in ODA flows.

Closer co-ordination between ministries and between operators, requiring sustained political and strategic steering

The new Act sets out the strengthened steering framework and the means for implementing these strategic guidelines, which are provided by the Presidential Development Council and the Inter-ministerial Committee for International Cooperation and Development (CICID). The Presidential Development Council comprises the President of the Republic, the Minister for Europe and Foreign Affairs, and the Minister of the Economy, Finance and the Recovery, and establishes the main strategic lines of French development policy at the highest level of the state. However, despite this political interest at the highest level, there is still a need to improve visibility and capacities within ministries to address development co-operation issues and so allow for more strategic steering.

On the matter of policy consistency, we take note of the forthcoming report by the Member of Parliament, Florence Provendier, on this subject and its recommendations on the systems and approach that France should put in place to gain a better understanding of the impact of its policies beyond its borders. France plays a key role in aligning and ensuring the consistency of its development co-operation with the objectives of the Paris Agreement and the fight against climate change. This is at the heart of its development policy and has led it to develop a French Strategy on Energy in Multilateral Development Banks.

Stronger steering at partner country level and a more results-oriented framework

In accordance with [Act No. 2021-1031](#), a new system of local development councils chaired by the ambassador in each partner country and bringing together all stakeholders interested in development will soon be put in place in all the priority countries. These councils will be tasked with preparing country strategies, which can also help to strengthen dialogue and transparency with national authorities and provide clear guidance on how to address situations of fragility and crisis. This is also an opportunity to reinforce training efforts of the various actors so that, starting now, they can take a more unified approach to achieve more coherent and consistent action as “Team France” at the international level.

The country strategies are also eagerly awaited as a means of better identifying the outcomes to which France is contributing at the country level, and of knowing to what extent all of France's interventions are in line with the partner countries' results frameworks. We also welcome the efforts made to include a results framework in the

[Annex](#) of the new Act for both bilateral and multilateral aid, with an annual report on indicators presented to parliament. AFD uses results-based management tools (results framework, theory of change, logical framework) mainly at project level and in some cases at sector/thematic level. In the absence of such tools at the level of both the country strategies and AFD as a whole, it is difficult to report at an aggregated level and to use these results for AFD's strategic planning. The European Union has developed a new Global Europe Results Framework that uses SDG indicators as often as possible, which France could refer to more closely. We encourage France and AFD to participate in the DAC Results Community to also benefit from the work of other DAC members in this area. The next review of France will be able to measure whether, as the Act states, "France is striving to give priority to steering by results over steering by financial commitments".

AFD's Means and Objectives Contract, a document that is not publically available, includes 47 indicators, relating to sector, geographic and instrumental steering objectives. Five of these indicators already encompass Expertise France, whose business model is now clear depending on whether operations are bilateral or third-party. The integration of Expertise France holds great potential for AFD Group in terms of synergies between the networks and the speed with which projects are set up. However, a Senate report notes that there are no indicators on synergies between AFD and Expertise France. The integration of the activities of third-party donors and the inclusion of Expertise France in AFD or MEAE projects will be monitored during the next review.

Room to improve closer links with civil society, and an increase in allocated ODA

As far back as 2018, civil society played a key role in preparing the Act (some even talk of co-constructing). The Act provides for the right of initiative of civil society organisations in the presentation of development projects that receive public funding. Civil society is strongly involved in monitoring the implementation of the mechanism for the restitution of ill-gotten gains, as stipulated in Article 2 of the programming Act and in line with the consistency of its development policies. We also welcome the closer association of Southern civil society partners, including via new mechanisms, and the increase in assistance channelled through NGOs, although this remains well below the DAC average. The next review will assess France's progress against the [DAC Recommendation on Enabling Civil Society](#) in Development Co-operation and Humanitarian Assistance.

Political support in fragile countries and for gender equality, but resources that need to be strengthened

In light of the high-level political leadership in promoting gender equality and human rights through feminist diplomacy, it is a positive development that gender and gender equality have a more central place in France's development and co-operation policy. Activities are now almost 100% screened for OECD gender markers, and the creation of the [Support Fund for Feminist Organisations](#) is a significant step forward. Since the last peer review, France has increased the share of its commitments that target gender equality: in 2019, 39.5% of France's commitments had gender as a main or significant objective and 6% as a main objective, in line with DAC averages. However, to achieve its own ambitious targets set out in the Act (85% as a main or significant objective and 20% as a main objective), AFD in particular will need to ensure a gender perspective in all its grants and the integration of gender in a larger proportion of its loans; this will also require adequate human resources, notably at the MEAE.

Fragility is one of the five priorities of French development aid, as defined in the strategy on [Prevention, Resilience and Sustainable Peace \(2018-2022\)](#). France identifies clear comparative benefits in this area by bringing together all stakeholders in the fields of security, diplomacy, development, humanitarian aid and stabilisation. The example of the Sahel is a powerful test for the co-ordination of these different actions. Efforts to set up mechanisms to support integration are welcome, such as an inter-ministerial working group and staff exchanges across the system and in the field. However, challenges in terms of timing and objectives, notably short-term military and political objectives versus longer-term development objectives – in particular the building of democratic states and the return of authority in contested areas – remain a key issue recognised by France.

One of the key aspects of this strategy will be to blur the boundaries between stabilisation led by the Crisis and Support Centre and other ways of addressing fragility – notably AFD's [Minka Fund](#), which mobilised EUR 318 million between 2017 and 2020, but also the increase in bilateral and multilateral humanitarian aid, which is set to increase to EUR 500 million by 2022. Thanks to simplified procedures and flexibility in the choice of partners, the commitment and disbursement of the Minka Fund is very satisfactory. Its evaluation will be an opportunity to assess the effectiveness of interventions in fragile areas and should also be an opportunity to reflect on how simplified procedures could be extended more widely to all of AFD's programming and not just in fragile contexts.

More generally, since the 2018 review, AFD has managed to reduce the time between the granting of funds and the approval by over a month. In response to the Covid-19 crisis, AFD also demonstrated flexibility and timeliness with the "Health in Common" initiative, which was able to use loans and grants to respond quickly to the needs of partner countries.

Lastly, the most recent review observed that France's allocations largely reflected the demands of the partner countries, but that it could do more to concentrate its bilateral sector aid. The next review will look at how the local development councils and Team Europe can help France focus on areas where it has added value to offer. It might also assess the development of France's thematic priorities and the extent to which the priority given to investments in global public goods would have led to a shift away from country programming to more thematic programming.

France is committed to multilateral solutions

France has continuously advocated a multilateral and European approach, both in the context of its G7 presidency in 2019 and through its leadership on climate change and its response to the Covid-19 crisis for a sustainable recovery. France organised the "Finance in Common" summit on 11 November 2020, which brought together public development banks for the first time around the theme of sustainable recovery. The summit was held within the framework of the [Paris Peace Forum](#), an annual initiative that aims to bring together and build commitment to multilateralism among all global governance stakeholders. On 18 May 2021, the President of the Republic hosted the Summit on Financing African Economies in Paris, in the presence of some thirty heads of state and government and representatives of international organisations. As part of its feminist diplomacy, France co-chaired with Mexico (from 29 to 31 March and 30 June to 2 July 2021) the Generation Equality Forum, the largest global gathering for equality between women and men since the 1995 Beijing Conference on Women's Rights.

France continues to focus the majority of its aid on a limited number of institutions, including four funds in particular that represent a significant share of France's multilateral funding (excluding European contributions): the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM), the Green Climate Fund (GCF), the World Bank's International Development Association (IDA), and the African Development Fund (ADF). The [Multilateral Strategy 2017-2021](#) calls on France to support 14 priority actions, including climate change and Africa, where it has a proven added value. France advocates a pragmatic approach to the use of the multilateral channel. For example, France recommends reallocating to the most vulnerable countries any Special Drawing Rights received by G20 countries that do not need them at the time of the general allocation in August 2021. This recycling could take place within the IMF, via the Poverty Reduction and Growth Trust (PRGT), but also with the new Resilience and Sustainability Trust Fund. Another possible channel is multilateral development banks. The next review could look at whether or not the fact that the bilateral component of French ODA should reach, on average 65% of the total over the period 2022-25 prevents a more flexible and predictable approach to bilateral-multilateral allocation based on the most appropriate channel for achieving the desired results. The new multilateral strategy will also be an opportunity to promote a less compartmentalised approach by ministry and by operators in France's multilateral commitment, including humanitarian. The steering committee for voluntary contributions to United Nations agencies can provide greater coherence in this regard. France is encouraged to continue its participation in the Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) to share its knowledge.

Conclusion

I was pleased to see the progress made by France's and its follow-up on all the recommendations made by DAC in 2018. The next peer review will come at a crucial time, the year when France will be seeking to hit the 0.7% ODA/GNI target, and also when the new programming Act, the new schemes and country programmes have had time to take root. I look forward to seeing how France continues to take the lead on important issues and how it continues to work in areas where it faces ongoing challenges.

Yours sincerely,



Jorge Moreira da Silva

CC: Ms. Susanna Moorehead, DAC Chair
Ms. Mayumi Endoh, Deputy Director, DCD
Mr. Rahul Malhotra, Head of Division, DCD
Mr. Renwick Irvine, Team Lead, DCD
Ms. Emily Bosch, Policy Analyst, DCD