



Joint project with:

IDDRI

Briefing Paper 4/2020

Le Traité d'Aix-la-Chapelle de 2019 : des opportunités pour renforcer la coopération franco-allemande en matière de développement durable

Résumé

Le 22 janvier 2019, la France et l'Allemagne ont signé le traité d'Aix-la-Chapelle. Cinquante-six ans après le traité de l'Élysée, les deux pays y rappellent leur soutien au multilatéralisme, au développement durable et aux politiques de coopération et de développement.

Malgré les ambitions exprimées dans ce document, la signature du traité appelle à la réflexion : dans quelle mesure ce type d'accord se traduit-il par des approches opérationnelles communes et des impacts réels sur la coopération franco-allemande ? Pour répondre à cette question, ce *Briefing Paper* analyse les obstacles au renforcement de la coopération franco-allemande dans le domaine du développement durable international. L'étude se concentre sur la manière dont ces engagements sont déclinés au niveau de la coordination politique et de la mise en œuvre des projets. L'analyse se fonde sur une vingtaine d'entretiens avec des représentants de ministères, d'agences de développement et de *think tanks* allemands et français. L'étude conclut que c'est au niveau de la coordination politique que les choses se compliquent le plus.

Trois principaux facteurs de blocage y sont identifiés : des visions stratégiques légèrement divergentes ; une incongruence entre structures institutionnelles liée aux degrés de spécialisation et mandats des ministères en charge du pilotage de l'aide, ainsi qu'au niveau d'implication des agences dans la prise de décisions stratégiques ; et des particularités culturelles, liées aux habitudes de communication et à la gestion du temps.

Cinq recommandations sont proposées :

- 1) Préserver les acquis : l'alignement entre la France et l'Allemagne au niveau politique et au niveau de la mise en œuvre des projets sont des atouts dans un contexte international d'intérêts nationaux croissants. Ce type de collaboration devrait continuer à être défendu et renforcé.
- 2) Traduire la dynamique politique à un niveau opérationnel : pour renforcer leur coordination, les deux pays pourraient établir un mécanisme de suivi solide et régulier de chaque engagement pris, détaillant les actions conjointes, les objectifs partagés et les étapes qui en découlent.
- 3) Promouvoir la connaissance et la confiance mutuelle : des échanges de personnel entre administrations ainsi que des séances « approfondies » (*deep dive*) portant sur les activités et les stratégies des deux pays permettraient d'augmenter la connaissance de l'Autre.
- 4) Partager les bonnes pratiques : une collaboration franco-allemande équilibrée passerait par l'échange de pratiques pour lesquelles un pays est plus avancé ou mieux positionné que l'autre (comme la coordination interministérielle française ou le suivi des résultats des projets allemand).
- 5) Agir conjointement ou se répartir le travail : décider consciemment et de manière délibérée en amont de chaque engagement franco-allemand si les deux pays ont intérêt à unir leurs efforts ou à se répartir le travail. Ce choix permettrait d'optimiser l'impact, soit en se spécialisant, soit en travaillant ensemble.

Introduction

Depuis plus de cinquante ans, la France et l'Allemagne sont liées par différents formats d'échanges et de coopération (Figure 1). Le traité de l'Élysée de 1963 institutionnalisait la coopération franco-allemande dans les domaines des affaires étrangères (dont l'aide au développement), la défense ainsi que l'éducation et la jeunesse. Cinquante-six ans plus tard, le président français Emmanuel Macron et la chancelière allemande Angela Merkel ont signé un nouveau traité d'amitié franco-allemand à Aix-la-Chapelle, qui couvre des domaines tels que la culture, l'éducation, la recherche ou la mobilité, et met un accent particulier sur les relations internationales ainsi que la coopération multilatérale et transfrontalière.

En plus de ces accords généraux, la France et l'Allemagne ont signé des accords spécifiques aux politiques de coopération au développement. Par exemple, les feuilles de route franco-allemandes, dont une nouvelle version a été signée en juillet 2019, traduisent la volonté politique de rapprochement franco-allemand en mesures concrètes et assurent leur mise en œuvre. Des mémorandums d'accord ont été également conclus entre les banques de développement des deux pays (1998 et 2019). Ils visent à intensifier la coopération financière à travers des cofinancements de projets ou la reconnaissance mutuelle de procédures.

La France et l'Allemagne ne manquent donc pas d'engagements politiques en faveur d'une coopération renforcée. Malgré cela, la coopération franco-allemande en matière de développement reste plus *ad hoc* que stratégique et la concrétisation de ces engagements a été jugée encore trop rare (DIE & Iddri, 2018). Ces engagements se sont-ils traduits par des actions et politiques communes ?

Bilan de la coopération franco-allemande en faveur du développement durable

Ces accords illustrent le fait que la coopération franco-allemande en matière de développement durable international se dessine principalement de manière descendante, c'est-à-dire à partir d'accords bilatéraux et de feuilles de route qui seraient ensuite, dans l'idéal, mis en

pratique par des décisions politiques coordonnées, à leurs tours traduites par une mise en œuvre conjointe.

Les entretiens menés révèlent qu'une fois les engagements de haut niveau politique acquis, la coopération franco-allemande fonctionne assez bien en ce qui concerne la coordination des deux pays dans les institutions multilatérales : la France et l'Allemagne ont par exemple déjà proposé des non-papiers conjoints et se sont accordées sur des positions communes au sein d'organisations internationales telles que l'Union européenne ou le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La coopération franco-allemande est également relativement effective dans la mise en œuvre de projets communs, à travers des cofinancements ou la reconnaissance mutuelle de procédures entre les banques de développement des deux pays.

L'analyse de la coopération franco-allemande, réalisée au niveau global et à partir de deux études de cas (Encadré 1), révèle en revanche des faiblesses à un niveau intermédiaire, celui de la coopération bilatérale dans les stratégies et la prise de décision.

Les obstacles à la coopération franco-allemande et leurs conséquences

Trois obstacles freinent la coopération franco-allemande en matière de développement durable international.

1) Le premier obstacle est lié aux visions stratégiques légèrement divergentes des deux pays. La coopération franco-allemande semble globalement alignée, mais avec quelques nuances. Actuellement, les deux pays s'accordent sur l'importance de la coopération au développement, sur la priorité à l'Afrique et sur la promotion du secteur privé dans les pays en développement. Cependant, des divergences existent en ce qui concerne le degré de clarté de la vision stratégique, la priorité donnée à certains enjeux ou encore l'orientation vers d'autres groupes de bailleurs de fonds. Les études de cas révèlent ces divergences : la France est par exemple perçue comme locomotive de l'Alliance Sahel et l'Allemagne comme celle du *NDC Partnership* (NDCP). Les entretiens menés ont également révélé que l'Allemagne, au

Encadré 1 : Etudes de cas sur l'Alliance Sahel et le NDC Partnership

L'Alliance Sahel : l'Alliance Sahel est une initiative qui vise à intensifier la coordination inter-bailleurs et à accroître l'efficacité des projets de coopération dans cinq pays du Sahel (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad). L'idée de cette initiative est née en France fin 2016/début 2017. Mi-2017, lors du dix-neuvième Conseil des ministres franco-allemand, l'Alliance Sahel est officiellement entérinée par la France, l'Allemagne et l'UE ; neuf autres partenaires bi- et multilatéraux ont depuis rejoint l'initiative.

NDC Partnership : l'un des engagements au cœur de l'Accord de Paris sur le climat de 2015 est que chaque pays signataire doit préparer, mettre en œuvre et réviser sa contribution déterminée au niveau national (*nationally determined contribution, NDC*). À l'initiative du BMZ, du ministère fédéral pour l'environnement, la conservation de la nature et la sécurité nucléaire (BMU) et du *World Resources Institute*, la 22^e conférence climat (COP22) de Marrakech en 2016 a instauré le *NDC Partnership*. Ce partenariat apporte un soutien aux pays en développement pour leurs NDC, à travers de l'assistance technique, l'accès facilité aux financements et le partage d'expériences entre pays.

Ces deux études de cas ont été choisies pour différentes raisons: d'abord, elles traitent d'enjeux prioritaires pour les deux pays ; ensuite, chaque pays est à l'origine d'une des deux initiatives ; enfin, la France et l'Allemagne sont toutes deux copilotes de ces initiatives qui reposent sur une mise en commun de projets et de ressources.

Source : Krüger & Vaillé (2019)

sein de l'Alliance Sahel, manifestait un vif intérêt pour la gouvernance et le soutien démocratique, alors que la France était plutôt sceptique en matière de conditionnalité politique. La France accorde une priorité à la sécurité de la région, tandis que l'Allemagne cherche plutôt à maintenir une distinction entre sécurité et développement. Ainsi, les différences de vision stratégiques nécessiteraient que la France et l'Allemagne intensifient leurs efforts de coordination au moyen d'objectifs communs, en plus de la coordination de projets.

2) Le deuxième obstacle est lié à l'incongruence des structures institutionnelles qui freine l'action conjointe. La France et l'Allemagne comptent une multitude d'institutions qui semblent toutes impliquées dans l'élaboration des politiques de développement, mais les deux pays divergent quant aux mandats et aux pouvoirs respectifs de ces institutions dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

En Allemagne, le ministère fédéral de la coopération économique et du développement (BMZ) est un ministère dédié aux questions de coopération et développement, mais il est comparativement moins puissant que les deux ministères principalement en charge de la coopération au développement en France (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, MEAE, et Ministère de l'Économie et des Finances). Par ailleurs, la France dispose d'une agence de mise en œuvre (l'Agence française de développement, AFD), qui participe à la prise de décision stratégique, quand les agences de développement allemandes (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*, KfW, et *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ) s'emploient seulement à la mise en œuvre des projets.

L'étude de cas sur le NDCP confirme ces divergences : alors que le BMZ et le BMU allemands sont impliqués dans cette initiative, elle est en France uniquement confiée au MEAE. Ce dernier a plaidé pour que l'AFD (qui contribue à la prise de décision politique d'après les entretiens) assiste aux comités de pilotage du NDCP. Au niveau de la mise en œuvre du NDCP, l'AFD est confrontée à la GIZ, en laquelle elle n'identifie pas

vraiment de contrepartie car cette dernière ne participe pas aux prises de décisions stratégiques et n'apporte qu'une assistance technique. L'incongruence entre les structures institutionnelles se traduit par un léger hiatus entre l'élaboration et la mise en œuvre de politiques entre les deux pays.

3) Le troisième obstacle est lié aux particularités culturelles de chaque pays qui se manifestent dans l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des projets. Celles-ci ont trait à des divergences de « temporalité », la France travaillant sur des calendriers et des délais plus courts que l'Allemagne. Les entretiens révèlent également des habitudes de communication différentes, la France utilisant plus fréquemment que l'Allemagne des formes de communication orales. Ces particularités sont illustrées par l'étude de cas sur l'Alliance Sahel: alors que la France travaille avec plus de flexibilité et adopte facilement des initiatives grâce à son calendrier politique à plus court terme, le mode de travail allemand est plus orienté sur le long terme et la planification.

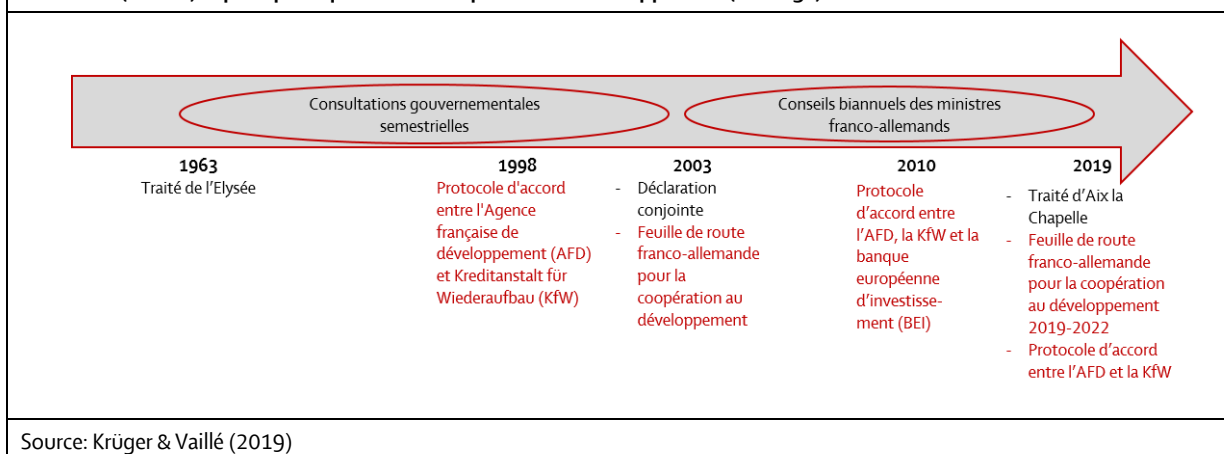
Recommandations pour une coopération bilatérale renforcée

Pour surmonter ces obstacles, cinq recommandations sont proposées:

1) **Préserver les acquis:** les engagements successifs effectués au plus haut niveau politique, la formulation réussie de positions communes pour la politique de développement multilatéral et la coopération dans la mise en œuvre des projets sont des atouts à valoriser. Dans un contexte international de resserrement sur les intérêts nationaux, ce type de coopération devrait continuer à être défendu et renforcé.

2) **Traduire la dynamique politique au niveau opérationnel à travers des mécanismes de suivi des engagements pris entre les deux pays:** ce suivi systématique pourrait s'effectuer lors du Conseil des ministres franco-allemand ou des réunions qui se tiennent au niveau des directeurs (BMZ et MEAE). Les personnes interrogées ont suggéré, par exemple, un mécanisme qui prenne la forme d'une matrice détaillant les actions communes menées jusqu'à présent et indiquant

Figure 1 : Chronologie des documents-cadres de la coopération franco-allemande en matière de politiques de développement (en noir) et plus spécifiquement de coopération au développement (en rouge)



Source: Krüger & Vaillé (2019)

les objectifs communs, les progrès réalisés, ainsi que les étapes qui en découlent. Les réunions pourraient également inclure les agences de mise en œuvre, afin de faciliter le suivi des accords politiques et ainsi de mieux relier les deux niveaux.

3) **Promouvoir la connaissance et la confiance mutuelles entre les administrations françaises et allemandes à travers des échanges de personnel et des séances d'échanges approfondis** (*deep dive*): si les particularités culturelles et les structures institutionnelles ne peuvent être changées facilement, le personnel peut y être sensibilisé. Il conviendrait alors de reprendre les échanges de personnel entre le BMZ et le MEAE, afin d'améliorer la connaissance des modes de pensée et de travail de l'autre. En atteignant un nombre suffisant de fonctionnaires au fil du temps, de tels échanges auraient un effet multiplicateur.

4) **Partager les meilleures pratiques afin de parvenir à un équilibre entre les deux pays**: une collaboration franco-allemande équilibrée et respectueuse en matière de coopération au développement peut tirer profit de l'identification et de la promotion des pratiques dans

lesquelles un pays est plus avancé ou mieux placé que l'autre. Il pourrait s'agir du modèle français de coordination interne entre différents départements en charge des questions de développement ou des procédures allemandes de suivi des résultats des projets, relativement plus normalisées et homogènes qu'en France.

5) **Dans la perspective d'actions conjointes, les deux pays devraient décider systématiquement de partager le travail ou de s'accorder sur une position commune**: si la France et l'Allemagne coopèrent aujourd'hui d'une manière ou de l'autre (division du travail dans le cas de l'Alliance du Sahel ou positions communes dans le cas des forums multilatéraux), la plupart du temps, ces choix ne paraissent ni conscients, ni systématiques. Les deux pays devraient alors décider plus systématiquement d'agir de manière concertée ou de se répartir le travail dans des domaines où ils partagent un intérêt commun (Afrique, climat, etc.). Dans les deux cas, la contribution et les responsabilités de chaque pays devraient être clairement définies pour chaque secteur de coopération et sur la base de leurs avantages comparatifs.

Références

- DIE (German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) & Iddri (Institut du développement durable et des relations internationales). (2018). *Résultats clés de l'atelier conjoint Iddri & DIE French-German cooperation towards global development*. Consulté sur https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/veranstaltungen/2018/20180621_Homepage_Paris-Workshop.pdf.
- Krüger, L.-T., & Vaillé, J. (2019). *The Treaty of Aachen: opportunities and challenges for Franco-German cooperation in development policy and beyond* (Discussion Paper 8/2019). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Laura-Theresa Krüger
Doctore
« Chaire de Politique Internationale »
Université de Passau

Julie Vaillé
Chercheuse sénior
« Gouvernance et financement du développement durable »
Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

DOI: 10.23661/bp4.2020



This Open-Access-Publication is free to read (<https://www.die-gdi.de/publikationen/briefing-paper/>), share and adapt under the terms of the CC BY 4.0 license.