

L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT



SANTÉ
GENRE
ÉDUCATION
CLIMAT
AGRICULTURE

RECOMMANDATIONS
POUR UN BUDGET

EN COHÉRENCE
AVEC LES AMBITIONS
FRANÇAISES

L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

RECOMMANDATIONS POUR UN BUDGET EN COHÉRENCE AVEC LES AMBITIONS FRANÇAISES

Coordination SUD.

Créée en 1994, Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement) est la coordination nationale des ONG françaises d'urgence et de développement. Elle regroupe plus de 130 ONG et six collectifs membres, qui mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées. Elles mènent aussi des actions d'éducation à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD a mis en place des commissions de travail permettant aux ONG de mettre en synergie leurs positions et d'élaborer un travail conjoint de plaidoyer.

La commission Aide Publique au Développement (APD) de Coordination SUD est composée de représentants d'une vingtaine d'organisations de solidarité internationale. Elle vise à construire des positions collectives de plaidoyer dans le cadre d'un travail de suivi sur l'aide publique au développement, à l'échelle nationale et internationale. Pour cela, elle mène des études quantitatives et qualitatives sur la politique française de coopération au développement et promeut des propositions concrètes pour une meilleure qualité de l'aide publique au développement française (réforme du dispositif institutionnel, analyse-plaidoyer sur les instruments de l'aide, ...). Elle contribue également aux réflexions européennes et internationales des ONG sur l'aide publique au développement, en apportant une vision alternative dans les débats, et aux réflexions sur le financement du développement.

Coordination : Christian Reboul (Oxfam France) et
Florence Tixier (Secrétariat Coordination SUD)

Contributions : Aides, CCFD-Terre solidaire, CFSI, Coalition Eau,
Equilibres & Populations, France Volontaires, Global Health Advocates,
Handicap International et Oxfam France.

Graphisme et mise en page : K mograf

Impression : Otrad Services

Date de publication : Septembre 2012.



1. L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT 3

A. L'APD EN FRANCE : VOIES ET MOYENS DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE 4

0,7% du RNB : objectif structurant de l'APD française jusqu'en 2015

Aide humanitaire d'État et financement des ONG 4

B. POURQUOI S'INTÉRESSER À CETTE IMPORTANTE POLITIQUE PUBLIQUE? 6

L'APD comme moyen d'atténuer les effets de la crise et d'en sortir 6

L'APD comme moyen de valorisation des interdépendances mondiales 7

L'APD comme outil de dialogue politique et catalyseur de réformes 7

L'APD comme moyen de contribuer à réduire la dépendance des pays aux financements extérieurs 7

C. LES GRANDS OBJECTIFS DONT S'EST DOTÉE LA FRANCE 8

Quelles priorités géographiques pour l'APD française ? 8

La déconnexion entre les priorités affichées et les moyens alloués 9

2. DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » À L'APD DÉCLARÉE 11

La mission « Aide publique au développement » 11

La politique transversale en faveur du développement 12

3. ANALYSE CRITIQUE, POUR UN EFFORT PUBLIC FRANÇAIS AU SERVICE D'UN DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE 15

A. AIDE DÉCLARÉE VS. AIDE RÉELLE 15

B. DES INSTRUMENTS DÉCONNECTÉS DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE L'APD 16

Des prêts pour une APD à coût réduit 16

Une politique guidée par les instruments au détriment de priorités géographiques et sectorielles 16

Vers un éclatement de la bulle des prêts 20

Légitimité de la comptabilisation des prêts aux pays émergents en APD 21

C. INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE 21

Une aide liée coûteuse 21



| | |
|--|----|
| Une politisation dangereuse de l'aide..... | 22 |
|--|----|

D. QUELLE PLACE POUR LES ONG DANS L'APD FRANÇAISE ?..... 23

| | |
|---------------------------------|----|
| APD transitant par les ONG..... | 24 |
|---------------------------------|----|

| | |
|--|----|
| Crédits disponibles pour les projets de développement portés par les ONG (gérés par l'AFD)..... | 24 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| Crédits disponibles pour les projets d'urgence (gérés par le Centre de Crise)..... | 25 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Crédits disponibles pour les projets « post-crise » et« prévention »..... | 25 |
|---|----|

E. DES INSUFFISANCES EN TERMES DE TRANSPARENCE, REDEVABILITÉ ET COHÉRENCE DES POLITIQUES..... 26

| | |
|--|----|
| La transparence comme un impératif démocratique..... | 26 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| La nécessité d'un dialogue avec la société civile..... | 27 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Initiative pour la transparence de l'aide internationale, ITAI..... | 27 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| Une indispensable cohérence des politiques..... | 28 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| La nécessité d'une loi de programmation pluriannuelle sur l'APD..... | 28 |
|--|----|

4. AIDE EUROPÉENNE : UN ENJEU POUR LES PARLEMENTAIRES FRANÇAIS..... 30

A. LA FRANCE, UN ACTEUR MAJEUR DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE..... 30

| | |
|---|----|
| Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument historique de l'aide européenne..... | 30 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| L'instrument de coopération au développement (ICD) est le principal outil communautaire de réduction de la pauvreté..... | 31 |
|---|----|

B. L'AIDE EUROPÉENNE ; ENJEU ET LEVIER POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DE L'AIDE..... 31

C. NOUVELLE DOCTRINE, NOUVEAU BUDGET POUR L'AIDE EUROPÉENNE: DES ENJEUX IMPORTANTS EN COURS..... 31

| | |
|---|----|
| Une nouvelle ligne politique pour l'aide au développement européenne..... | 32 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| La négociation du cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'UE : quelle place pour l'aide au développement européenne ?..... | 32 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| Quels enjeux autour des instruments de développement pour 2014-2020 ?..... | 33 |
|--|----|

RECOMMANDATIONS..... 3^e de couverture



L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

1

Les fonds publics consacrés à l'Aide publique au développement (APD) sont les premiers vecteurs d'une politique française de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans le monde. La politique d'aide au développement s'attaque par différents moyens aux facteurs qui empêchent des femmes et des hommes de vivre décemment, elle favorise le développement des pays partenaires.

Les actions financées par l'APD sont multiples. Elles recouvrent des financements de projets mis en place par des ONG lors de situations d'urgence ou pour des programmes de plus long terme, l'appui aux politiques publiques d'un État partenaire ou encore la mise à disposition d'une assistance technique.

Citoyens français et européens convergent vers cet effort national (et européen) en faveur de la solidarité internationale

- 63 % des français soutiennent la poursuite de l'APD, indépendamment des difficultés budgétaires que connaît la France.*
- 55 % des français jugent l'APD efficace et souhaitent que la France accentue ses efforts en matière de lutte contre la pauvreté et contre le réchauffement climatique.*
- 62 % des européens sont favorables à une augmentation de l'aide au développement, de manière à ce qu'elle représente 0,7 % au moins du revenu national brut de l'UE d'ici à 2015.**
- 70 % des européens considèrent que l'Afrique subsaharienne fait partie des régions du monde ayant le plus besoin d'une aide pour lutter contre la pauvreté.**

* Baromètre AFD/Ilop 2011

** Eurobaromètre 76 2011

Promesses du candidat Hollande devenues 'feuille de route' du nouveau gouvernement

- Soumettre au Parlement une loi de programmation et d'orientation pluriannuelle afin de définir les priorités de la politique de coopération au développement et l'effort budgétaire pour tracer un chemin crédible vers les 0,7% ;
- Accroître l'Aide publique au développement notamment par l'augmentation des dons bilatéraux venant financer des projets de développement afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2015 ;
- Mettre en place une Taxe sur les transactions financières (TTF) et affecter une part significative des sommes collectées au financement du développement et à la lutte contre le changement climatique ;
- Doubler la part de l'aide bilatérale transitant par les ONG en 5 ans et renforcer le dialogue formalisé entre les pouvoirs publics et la société civile.

L'indivisibilité de la solidarité et le PLFR de juillet 2012

La solidarité est une. Elle permet de faire respecter les droits fondamentaux des personnes, qu'elles se trouvent en France ou à l'étranger. Cependant, tant dans les politiques publiques que dans la structure du budget, la solidarité se décline aux niveaux national et international. Il convient donc de ne pas les opposer, a fortiori en période de contrainte budgétaire. En juillet dernier, c'est pourtant un message contraire qui a été envoyé par le gouvernement et le Parlement lors du vote de la Loi de finances rectificative. En effet, pour financer la rentrée scolaire française de septembre, ce sont 3,26 M€ de crédits qui ont été annulés sur la Mission « Aide publique au développement ». La majeure partie de cette coupe budgétaire sera supportée par le Programme « Solidarité avec les pays en développement » géré par le ministère des Affaires étrangères. L'ensemble des acteurs de l'aide au développement, la société civile en particulier, est mobilisé sur les questions d'efficacité de l'aide. Le présent document les envisage. Cependant, il reste centré sur les enjeux de la traduction budgétaire de la politique d'aide au développement française.

A. L'APD EN FRANCE : VOIES ET MOYENS DU FINANCEMENT DE LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

0,7% DU RNB : OBJECTIF STRUCTURANT DE L'APD FRANÇAISE JUSQU'EN 2015

L'objectif de 0,7% est ancien. Il est apparu pour la première fois en 1970 dans une résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies et concernait les « pays économiquement avancés », dont la France. C'est dans les années 2000, en lien avec la dynamique de financement des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) qu'il s'est imposé dans l'agenda international.

L'engagement pris par la France au G8 de Gleneagles

C'est en 2005, au sommet du G8 de Gleneagles, que la France s'est formellement engagée à consacrer, en 2015, 0,7% de son RNB à l'aide publique au développement. Cet engagement a été réaffirmé depuis lors de différents sommets internationaux et rappelé lors des débats annuels concernant les projets de loi de finances à l'Assemblée nationale et au Sénat.

En 2011, date de la dernière statistique consolidée de l'OCDE, l'APD française atteignait 0,46% du RNB, très loin de l'engagement de 0,7%. L'échéance se rapproche, l'objectif est confirmé politiquement régulièrement, comme en témoigne les conclusions du Conseil des Affaires étrangères de l'UE du 14 mai 2012, sans que les moyens budgétaires soient réellement mobilisés pour y parvenir.

Les flux financiers entrants dans le monde en développement dépassent le cadre de ceux investis au titre de l'aide au développement. Les fonds APD, bien que modestes au regard des fonds privés, forment autant de leviers fondamentaux pour venir financer certaines dépenses d'intérêt général, promouvoir des politiques d'intérêt public et mettre en place un environnement favorable au développement économique. En creux, les flux financiers sortants sont à considérer, en particulier ceux incombant à l'évasion fiscale qui viennent directement décapitaliser les États. La lutte contre l'évasion fiscale dans l'optique d'accroître les ressources domestiques des pays est donc un puissant levier susceptible de venir financer un développement endogène des États.

Une source de financement du développement additionnelle : les fonds disponibles de la Taxe sur les transactions financières (TTF)

La France comme les autres membres de la communauté internationale est confrontée à de nouveaux défis comme le financement de l'adaptation au changement climatique, la lutte contre des pandémies, etc. Pour y faire face, des sources de financements innovantes sont indispensables, additionnelles à l'APD. L'arbitrage politique en cours tendant à affecter seulement 10% des recettes disponibles de la TTF française au développement et au changement climatique est très préoccupant. La France se doit d'affecter « une grande partie », au moins 50%, de ces fonds à ces enjeux fondamentaux conformément aux déclarations du Président de la République lors du sommet de la Terre de Rio de Juin 2012.

ACTEURS ET OPÉRATEURS QUI CONCOURENT À LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Acteurs publics, groupements d'intérêt public, ONG, autres acteurs privés mettent en œuvre l'APD française.

Dans le système d'aide français, ce ne sont pas moins de 8 ministères qui sont concernés par les fonds d'aide au développement. Dans la structure de la loi de finances, ce sont au final 12 missions qui sont concernées et 23 programmes de dimensions très inégales. L'ensemble des acteurs du développement, qu'ils soient publics, privés, député-ées, sénateurs-trices ou partenaires étrangers, tous, sont confrontés à la complexité de ce système.

Ces dernières années, un transfert de périmètre a été opéré entre le MAEE et l'Agence française de développement (AFD). En effet, si la mise en œuvre des coopérations touchant aux fonctions régaliennes de l'État (Gouvernance, Justice, etc.) a été conservée par le ministère, d'autres ont été transférées à l'AFD. La santé, l'éducation, mais aussi en grande partie le financement des ONG font aujourd'hui partie des compétences de l'AFD.

L'AFD est l'opérateur pivot de l'aide française, opérant sous la double tutelle du Ministère Affaires étrangères et du Ministère de l'Economie et des Finances. Depuis une décennie, l'AFD s'est beaucoup développée au point de devenir un acteur prépondérant de la politique française d'aide, y compris dans le domaine de la production intellectuelle. Ainsi, en 2011, l'activité de l'AFD représentait 20% de l'aide déclarée et mettait en œuvre 80% de l'aide bilatérale programmable. Les parlementaires, présents au Conseil d'administration de l'agence, participent aux orientations de sa politique.

Via la FISONG (Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG) et la DPO (Division du Partenariat avec les ONG), l'AFD est devenue un interlocuteur important pour les organisations non gouvernementales françaises investies dans les pays du Sud et travaillant directement avec les sociétés civiles et les administrations locales. Selon les promesses de l'actuel gouvernement, en ligne avec celle du précédent, les fonds publics alloués aux ONG devraient être multipliés par 2 au cours de la mandature.

Cette volonté politique qui devrait se traduire par un engagement financier est un marqueur de la confiance mutuelle qui existe entre acteurs publics et privés associatifs du développement.

Aide humanitaire d'État et financement des ONG

La France consacre 0,84% de son APD à l'aide humanitaire, soit 0,002% de son PIB. Cette part de l'aide - en partie gérée par le Centre de crise (CDC) du Ministère des Affaires étrangères au travers du Fonds d'urgence humanitaire (FUH) abondé par année à hauteur de moins de 10M€ - est mise en œuvre pour partie par des ONG. En juillet 2012, la Stratégie française d'aide humanitaire a été publiée après une large concertation. S'appuyant sur des textes normatifs internationaux, elle est venue préciser les principes d'actions de l'État français lors des crises humanitaires. La dimension 'aide humanitaire' de l'APD française reste faible au regard des politiques d'autres pays européens en la matière. En effet, l'Allemagne y consacre 4,4% et la Grande-Bretagne plus de 10%.

AIDE BILATÉRALE, EUROPÉENNE ET MULTILATÉRALE

Les fonds publics consacrés à l'APD ont transité en 2011 pour 63% par le canal bilatéral, 19% par le canal européen et 18% par le canal multilatéral.

Quelle répartition géographique de l'aide bilatérale française ?

L'Afrique est le principal bénéficiaire de l'APD française bilatérale : 54% de l'aide bilatérale pour un montant de 3,2 Mds€. L'Afrique subsaharienne, priorité déclarée de l'aide au développement française, bénéficie de 45% de l'aide bilatérale soit 2,6 Mds€.

La répartition géographique du reste de l'effort bilatéral se partage entre l'Asie (1 Mds€, soit 17%), l'Amérique (0,5 Mds ; 9%), l'Europe (0,18Mds ; 3%), le Moyen-Orient (0,15Mds ; 3%), et l'Océanie (0,1Mds ; 2%).

L'aide européenne et la contribution française font l'objet d'une analyse particulière en fin de document.

L'aide multilatérale : un autre moyen de contribuer au développement.

Selon le document cadre de la stratégie de coopération au développement française : « En réunissant les bailleurs autour d'un objectif de développement commun, la coopération multilatérale offre un cadre complémentaire à l'action bilatérale et européenne. La participation active de la France aux institutions multilatérales lui confère une part d'influence et de responsabilité significative dans l'évolution du système international ainsi que dans les grands débats qui définissent l'aide au développement. » Les contributions au système multilatéral se divisent traditionnellement entre les contributions obligatoires, décidées sur la base d'accords internationaux, le plus souvent basées sur le PIB des États, et les contributions volontaires laissées à l'appréciation de chacun des États et marquant une volonté politique particulière.

Les contributions françaises au système multilatéral se concentrent principalement vers la Banque mondiale (428 M€ en 2011) et de manière volontaire vers le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme (360 M€ en 2011).

B. POURQUOI S'INTÉRESSER À CETTE IMPORTANTE POLITIQUE PUBLIQUE ?

L'APD COMME MOYEN D'ATTÉNUER LES EFFETS DE LA CRISE ET D'EN SORTIR

Pourquoi continuer à se mobiliser pour l'aide publique au développement en temps de crise ? Les fonds mobilisés pour l'aide au développement constituent des dépenses d'investissement

qui concourent à un avenir meilleur pour tous, a fortiori dans un monde aussi interdépendant qu'aujourd'hui. Laisser se creuser la fracture sociale mondiale risque de renforcer une mondialisation créatrice de déséquilibres internationaux, de pauvreté et d'inégalités pour l'ensemble des pays. L'aide publique au développement constitue un rempart face aux dommages économiques que subissent les pays les plus pauvres de la planète. Elle permet de contrecarrer des dynamiques néfastes et d'alimenter des politiques de contra-cycliques de sortie de crise. La crise ne peut donc pas être une excuse pour reléguer l'APD au second plan et ainsi ne pas tenir ses engagements.

La Grande-Bretagne, l'APD et la traduction budgétaire d'une volonté politique

La Grande-Bretagne, consciente de ces enjeux, maintient une volonté politique sans faille en faveur du développement malgré les difficultés budgétaires. De manière constante, gouvernement après gouvernement, la Grande-Bretagne réaffirme sa décision de dédier 0,7% de son RNB au développement d'ici 2013. Le 10 septembre dernier, Justine Greening, nouvelle ministre du Développement, et George Osborne, chancelier de l'Echiquier, confirmaient la traduction budgétaire de cet engagement politique. La Grande-Bretagne ne se prive d'ailleurs pas de communiquer sur cette politique et d'en faire un ressort de la légitimité de sa parole publique lors des sommets internationaux.

L'APD COMME MOYEN DE VALORISATION DES INTERDÉPENDANCES MONDIALES

Le développement, le bien-être des populations, est ou devrait être une préoccupation partagée par l'ensemble des pays de la communauté internationale. En améliorant les systèmes socio-économiques des pays et en favorisant des initiatives communes globales, l'APD mène une triple action de prévention et de sortie de crise, de protection des biens publics mondiaux, et de prévention des maux publics mondiaux. Investir dans la lutte contre le réchauffement climatique, dans la lutte contre les maladies infectieuses, dans la préservation de la biodiversité ou dans la prévention des conflits, permet d'appréhender des difficultés qui concernent l'ensemble des êtres humains.

L'APD COMME OUTIL DE DIALOGUE POLITIQUE ET CATALYSEUR DE RÉFORMES

L'aide doit aujourd'hui être considérée comme un outil au service d'une politique mondiale de redistribution des richesses et de promotion de biens publics globaux. Elle participe à la concrétisation et à l'universalisation des droits humains. Les politiques d'aide, l'instauration d'objectifs normatifs internationaux, comme les OMD par exemple, viennent favoriser des réformes socio-économiques au bénéfice des populations.

Certaines procédures spécifiques d'octroi de l'aide permettent de jouer ce rôle de catalyseur de réformes. L'aide budgétaire par exemple favorise le dialogue politique entre pays partenaires. Il a pour ambition d'assigner au volume d'aide considéré - au travers d'une convention passée entre États - des objectifs à atteindre en termes de réformes de politiques publiques.

L'APD COMME MOYEN DE CONTRIBUER À RÉDUIRE LA DÉPENDANCE DES PAYS AUX FINANCEMENTS EXTÉRIEURS

L'aide publique au développement ne crée ni de la dépendance, ni ne se substitue à la respon-

sabilité des gouvernants des pays partenaires. Au contraire, l'aide peut contribuer à accroître l'autonomie des États. Une partie des crédits est mobilisée pour favoriser la levée de l'impôt, ressources domestiques du pays, via une coopération technique et un appui budgétaire pour la réforme d'une administration fiscale et des politiques qu'elle met en œuvre. Ainsi, en 6 ans, les revenus fiscaux des pays africains ont été multipliés par 2 pour atteindre 520 milliards de dollar, les financements APD ont contribué dans certains pays à augmenter ces ressources.

C. LES GRANDS OBJECTIFS DONT S'EST DOTÉE LA FRANCE

L'aide française est structurée par un ensemble d'objectifs-cibles décidés soit lors de sommets internationaux soit traduisant une dynamique plus nationale. Ils sont autant de marqueurs d'une volonté politique formulée à un moment « m » de l'agenda international. Force est de constater que les acteurs du développement évoluent au sein d'un « maquis d'engagements » que les gouvernements successifs, mais aussi les parlementaires, ont contribué à établir sans donner, parfois, la traduction budgétaire nécessaire pour les atteindre. Se croisent et s'empilent ainsi des engagements sectoriels, budgétaires, thématiques et/ou géographiques sans qu'il soit aisé d'appréhender pour chacun le degré de réalisation.

Cet état de fait vient poser directement la question de la redevabilité des engagements pris par les États tant au niveau national, européen qu'au niveau multilatéral.

Certains font toutefois l'objet d'un mode de comptabilisation sur la base de standards internationaux définis au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Le plus emblématique par lequel la France est engagée est celui de consacrer 0,7% du RNB par année à l'APD d'ici 2015. Il en existe d'autres, tout aussi précis, comme celui de consacrer 0,15% du RNB en faveur des Pays les moins avancés (PMA) d'ici 2012 (décision du CICID de 2005).

Si les critères de comptabilisation de l'APD sont largement perfectibles et font débat, ils constituent le standard international actuel à l'aune duquel il est possible de mesurer – encore une fois imparfaitement – et comparer l'effort de financement de l'aide internationale entre les pays membres du CAD de l'OCDE. Cette « convention comptable » a une forte dimension politique, elle reste le marqueur de la volonté politique des États en matière d'aide au développement.

QUELLES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES POUR L'APD FRANÇAISE ?

Afin de mieux adapter son aide aux différents besoins des pays, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de Juin 2009 a mis en place une typologie de partenariats différenciés selon la part concessionnelle (part de dons par rapport aux prêts) de la relation financière.

1. les 14 pays pauvres prioritaires dans lesquels seront concentrés les instruments les plus concessionnels :

Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo.

2. les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France ;

3. les pays émergents à enjeux globaux qui bénéficieront au contraire d'appuis financiers peu ou pas concessionnels (Chine, Indonésie par exemple) ;

4. les pays en crise ou en sortie de crise (par exemple Haïti, Afghanistan) pour lesquels la part concessionnelle varie.

L'Afrique subsaharienne est officiellement au cœur des priorités avec l'objectif de lui allouer au moins 60% des ressources budgétaires (de l'effort financier).

Pourtant la comparaison de la liste des 14 pays pauvres prioritaires établie par le CICID à celle des premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale nette française illustre le décalage entre les ambitions affichées et les réalités effectives de l'aide française.

| 15 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale française, moyenne 2007-2009, en millions d'euros | | 14 pays prioritaires selon le CICID, moyenne 2007-2009, en millions d'euros | |
|---|-----|---|-----|
| Côte d'Ivoire | 309 | Bénin | 44 |
| Irak | 260 | Burkina Faso | 79 |
| Cameroun | 193 | Comores | 18 |
| Chine | 167 | Ghana | 40 |
| Maroc | 148 | Guinée Conakry | 73 |
| Turquie | 138 | Madagascar | 79 |
| Sénégal | 120 | Mali | 89 |
| Liban | 120 | Mauritanie | 21 |
| Congo | 112 | Niger | 38 |
| Vietnam | 110 | République démocratique du Congo | 26 |
| Tunisie | 109 | République Centrafricaine | 27 |
| Algérie | 96 | Sénégal | 120 |
| Mali | 89 | Tchad | 37 |
| Burkina Faso | 79 | Togo | 57 |

L'Afrique subsaharienne reçoit 44% des subventions de l'aide bilatérale française. Le taux est important mais l'investissement reste faible en réalité. En effet, la France peine à mobiliser les fonds nécessaires pour répondre à ses propres priorités. En volume, ce sont 170M€ qui ont été consacrés en 2011 aux 14 pays dits prioritaires sous formes de subventions, soit un peu plus de 10 millions d'euros par an et par pays.

En 2010, les 14 prioritaires auront représenté 24% des engagements de l'AFD en Afrique et 8% des engagements de l'AFD dans le monde. Peut-on vraiment dans ce cas réellement parler de priorité ?

LA DÉCONNEXION ENTRE LES PRIORITÉS AFFICHÉES ET LES MOYENS ALLOUÉS

La Cour des Comptes qui vient de consacrer un rapport sur la politique française d'aide au développement souligne l'incohérence entre les priorités affichées et la réalité des engagements : « La recherche constante d'une concentration géographique et sectorielle de l'aide n'a pas abouti jusqu'ici [...]. Malgré les intentions affichées, notre pays consacre ainsi une part décroissante

de son aide à l'Afrique, ne parvient pas à atteindre ses objectifs en faveur des pays les moins avancés et n'a pas anticipé les montants substantiels d'aide budgétaire alloués aux pays émergents.¹ »

QUELLE RÉPARTITION SECTORIELLE DE L'APD FRANÇAISE ?

Le CICID de 2009 a également défini cinq priorités sectorielles en vue d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) : éducation, santé, développement durable, agriculture et sécurité alimentaire, soutien à la croissance.

| (en % de l'APD totale) | Bilatéral | Europe | Multilatéral | TOTAL |
|--|-----------|--------|--------------|--------------|
| Education | 14,3% | 1,4% | 1,1% | 16,8% |
| Dont : éducation de base | 1,9% | 0,3% | 0,3% | 2,5% |
| Santé | 1,2% | 1,5% | 5,5% | 8,2% |
| Dont : santé de base | 0,6% | 1,2% | 2,8% | 4,6% |
| Développement durable | 6,4% | 1,6% | 0,8% | 8,8% |
| Agriculture et sécurité alimentaire | 2,7% | 2,1% | 0,8% | 5,6% |
| Soutien à la croissance | 3,8% | 3,4% | 2,1% | 9,3% |
| Autres secteurs* | 27,6% | 13% | 10,7% | 51,3% |

* Action se rapportant à la dette, à la prévention et au règlement des conflits, à la paix, à la sécurité, au soutien aux ONG, à l'aide humanitaire, à l'aide budgétaire, à l'aide non ventilable sectoriellement.

Le rapport de la Cour des comptes s'appuie sur les analyses de l'OCDE pour souligner que « la priorité affichée en 2009 en faveur des services sociaux et administratifs (santé, éducation, gouvernance, etc.) est fragilisée par le recours intensif aux prêts, instrument qui se prête moins facilement au financement de ces secteurs ».

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pointait en 2010 la contradiction entre les objectifs de la coopération française et l'évolution du recours aux subventions: « Les cinq secteurs sur lesquels la France veut se concentrer, d'après la décision du CICID, sont des secteurs dont la plupart sont susceptibles d'être appuyés par des dons, et ne se prêtent pas facilement aux prêts, puisqu'ils ne sont pas des secteurs productifs. Pourtant, la France a réduit ses dons. Ceci pose un défi pour la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de la France et le ciblage sur les PMA qu'elle a proposé. »

Le vote des crédits lors des débats autour de la loi de finances pour 2013 est le moment pour donner une traduction budgétaire à la réalisation de ces objectifs. Les crédits réellement alloués fourniront les moyens nécessaires aux différents acteurs du développement pour qu'ils puissent contribuer à réduire les inégalités, les vulnérabilités de populations et promouvoir le développement de pays partenaires.

En 2012, une nouvelle loi de programmation des finances publiques doit être adoptée pour la période 2013-2015. Cette loi sera la première expression des priorités du nouveau gouvernement et de la nouvelle majorité à l'Assemblée. ■

¹ Rapport publié le 26 juin 2012 - P.36

DE LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » À L'APD DÉCLARÉE

Avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances en 2006, le Parlement s'est vu confier de nouvelles responsabilités. Un rôle renforcé dans le débat public sur les finances de l'État lui a été conféré. Pourtant le manque de lisibilité des documents budgétaires et l'éclatement du dispositif d'aide publique au développement entre huit ministères nuisent à la transparence de l'information au Parlement. Non seulement les crédits APD sont dispersés dans différents ministères mais ils financent de nombreux opérateurs publics. De plus une partie substantielle de ces fonds n'est pas inscrite au budget de l'État et échappent au regard du Parlement.

Chaque année, l'APD française fait l'objet d'un « document de politique transversale » (DPT) annexé au PLF. La politique transversale présentée dans ce document excède très largement le périmètre des crédits sur lesquels votent les parlementaires. Le Parlement vote les crédits de la mission « Aide publique au développement » présentée dans les Projets annuels de performances (PAP). Cette mission du budget de l'État ne représente que 55% de la politique transversale en faveur du développement et 35% de l'effort total de la France comptabilisé en aide publique au développement et déclaré à l'OCDE.

LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

La mission « Aide publique au développement » est dotée par le présent PLF 2012 de 2,746 milliards d'euros en Autorisations d'Engagement (AE) et de 3,333 milliards d'euros en Crédits de Paiement (CP). Cette mission regroupe trois programmes gérés par le Ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie et des finances.

Le **Programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »** représente 54 % des AE et 63 % des CP consommés en 2011 sur la mission APD. Il a été doté de 2090 M€ en AE et 2112,8 M€ (CP) selon le PLF 2012. Le programme comprend trois actions principales. L'action « Coopération bilatérale » vise l'ensemble de la coopération bilatérale de la France en matière d'APD assurée par le MAEE, dans toutes ses composantes : aide alimentaire, aide budgétaire post-conflit et pour les sorties de crise, dons-projets, contrats de désendettement et de développement (C2D), bourses et expertise, volontariat international... L'action « Coopération multilatérale » intéresse la promotion dans les enceintes multilatérales, en dehors des instances communautaires, des positions françaises visant le développement. Elle regroupe les contributions volontaires aux organismes des Nations-Unies, au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et au Fonds multilatéral unique (FMU) de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). L'action « Coopération communautaire » concerne la contribution de notre pays au Fonds européen de développement (FED).

Le **Programme 110 « Aide économique et financière au développement »** correspond à 45,5 % des AE et 36 % des CP de la mission APD. Il a été doté de 627,7 millions d'euro en AE et de 1191 M€ en CP dans le PLF 2012. Ce programme regroupe :

- > les actions d'aide économique et financière multilatérale, qui prennent en compte les participations françaises dans les banques et les fonds sectoriels multilatéraux ;
- > les actions d'aide économique et financière bilatérale, qui correspondent au financement d'organismes de coopération bilatérale, en particulier l'Agence française de développement (AFD), à un appui direct aux politiques macroéconomiques, ainsi qu'à des actions de soutien aux investissements dans les pays en développement ;
- > enfin le traitement de la dette des pays en développement, dans le cadre multilatéral ou, le cas échéant, de manière bilatérale.

Le **Programme 301 « Développement solidaire et migrations »** représente une dépense marginale, inférieure à 1 % des AE et des CP de la mission. Il était doté de 28 millions d'euros en 2012. Ce programme géré par le MIIIDS jusqu'en 2012 devrait dépendre de la responsabilité du ministre en charge du Développement dès 2013.

| Mission | Programme | LFI 2011 | PLF 2012 |
|------------------------------------|--|----------|----------|
| « Aide publique au développement » | 110 « Aide économique et financière au développement » | 1 170 | 1 192 |
| | 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » | 2 134 | 2 113 |
| | 301 « Développement solidaire et migrations » | 30 | 28 |
| | Total | 3 334 | 3 333 |

CP En millions d'euros

LA POLITIQUE TRANSVERSALE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT

Aux trois programmes de la mission « Aide publique au développement », s'ajoutent d'autres catégories de crédits qui participent à l'APD, notamment les crédits budgétaires, hors budget général, nécessaires au décaissement des prêts accordés aux conditions de l'APD et le coût budgétaire des annulations de dettes. Ces crédits sont regroupés dans la politique transversale en faveur du développement présentée dans un Document de politique transversale (DPT), associé au PLF. Ce document retrace l'ensemble des crédits APD inscrits au budget général de l'État. Vingt-trois programmes concourent en tout à l'effort de la France en matière d'aide publique au développement telle qu'elle est définie par le CAD de l'OCDE.

Trois autres missions contribuent ainsi pour des montants élevés à l'effort d'APD : la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour environ 12 % de l'APD totale. Cette contribution s'explique essentiellement par des dépenses d'écolage, ainsi que de coopération technique au titre de la recherche consacrée au développement et aux maladies sévissant dans les pays en développement ; la mission « Action extérieure de l'État » pour environ 4,4 % de l'APD totale nette en 2011 et la mission « Immigration, asile et intégration » pour environ 2,8 % de l'APD totale nette en 2011 (crédits d'aide aux réfugiés).

| Missions | PLF | Estimation effort d'APD déclaré |
|---|-------|---------------------------------|
| « Aide publique au développement » | 3 333 | 5 359 |
| « Action extérieure de l'État » | | 398 |
| « Défense » et « Sécurité » | | 76 |
| « Immigration, asile et intégration » | | 327 |
| « Outre-mer » | | 85 |
| « Recherche et enseignement supérieur » | | 1 067 |
| Autres dépenses du budget général | | 74 |
| Total | | 7 386 |

Les crédits de la politique transversale qui constituent l'effort global du budget général représentent 7,386 milliards d'euros, en CP, soit 70,6 % des apports de la France en APD estimés pour l'année et notifiés à l'OCDE. Les sommes déclarées restantes correspondent à des dépenses qui ne sont pas inscrites au budget de l'État. Une très grande partie des annulations de dettes n'est pas constituée de crédits budgétaires. De même la quote-part française au budget communautaire dédié à l'APD n'est pas inscrite dans le budget. ■

Estimations de l'APD française (2011-2013)

(CP, en millions d'euros)²

| | estimation APD 2011 | estimation APD 2012 | estimation APD 2013 |
|--|------------------------|------------------------|------------------------|
| Aide publique au développement résultant du budget | 6 888 | 7 468 | 7 380 |
| dont Dépenses du budget général | 6 836 | 7 386 | 7 329 |
| Prélèvements sur recettes (quote-part de l'APD financée sur le budget communautaire) | 1 071 | 1 071 | 1 071 |
| Annulations de dettes et refinancements nets | 1 054 | 1 476 | 1 220 |
| Total État | 8 947 | 9 984 | 9 685 |
| Collectivités territoriales | 65 | 70 | 70 |
| Autres (agences eau, ressources propres AFD) | 212 | 214 | 219 |
| Taxe de solidarité sur les billets d'avion (FMS, Unitaïd & Iffim) | 193 | 193 | 193 |
| Total APD | 9 417 | 10 461 | 10 167 |

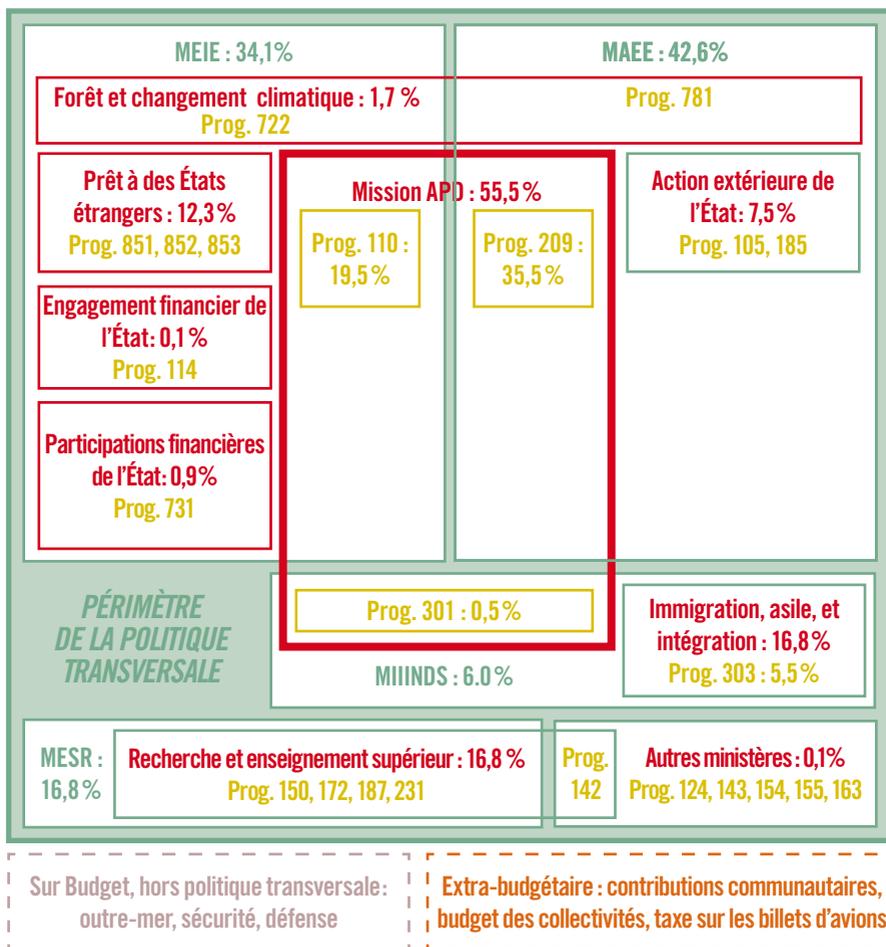
² Source MINEFI 2011

LA POLITIQUE TRANSVERSALE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT

□ 8 MINISTÈRES

□ 12 MISSIONS

□ 23 PROGRAMMES



Chiffres issus du document de politique transversale PLF 2011 « politique française en faveur du développement ». Pourcentages relatifs au budget d'ensemble de la politique transversale soit 6 mds € en 2011.

ANALYSE CRITIQUE, POUR UN EFFORT PUBLIC FRANÇAIS AU SERVICE D'UN DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE

A. AIDE DÉCLARÉE VS. AIDE RÉELLE

CERTAINES DÉPENSES COMPTABILISÉES COMME DE L'APD NE PROCURE PAS DE RESSOURCES NOUVELLES AU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Coordination SUD a entrepris de dissocier, au sein de l'APD française, l'aide « officielle », telle qu'elle est notifiée au Comité d'aide au développement de l'OCDE, de l'APD « réelle ». L'APD « réelle » correspondrait aux financements qui constituent un transfert de ressources réellement disponibles pour faire avancer les objectifs de développement dans les pays partenaires. Selon cette définition certaines dépenses sont exclues : 90% des allègements de dettes et les dépenses « artificielles » suivantes : écolage, « accueil » des réfugiés en France.

L'écolage correspond aux frais d'accueil d'étudiants en frais en provenance des pays en développement. Il est problématique de qualifier cette aide car il n'y a aucune preuve que l'étudiant sera de retour à son pays d'origine. Il ne représente pas en outre un transfert de ressources à un pays en développement. À partir du DPT 2012, les sénateurs évaluaient ces dépenses à 500 millions d'euros³.

Les dépenses liées à l'« accueil » des réfugiés sont comptabilisées dans l'APD française à hauteur de 320 millions d'euros selon le PLF 2012. La comptabilisation de ces dépenses est cependant loin de faire consensus au sein du CAD. Le Royaume-Uni, par exemple, refuse de comptabiliser ces dépenses, considérant qu'elles ne contribuent pas à l'APD.

Enfin, la comptabilisation des allègements de dette dans l'APD surestime leur contribution réelle au financement du développement des pays bénéficiaires, dans la mesure où une grande partie de ces dettes n'étaient plus remboursée depuis longtemps. Elles relèvent donc plus d'un jeu d'écriture comptable que d'une véritable contribution au financement du développement. L'économiste Daniel Cohen estime que la grande majorité des allègements de dettes constitue un effacement comptable de créances impayables et recommande que seuls 10% de ces annulations soient comptabilisées en APD, les 90% restants devant être inscrits en pertes sur allègements. En 2012, les annulations de dettes et les refinancements devraient s'élever à entre 1,4 et 1,8 milliards d'euros, en hausse de 40 % par rapport à 2011.

³<http://www.senat.fr/rap/l11-107-34/l11-107-348.html>

Retraitement de la dette et C2D, CCFD-Terre solidaire

Si le calendrier prévisionnel pour la signature des C2D (Contrats de Désendettement et Développement) est confirmé, la France comptabiliserait en 2013 encore plus de 200 millions d'euros « d'allègement » de dette bilatérale. Ces opérations de retraitement de la dette consistent en réalité à réallouer sous forme de dons, le remboursement des créances bilatérales des pays bénéficiant de l'initiative PPTE. Elles permettent ainsi en période de pénurie budgétaire de garantir la visibilité de la France sans générer aucune dépense supplémentaire. Le C2D négocié en catimini avec la Côte d'Ivoire sur un montant d'environ 2.8 milliards d'euros, notamment, deviendra le plus important engagement de la coopération française et redéfinira de facto entièrement les relations franco-ivoiriennes. Or le mécanisme des C2D, bien que mis en place dans 14 pays, n'a fait l'objet d'aucune évaluation transversale, comme le signale le récent rapport de la Cour des comptes du 26 juin 2012, sur la politique française d'aide au développement. Le parlement français n'est que faiblement associé. Et l'implication de la société civile, prévue en théorie à tous les stades du processus pour permettre une réelle appropriation des populations concernées reste un défi.

Pour plus d'informations, voir les travaux de la Plateforme Dette et Développement.

B. DES INSTRUMENTS DÉCONNECTÉS DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE L'APD

DES PRÊTS POUR UNE APD À COÛT RÉDUIT

La programmation budgétaire des crédits de l'APD française est déconnectée des objectifs stratégiques de la politique de coopération présentés dans le Document cadre en avril 2010. L'optimisation du montant de l'APD déclarée et la recherche d'une minimisation du coût pour l'État prennent le pas sur les priorités géographiques ou sectorielles. Coordination SUD dénonce depuis 2005, une logique instrumentale de l'aide française. Cette logique instrumentale guide les engagements de l'APD française et s'illustre ainsi : augmenter les prêts à moindre coût grâce à un effet levier important. L'effet de levier évalue le montant de prêt généré par un euro de subvention de l'État. Cet effet de levier étant un des indicateurs sur lesquels les performances de l'AFD sont évaluées dans le cadre du projet de loi de finances, celle-ci est incitée à rechercher des investissements générant un effet de levier important. L'orientation de l'AFD vers davantage de financements à effet levier permet alors d'accroître le volume des prêts comptabilisés dans l'APD française à moindre coût pour l'État. Les prêts permettent donc un effet d'affichage de tenue des engagements sans pour autant correspondre à un réel effort budgétaire de l'État français. Avantageux à court terme pour les donateurs, ils entraînent des hausses d'APD à coût réduit et différé. A partir du DPT annexé au PLF 2012, l'impact des prêts nets AFD dans l'APD est de 1,785 milliard d'euros pour 2011 et 1,921 milliard d'euros pour 2012.

UNE POLITIQUE GUIDÉE PAR LES INSTRUMENTS AU DÉTRIMENT DE PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES ET SECTORIELLES

Faute de moyens budgétaires significatifs, une part croissante de l'APD française est allouée aux pays émergents dans une logique divergente de la priorité donnée dans les discours à l'Afrique subsaharienne. En 2011, les prêts ont représenté 84% de l'activité de l'AFD. Dans son rapport de juin 2012, la Cour des comptes constate que le poids des prêts pèse sur les orientations géographiques de l'aide française et recommande « la mise en cohérence de la préférence

actuelle pour le prêt avec l'objectif de concentration de l'aide sur les pays pauvres prioritaires⁴ ». Dans son rapport sur l'AFD d'octobre 2010, la Cour des comptes expliquait déjà que « ayant pour objectif de minimiser le coût-État par projet, c'est à dire de limiter autant que possible la concessionnalité, l'AFD est conduite à rechercher des emprunteurs solvables, qu'elle trouve plutôt parmi les moins pauvres des pays en développement ». La Cour des comptes constate une réduction de la part de l'Afrique subsaharienne au cours des dernières années, qui n'atteint plus que 45% des prêts de l'AFD en 2011. Les pays pauvres prioritaires, non solvables, se retrouvent de facto exclus des financements sur prêts, auxquels seuls les pays émergents et à revenu intermédiaire peuvent prétendre. Ceci combiné à la faiblesse des subventions, les 14 pays prioritaires ne représentent que 24% des engagements de l'AFD en Afrique. De même, la priorité aux prêts exclut le soutien à certains secteurs dans ces pays incapables de répondre aux critères d'éligibilité de l'AFD.

Répartition des engagements de l'AFD en Afrique subsaharienne par instrument et par type de pays en 2010 (en millions d'euros) :

| | Subventions | Prêts | Garanties | Total | En% |
|------------------------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| 14 pays pauvres prioritaires | 156 | 211 | 66 | 433 | 24% |
| PMA non prioritaires | 33 | 151 | 17 | 201 | 11% |
| Pays à faible revenu | 0 | 419 | 17 | 436 | 25% |
| Pays à revenu intermédiaire | 14 | 426 | 42 | 482 | 27% |
| Multi-pays | 102 | 100 | 8 | 209 | 12% |
| Total | 321 | 1306 | 150 | 1778 | 100% |

Source : AFD⁵

⁴ Cour des Comptes, *La politique française d'aide au développement, Rapport public thématique, 06/2012, p. 99*

⁵ Voir sur le site du Sénat le projet de loi de finances pour 2012

APD eau et assainissement, *Coalition Eau*

L'augmentation significative des engagements bilatéraux de la France pour l'eau potable et l'assainissement entre 2001 et 2009 (passant de 104 millions d'euros, à 559) s'explique par une utilisation de plus en plus importante des prêts bancaires. Sur cette période, jamais la part des dons n'a été aussi faible qu'en 2009 (11%), alors qu'elle était de 48% en 2005 et 31% en 2008.

En ayant massivement recours à des prêts bancaires, la France flèche son aide :

- Vers des projets nécessitant des investissements matériels importants, essentiellement dans les grands centres urbains. En 2009, 87% de l'ensemble de l'aide du secteur est allouée à la distribution d'eau potable et d'assainissement dans les grosses agglomérations urbaines. Pourtant en 2008⁶, 84% de la population mondiale dépourvue de points d'eau améliorés vit en zone rurale, de même que 7 personnes sur 10 dans le monde sont dépourvues d'assainissement amélioré⁷.

- Vers des États solvables, notamment les pays à revenu intermédiaire qui ont des capacités d'emprunts. Cette faiblesse des dons laisse à la marge les Pays les Moins Avancés -PMA- (seulement 22% de l'aide bilatérale française du secteur), aux premiers rangs desquels ceux de l'Afrique subsaharienne alors même qu'ils ont le plus fort défi à relever en termes de desserte en eau potable et assainissement.

Les faibles montants de dons et l'usage massif des prêts bancaires par la France vont à l'encontre des engagements pris en 2003, concrétisés dans sa stratégie sectorielle eau en 2005, et réitérés en 2009. Alors même que le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de 2009 a défini 14 pays pauvres prioritaires d'Afrique subsaharienne francophone⁸, à qui « la France affectera de manière prioritaire ses moyens d'aide au développement », le plan d'affaires de l'AFD du Cadre d'Investissement Stratégique (CIS) eau et assainissement de 2010-2012 indique que seulement 12% des engagements de l'AFD iront à ces 14 pays.

Avec de très faibles montants de subventions (62 millions d'euros d'engagement en 2009) et l'utilisation exponentielle des prêts bancaires (497 millions d'euros d'engagement en 2009), la France est loin des pratiques de ses homologues européens. L'Allemagne, principal bailleur européen sur le secteur de l'eau potable et de l'assainissement a alloué en 2009, 40% de son aide sous forme de dons (soit 227 millions d'euros d'engagement), alors que le Royaume Uni a fait exclusivement appel aux dons (174 millions d'euros d'engagement en 2009). Le Royaume Uni soutient ainsi en 2009 à hauteur de 79% son aide des programmes d'hydraulique rurale, et contribue à réduire les disparités persistantes d'accès aux services entre le milieu rural et le milieu urbain.

Les secteurs d'intervention de l'aide sont interdépendants. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement contribue à réduire les maladies diarrhéiques et le paludisme d'où une baisse de la mortalité infantile, améliore la santé maternelle, favorise la scolarisation des filles (habituellement de corvée d'eau), renforce la place des femmes dans la société pour une plus grande égalité des genres, améliore la qualité de vie des populations. Les maladies hydriques, sont responsables de 1,8 millions de décès par an, dont 90% sont des enfants de moins de 5 ans.

⁶ Joint Monitoring Program, rapport conjoint OMS-UNICEF - Rapport 2010 sur les progrès en matière d'assainissement et d'alimentation en eau.

⁷ CIS eau et assainissement de l'AFD, 2010-2012, Financer l'accès à l'eau en milieu rural, page 23 : « Malgré l'enjeu de développement que représentent les zones rurales, et leur retard sur les villes dans la perspective d'atteindre les OMD pour l'eau et l'assainissement, le très faible montant des subventions actuelles de l'AFD limite fortement sa capacité à intervenir en hydraulique rurale. »

⁸ Voir page 6.

Il s'agit de la 2^e cause de mortalité pour les enfants de moins de 5 ans. Par ailleurs, selon l'OMS, l'atteinte de l'ODM assainissement seul, permettrait d'économiser 66 milliards de dollars en temps, en productivité, en maladies évitées, en dépenses médicales. L'accès à l'eau potable participe aussi à assurer la sécurité alimentaire. Et alors qu'il n'y a pas de développement économique sans eau, il faut aussi souligner que, selon l'OMS, chaque dollar investi dans l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement rapporte en moyenne un bénéfice de 8 dollars, via les économies de traitement médical et les gains de productivité au travail.

L'ensemble de ces secteurs (eau et assainissement, éducation, santé) n'appartiennent pas à la sphère directement productive et appellent des financements par dons. Le décalage est croissant entre les besoins de financement dans ces secteurs prioritaires et l'effort public français. L'enveloppe « dons » consacrée au financement de projets dans les secteurs sociaux, essentiellement en Afrique subsaharienne est en chute libre depuis 2006. En 2012, l'enveloppe consacrée au financement de nouveaux projets par l'AFD était de 170 millions d'euros, en baisse de 46% par rapport à 2006⁹. L'évolution de l'action de l'AFD dans ces secteurs dépend pourtant essentiellement de la quantité de ressource en subvention dont elle est dotée (programme 209). De même les crédits d'aide-projet financée par le ministère des Affaires étrangères dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) ont été réduits de 72% entre 2001 et 2011 (seulement 50 millions d'euros en 2012). Le ministère des Affaires étrangères reconnaît d'ailleurs que la baisse du volume des dons ne lui « laisse aujourd'hui qu'une marge de manœuvre réduite pour nos partenaires les plus vulnérables¹⁰ ». Un tel niveau d'autorisations d'engagement contraint fortement l'instruction de nouveaux projets. La baisse constante de cette enveloppe depuis 2006, si elle se confirme dans les années à venir, ne permettra plus à la France d'être présente sur les secteurs sociaux. Seul le déploiement de moyens consistants pour le financement sur dons garantit la cohérence des instruments de l'aide publique au développement avec en premier lieu la lutte contre les inégalités dans les pays pauvres prioritaires. L'aide publique au développement française doit aider à financer des politiques publiques locales et nationales qui contribuent à la lutte contre la pauvreté et les inégalités économiques, sociales et environnementales.

⁹ *Projet annuel de performance 2012, mission Aide au développement, p. 88*

¹⁰ *Cour des Comptes, La politique française d'aide au développement, Rapport public thématique, 06/2012, p. 119*

L'APD santé, *Global Health Advocates*, membre des réseaux ACTION et Action for Global Health

Depuis maintenant dix ans, fort de son impact et des résultats obtenus, la santé est un secteur clé de la politique d'aide au développement. Selon AfGH, la France a dédié € 875,5 millions d'euros de son aide au développement à la santé en 2010, soit 12,1% de l'APD totale, sa plus forte contribution depuis 2007. Avec une majorité de son aide transitant par le canal multilatéral (81% en 2010), la France est le premier contributeur au budget de UNITAID et le second au budget du Fonds Mondial ce qui lui donne un rôle moteur au sein de la diplomatie sanitaire mondiale. Malheureusement la part bilatérale de l'aide française en santé reste faible et la France n'a pu définir une stratégie complémentaire entre les deux types de canaux de financement.

Tout d'abord, l'aide bilatérale est caractérisée par une grande diversité d'organismes d'exécution sans véritable leadership avec plus de la moitié (56,6%) des projets sous la tutelle de l'agence de développement (AFD) et le ministère des Affaires étrangères et l'autre moitié dirigée par cinq autres ministères, y compris le Ministère de l'Intérieur.

En termes de répartition géographique, la zone de santé prioritaire, définie en 2006 ne concentre que 37% des financements bilatéraux, les plus grands projets de 15,2 millions d'euros (19,7 millions de dollars) et 12,2 millions d'euros (15,8 millions de dollars) étant respectivement destinés au Kenya et au Maroc, en dehors de cette zone.

En outre, si l'APD française est connue pour sa forte proportion de prêts, la santé ne semblait pas, jusque-là, touchée par une telle tendance. Or en 2010 sur 74 millions d'euros (96 millions dollars) de projets santé gérés par l'AFD, 50% sont des prêts. Certes ces prêts doivent financer des programmes structurels (infrastructures hospitalières, décentralisation sanitaire) dans des pays à revenu intermédiaire. Il sera important de rester vigilant afin de s'assurer que les prêts ne deviennent pas l'outil de financement privilégié des programmes d'accès aux services de base au vu des besoins drastiques dans ces secteurs pour de nombreux pays à faible revenu (appartenant d'ailleurs à la zone de santé prioritaire).

Des signes positifs montrent cependant que la France souhaite améliorer l'efficacité de son aide dans le domaine de la santé : l'initiative de Muskoka et d'autres engagements internationaux, tels que ceux pris à la conférence de Ouagadougou en 2011 sur la santé sexuelle et reproductive, ou lors de la conférence des donateurs de l'alliance GAVI ainsi que le lancement en 2012 d'une stratégie de santé concentrée sur le renforcement des systèmes et la protection sociale en santé sont autant de signes positifs qui montrent que la France souhaite améliorer l'efficacité de son aide en santé. On peut donc espérer que la France renforce son engagement politique et financier pour favoriser un accès universel aux soins de santé.

VERS UN ÉCLATEMENT DE LA BULLE DES PRÊTS

L'ampleur des prêts consentis ces dernières années pose un problème sérieux pour le futur de l'APD. En effet, les remboursements progressifs de ces prêts viendront dans les prochaines années se soustraire aux comptes de l'APD, générant une APD négative et éloignant encore celle-ci des engagements formels. Avantageux à court terme pour les donateurs, les prêts peuvent générer des effets négatifs à long terme. Une ouverture de prêts d'APD produit des décaissements d'APD importants, en plusieurs tranches à un coût budgétaire faible. Afin d'assurer un certain degré de concessionnalité aux prêts AFD, l'État verse une « bonification ». Ce coût sera étalé sur la durée du remboursement du prêt, car la Direction générale du

Trésor verse les bonifications à l'AFD au fur et à mesure du remboursement des intérêts. Par ailleurs, le « délai de franchise » des prêts d'APD implique que le pays débiteur ne commencera à rembourser ce prêt que plusieurs années après qu'il ait été délivré.

Actuellement, le montant des prêts délivrés par l'AFD est plus important que le montant des remboursements, ce qui fait que, en termes d'APD, les flux restent positifs. Mais au niveau actuel d'ouverture de nouveaux prêts, ces flux deviendront rapidement négatifs. Il est important que l'État assainisse cette bulle des prêts APD dans les prochaines lois de finances, en privilégiant une augmentation des financements par dons des projets AFD, plutôt qu'une augmentation du montant des bonifications.

LÉGITIMITÉ DE LA COMPTABILISATION DES PRÊTS AUX PAYS ÉMERGENTS EN APD

Il est également important de réformer les modalités de comptabilisation des prêts au sein de l'APD. La France devrait donc proposer au Comité d'assistance et de développement (CAD) de l'OCDE de ne comptabiliser dans l'APD que le coût pour l'État de la délivrance d'un prêt concessionnel (bonification du prêt par l'État) et non plus l'intégralité du prêt, comme c'est le cas aujourd'hui. Les intérêts perçus pourraient par exemple être déduits de la déclaration en APD. De même, on peut s'interroger sur la légitimité de comptabiliser en APD des prêts à des taux proches de ceux du marché et de durées proches de celles du marché. Ces prêts sont consentis à des pays qui peuvent difficilement être encore considérés comme « en développement ». L'AFD intervient d'ailleurs dans des projets qui ne correspondent pas à de l'assistance au développement puisque ce sont des projets par exemple en Chine liés à la lutte contre le réchauffement climatique ou visant à défendre les intérêts d'entreprises françaises.

Recommandations

- Les prêts (bonifications) et les dons (subventions-projets) sont rééquilibrés au sein de l'APD française, à l'image des homologues européens, et comme recommandé par l'OCDE.
- Les subventions bilatérales sont ramenées à leur niveau de 2007, soit 315 millions d'euros.
- L'APD française est ciblée vers les pays ayant les plus forts besoins (PMA et les 14 pays prioritaires du CICID).

C. INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE

UNE AIDE LIÉE COÛTEUSE

Au mois d'août 2012, Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, faisait de la « diplomatie économique » une priorité dont l'Agence française de développement devait être un des acteurs. L'AFD s'est engagée à aller « au-delà de la recommandation de l'OCDE de délier la totalité de son aide, quel que soit le montant du contrat et aux PMA ainsi qu'à tous les partenaires ». Entre 10% et 15% de l'aide française demeure pourtant liée. Fin 2011, le ministère des Affaires étrangères expliquait que la France resterait à ce niveau compte-tenu « des enjeux politiques internes ».

Le Ministère de l'Économie et des Finances publie sur son site internet le tableau des créances impayées de la France sur les États étrangers¹¹. Ce tableau distingue deux catégories de créances, les créances d'APD et les créances commerciales. Dans la présentation de ces encours, le ministère signale que les « *encours significatifs sur les pays tels que la Chine, l'Indonésie, le Maroc et le Pakistan correspondent principalement à des financements de projets faisant intervenir des entreprises françaises dans ces pays émergents* ». 79% des créances de ces quatre pays sont couverts par l'aide publique au développement. Il semble donc entendu qu'une part des prêts à la Chine, l'Indonésie, au Maroc et au Pakistan comptabilisés dans l'APD française financent principalement des projets faisant intervenir des entreprises françaises. D'autres instruments, le Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) et la Réserve pays émergents (RPE) visent à favoriser les entreprises françaises.

Le fait de « lier l'aide » à la condition que tous les achats soient effectués auprès de sociétés des pays donateurs constitue le type de marchés publics le moins efficace. Cela transforme l'aide en « aide boomerang » : un flux financier uniquement destiné aux pays en développement dans les registres comptables. Dans son rapport « Comment mieux dépenser l'aide », le réseau Eurodad estime que les projets de développement financés par l'aide liée peuvent être jusqu'à 40% plus onéreux. Dans son rapport de juin 2012, la Cour des comptes a également souligné la « *complexité de l'association des deux objectifs d'aide au développement et d'aide commerciale* ». Dans un contexte de contrainte budgétaire, une optimisation de l'efficacité des crédits d'aide au développement implique de délier la totalité de l'aide française.

UNE POLITISATION DANGEREUSE DE L'AIDE

Coordination SUD souhaite attirer l'attention des parlementaires sur l'importance de déconnecter l'APD des objectifs de politiques migratoires, commerciales ou militaires de la France et de veiller à ce que l'aide soit prioritairement axée sur une réponse aux besoins des populations.

L'aide publique au développement, en matière humanitaire, répond aujourd'hui souvent à des priorités géopolitiques de la France et moins aux besoins essentiels des populations. La ligne de crédits « AfPak » vise le financement de projets dans des zones de présence des militaires français. Ce fléchage de l'aide vers des zones de déploiement des troupes françaises (comme c'est le cas en Afghanistan) va à l'encontre des principes d'intervention humanitaire. Il traduit une instrumentalisation de l'aide à des fins politiques et militaires, contraire aux principes adoptés dans le consensus européen pour l'aide humanitaire. Les ONG s'inquiètent d'une telle politisation de l'aide par exemple en Afghanistan et au Sahel, où les actions civilo-militaires ont avant tout un objectif politique et stratégique de lutte contre le terrorisme.

L'aide humanitaire doit respecter les principes humanitaires fondamentaux de neutralité, d'humanité, d'indépendance et d'impartialité. Ce faisant elle participe à la préservation de l'espace humanitaire et de la sécurité des travailleurs humanitaires. Hors catastrophes naturelles, l'utilisation de canaux militaires pour la délivrance de l'aide représente de sérieux risques.

¹¹ http://www.tresor.economie.gouv.fr/5597_encours-des-creances-de-la-france-sur-les-Etats-etranagers-au-31-decembre-2011



Les actions civilo-militaires installent une confusion dans la perception que peuvent avoir les populations quant aux rôles de chacun. Conséquence directe de cette confusion, les ONG relèvent un nombre croissant d'accidents de sécurité, les populations ne faisant plus la différence entre les humanitaires et les militaires parties au conflit.

De même, les acteurs humanitaires s'interrogent sur la nécessité de l'envoi d'un hôpital militaire en Jordanie pour les réfugiés syriens alors que la Stratégie nationale humanitaire adoptée en juillet 2012 prévoit d'utiliser les moyens militaires uniquement en derniers recours. Un grand nombre d'acteurs humanitaires sont sur place et auraient pu en fonction des besoins identifiés mettre en œuvre un projet médical de réponse aux besoins des populations réfugiées.

Recommandations

■ L'aide est totalement déliée quel que soit le pays de destination.

■ L'APD est déconnectée des objectifs de politiques migratoires, commerciales ou militaires pour ne répondre qu'aux seuls besoins des populations vulnérables.

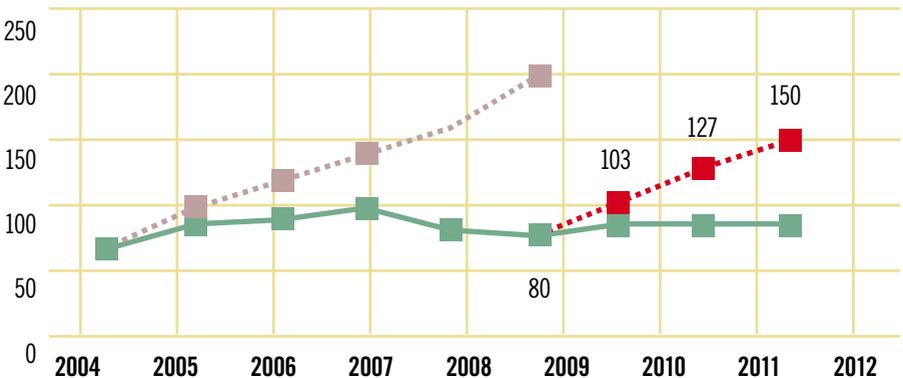
D. QUELLE PLACE POUR LES ONG DANS L'APD FRANÇAISE ?

APD TRANSITANT PAR LES ONG

La part de l'APD française transitant par les ONG est largement insuffisante par rapport aux besoins constatés sur le terrain et aux capacités de mise en œuvre des ONG françaises. D'ailleurs le manque de financements disponibles à l'AFD pour les projets de développement et le manque de financements disponibles au Centre de Crise pour les projets d'urgence entraînent régulièrement une gestion ad hoc de la pénurie de financements.

Les présidents Chirac et Sarkozy s'étaient engagés à un doublement de l'enveloppe destinée aux ONG. Ces engagements n'ont pas été tenus :

Crédits transitant par les ONG - Engagements et crédits réels (M€ - Crédits de paiements)

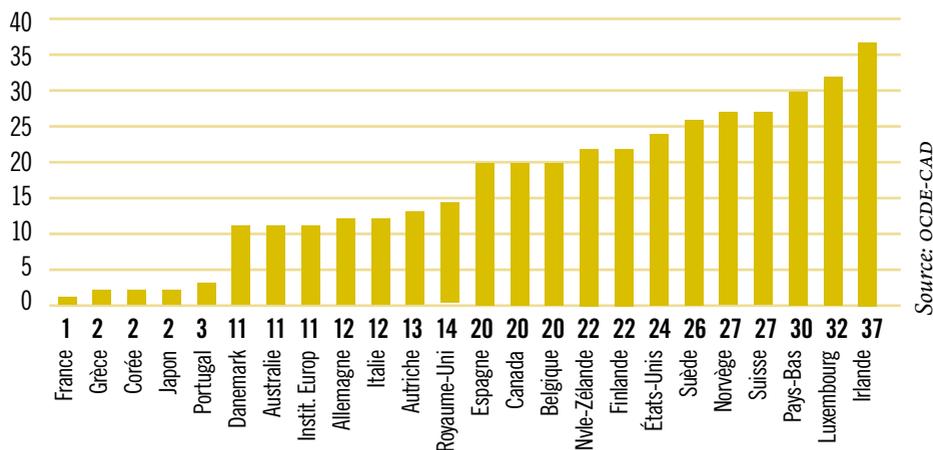


■ Scénario du doublement - 1^{er} Engagement pris en 2004 par le président Chirac

■ Scénario du doublement - Nouvel engagement pris en 2009 par le président Sarkozy

D'après l'enquête publiée en juin 2011 par l'OCDE¹², la France reste dernière des États membres du CAD en part d'APD transitant par les ONG, avec 1%, alors que la moyenne OCDE est de 13%¹³.

Pourcentage de l'APD bilatérale transitant par les ONG en 2009



En termes de montant consacré aux ONG (environ 90M€/an) la France se classe 17ème, sur 23 pays membres du CAD.

Pourtant l'étude de l'OCDE rappelle que les États membres du CAD reconnaissent une véritable valeur-ajoutée aux ONG :

- > Proximité avec les bénéficiaires
- > Rapidité d'intervention pour apporter une assistance humanitaire
- > Capacité d'intervention dans les États fragiles
- > Compétences et expertise spécifiques
- > Education au Développement (EAD) et plaidoyer au Nord
- > Fourniture de services essentiels dans les pays en développement
- > Promotion de la démocratie dans les pays en développement
- > Capacité d'innovation
- > Capacité de développer des initiatives pilotes susceptibles d'être dupliquées

CRÉDITS DISPONIBLES POUR LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT PORTÉS PAR LES ONG (GÉRÉS PAR L'AFD)

L'enveloppe disponible à l'AFD ces deux dernières années est restée stable à 42M€ d'AE. En 2012, 50% des AE ont été consommées dès le premier comité d'octroi de l'année. Il est constaté chaque année, tant par l'AFD que par les ONG, que cette enveloppe est sous-dimensionnée et qu'il manquerait environ 15M€ pour financer les projets de qualité présentés par les ONG.

¹² La collaboration des membres du CAD avec les organisations de la société civile : une vue d'ensemble, OCDE, 2011 - <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/etude-ocde-collaboration-États-ong/>

¹³ La moyenne OCDE est passée de 5,2% (moyenne 2005/2006) à 13% en 2009.

CRÉDITS DISPONIBLES POUR LES PROJETS D'URGENCE (GÉRÉS PAR LE CENTRE DE CRISE)

Le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) est lui aussi largement sous-dimensionné par rapport aux besoins. Chaque année des abondements exceptionnels sont nécessaires pour que la France puisse répondre aux crises. Au sein du FUH, la part qui est chaque année destinée aux projets des ONG est très faible par rapport aux besoins rencontrés par celles-ci sur le terrain (6,2M€ en 2011 soit 18% du FUH). Si Coordination SUD salue l'existence d'une stratégie humanitaire de la République Française, il n'en reste pas moins que les moyens consacrés à sa mise en œuvre restent toujours bien en deçà des objectifs déclarés. Si la transparence du FUH s'est fortement améliorée avec la publication pour la première fois par le Ministère des Affaires étrangères du bilan d'activité de l'action humanitaire d'urgence en 2011, la prévisibilité des crédits du FUH doit être renforcée.

Par ailleurs, la France attachée aux valeurs humanitaires et à ses principes de mise en œuvre doit protéger l'indépendance de l'aide humanitaire et sa non-politisation.

CRÉDITS DISPONIBLES POUR LES PROJETS POST-CRISE ET PRÉVENTION

Le centre de crise se concentre strictement sur l'urgence immédiate et les crédits « ONG » de l'AFD se concentrent sur les projets de développement. Bien que la nouvelle stratégie humanitaire de la France souligne l'importance du lien indispensable entre les actions d'urgence, de réhabilitation et de développement, il n'y a aucun fonds français dédié à ces actions. Les ONG ne peuvent donc aujourd'hui mobiliser le soutien financier de l'État français dans les interventions « post-crise », portant cruciales pour aborder la phase de développement.

Recommandations

Pour que la société civile française, à travers ses ONG, puisse continuer à répondre aux besoins des populations dans des contextes d'urgence et de développement et contribuer pleinement au renforcement de la société civile mondiale, il est urgent, comme le président Hollande s'y est engagé, de doubler la part de l'APD qui transite par les ONG. Dès 2013 :

- 15 millions d'euros supplémentaire pour l'enveloppe « initiatives des ONG françaises » gérée par l'AFD/DPO (42M€ en 2012)
- 15 millions d'euros supplémentaires pour le Fonds d' Urgence Humanitaire et doublement de la part du FUH consacrée aux ONG pour leurs projets d'urgence (6,2 millions d'euros en 2011)
- Création d'instruments de financement réservés aux situations de post-crise /reconstruction d'une part et de prévention et réduction des risques de catastrophe d'autre part

E. DES INSUFFISANCES EN TERMES DE TRANSPARENCE, REDEVABILITÉ ET COHÉRENCE DES POLITIQUES

LA TRANSPARENCE COMME UN IMPÉRATIF DÉMOCRATIQUE

En matière de transparence et de lisibilité, les documents budgétaires sur l'aide publique au développement sont insuffisants. Une politique publique n'est légitime que si elle est transparente, si les responsabilités sont clairement assumées, et si le débat démocratique sur ses objectifs, sa mise en œuvre et ses résultats est facilité. La diffusion de l'information sur les politiques gouvernementales au Parlement répond à un impératif démocratique. Les parlementaires français expriment régulièrement leur souhait d'être mieux associés à l'élaboration et à l'évaluation des politiques de coopération. En décembre 2010, les parlementaires ont adopté un amendement¹⁴ qui oblige le gouvernement à mieux distinguer la part relative de chacun des instruments de l'APD dans le Document de politique transversal (DPT) : moyens affectés à l'aide multilatérale d'une part, communautaire et bilatérale d'autre part ; à l'aide bilatérale qui fait l'objet d'une programmation ; mais également aux subventions, dons, annulations de dettes et prêts. Les sommes et les enjeux en question rendent l'implication de la représentation nationale nécessaire. Dans leur rapport général sur les crédits d'aide publique au développement dans le PLF 2012, les rapporteurs pour la commission des Finances du Sénat regrettaient n'avoir reçu que 67% des réponses à leur questionnaire au gouvernement au 10 octobre¹⁵. La parution tardive, quelques jours seulement avant le vote à l'Assemblée nationale, du Document de politique transversale nuit également à une bonne information du Parlement. Les rapporteurs budgétaires ne sont ainsi pas en mesure de présenter une analyse actualisée des crédits consacrés à l'aide publique au développement et de débattre sur la base d'informations de qualité. Une certaine opacité règne où la rétention d'information nuit largement à la lisibilité et à la prévisibilité de l'aide publique au développement française.

Le Parlement doit être associé à la définition des priorités et être en mesure d'évaluer les politiques gouvernementales. En mai 2011, les sénateurs, rapporteurs pour les crédits APD pour la commission des Affaires étrangères, ont demandé, dans leur rapport sur le Contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, l'adoption d'une loi d'orientation sur le développement¹⁶

¹⁴ Amendement N° II-166 (Adopté), Déposé le 25/11/2010 par : MM. Cambon, Vantomme, au nom de la commission des affaires étrangères.

¹⁵ <http://www.senat.fr/rap/11-107-34/11-107-34.html> L'article 49 de la LOLF fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

¹⁶ Cambon, Christian, André Vantomme, Rapport d'information, « L'AFD, fer de lance de la coopération française », mai 2011.

Une période fertile en évaluations du système français de l'aide

- La Cour des comptes a publié un rapport le 26 juin dernier sur la politique d'aide au développement. Les critiques qu'il contient convergent pour beaucoup avec celles que les membres de Coordination Sud portent depuis plusieurs années.
- Le cabinet Ernst & Young finalise actuellement « un bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010 » commandité par l'administration française. Les conclusions définitives de l'étude sont attendues fin septembre.
- Le CAD de l'OCDE lancera à l'automne le processus d'examen par les pairs de la politique d'aide française. Des auditions seront organisées pour lesquelles les parlementaires pourraient être sollicités. Le processus se clôturera formellement le 29 mai 2013 lors de l'examen officiel par les pairs.

LA NÉCESSITÉ D'UN DIALOGUE AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le dialogue civil entre l'État et les associations de solidarité internationale a été fait de beaucoup d'espoirs déçus, de discontinuités et de dissonances. Au-delà d'un soutien financier renforcé, les ONG françaises revendiquent un cadre formalisé de dialogue stratégique avec les pouvoirs publics sur la politique française de coopération. Le Conseil Stratégique pour la Coopération Non Gouvernementale, mis en place en 2009, doit en effet être revu dans son mandat, sa composition et son fonctionnement pour permettre un véritable dialogue sur la politique de coopération française.

Les ONG souhaitent également la mise en place d'un espace de dialogue spécifique sur le partenariat entre les ONG et les pouvoirs publics. Depuis la réforme du ministère des Affaires étrangères et européennes en 2008, la suppression de la Commission Coopération Développement (CCD) et la suppression du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques (RGPP), les ONG sont privées d'un espace de dialogue formalisé sur les différents aspects de leur partenariat avec l'État (genre, jeunesse, EAD, connaissance et renforcement du secteur des ONG, qualité et efficacité de l'aide au développement, etc.). Cet espace de dialogue à relancer doit être tripartite entre le ministère des Affaires étrangères et européennes, l'Agence française de développement et les ONG.

INITIATIVE POUR LA TRANSPARENCE DE L'AIDE INTERNATIONALE, ITAI

La transparence de l'aide, qui accroît sa prévisibilité, est une condition indispensable à l'amélioration de l'efficacité de l'aide au développement. En proposant un format standard pour la publication des données, l'Initiative pour la transparence de l'aide internationale est un excellent outil pour garantir la transparence à laquelle tous les donateurs se sont engagés lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (HLF-4) à Busan en décembre 2011. L'ITAI prévoit de fournir des données dont le niveau de détail serait plus important que celui relatif à la déclaration annuelle à l'OCDE. Surtout, les données publiées par l'ITAI concerneraient les perspectives d'aide futures et non les dépenses d'aide effectuées deux ans plus tôt. En outre, l'Initiative est conçue pour maximiser l'efficacité des budgets d'aide en période d'austérité, à un coût minime pour le donateur. Elle permettra également d'améliorer le soutien de l'opinion publique française et d'accroître sa sensibilisation à la

coopération au développement en favorisant une meilleure communication sur la façon de rendre l'aide plus efficace.

UNE INDISPENSABLE COHÉRENCE DES POLITIQUES

La cohérence des politiques consiste à faire en sorte que les impacts externes des autres politiques, qu'elles soient commerciales, financières, fiscales, agricoles, énergétiques, climatiques ou migratoires, ne nuisent pas aux objectifs des politiques de coopération au développement. Au niveau français, l'État ne rend compte ni de ses initiatives (s'il en prend), ni de la situation de la cohérence des politiques pour le développement, à la différence de la Commission européenne ou d'autres États membres de l'UE qui publient des rapports réguliers sur cet enjeu ; il n'est donc pas possible d'élaborer des propositions sur cette base. Mais, une analyse des démarches engagées au niveau européen permet cependant d'élaborer des propositions générales. La France pourrait suivre les exemples européens et se doter d'un dispositif institutionnel structuré pour la mise en œuvre et le suivi de la cohérence de ses politiques avec les objectifs de développement. Ce dispositif serait assorti d'un système de recours transparent, en cas d'incohérence et de violation de droits humains dus à une politique. Le dispositif institutionnel de la France pour le suivi de la cohérence des politiques et pour les recours pourrait s'appuyer sur une exigence de gouvernance démocratique et inclure notamment la participation d'organisations de la société civile et du Parlement.

Un cas d'incohérence :

L'existence et la tolérance à l'égard des paradis fiscaux et judiciaires qui siphonnent les ressources des pays en développement. Pour ces pays, la fuite illicite des capitaux (évasion fiscale essentiellement, mais aussi criminalité et corruption) est estimée à 800 milliards d'euros par an ; et le manque à gagner en recettes publiques de la seule évasion fiscale des entreprises multinationales se chiffre chaque année à près de 125 milliards d'euros. Alors que, dans le même temps, les efforts d'aide publique au développement d'un bailleur comme la Commission européenne se situent aux alentours de 10 milliards d'euros/an et que ceux de l'Union européenne prise dans son ensemble sont évalués à environ 50 milliards d'euros/an. Ces chiffres font certes de l'UE le plus grand donateur d'aide publique au développement, mais ne tiennent pas la distance face à ceux de l'évasion fiscale.

Pour plus d'informations, voir le travail de la plateforme Paradis fiscaux et judiciaires :

www.stopparadisfiscaux.fr dont la coordination est assurée par le CCFD-Terre Solidaire

NÉCESSITÉ D'UNE LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE SUR L'APD

Pendant sa campagne électorale, le président de la République, François Hollande, s'est engagé à soumettre au Parlement « une loi de programmation et d'orientation afin qu'il définisse les priorités de notre politique de coopération, qu'il fixe l'effort budgétaire national en faveur du développement et trace un cheminement crédible vers les 0,7 %¹⁷ ». Si le gouvernement veut traduire ses engagements d'augmentation de l'APD par de nouvelles ressources budgétaires, il se doit, dès maintenant, d'anticiper la décrue des annulations de dettes et les remboursements de prêts, et de procéder à un exercice de programmation budgétaire visant à déterminer précisément l'affectation des nouveaux crédits budgétaires d'APD sur la période 2013-2018. Vue

¹⁷ <http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/R%C3%A9ponse-Francois-Hollande-%C3%A0-Coordination-SUD1.pdf>



l'importance des montants en jeu et le poids des contraintes qui pèsent sur le budget de l'État, cet exercice devrait être réalisé au plus vite et donner lieu à un véritable débat parlementaire et citoyen, dans le cadre de discussions sur un projet de loi de programmation pluriannuelle sur l'APD française. L'enjeu est de bâtir une structure d'aide durable, répondant aux orientations de la politique de développement et qui accompagne l'augmentation progressive du volume d'APD par la mise en place des mécanismes qui garantissent une hausse pérenne.

Dans un contexte budgétaire contraint, seul un engagement fort, sous forme de loi de programmation pluriannuelle, peut garantir que l'APD demeurera une priorité politique et donc budgétaire de l'État. ■

Recommandations

- Une Loi de programmation budgétaire pluriannuelle pour l'aide publique au développement est adoptée et trace un chemin crédible pour consacrer 0.7% du RNB à l'APD. L'information au Parlement est améliorée.
- Une meilleure cohérence institutionnelle du dispositif français avec les objectifs de développement est recherchée.
- La France rend compte annuellement de ce qui a été réalisé au cours de l'année à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances au Parlement.
- La France adhère pleinement à l'Initiative sur la transparence de l'aide internationale.

AIDE EUROPÉENNE: UN ENJEU POUR LES PARLEMENTAIRES FRANÇAIS

La politique d'aide publique au développement de l'Union européenne fait l'objet, ces deux dernières années, d'évolutions importantes auxquelles la France contribue activement. Le Ministre délégué au développement, Pascal Canfin, a d'ailleurs récemment souligné sa volonté de renforcer l'influence de la France sur cette politique européenne lors de son audition devant la Commission des affaires étrangères du Sénat, le 24 juillet 2012. Ainsi, il est fondamental que les parlementaires français soient davantage informés des évolutions en cours au niveau européen et associés aux débats.

A. LA FRANCE, UN ACTEUR MAJEUR DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'UE est le premier donateur mondial (Commission européenne + États membres), sa contribution s'élevant à 52,9 milliards d'euros en 2011. Une part considérable de l'APD française passe par le canal européen. En vingt ans, cette part a doublé ; elle s'élève à 19% en 2011 soit 1 874 millions d'euros (804 millions pour le FED et 1070 millions passant par le budget communautaire). L'aide européenne se compose de plusieurs instruments financiers destinés à mettre en œuvre sa politique d'aide au développement, dont deux principaux : le FED et l'ICD.

LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT (FED) EST L'INSTRUMENT HISTORIQUE DE L'AIDE EUROPÉENNE.

Le FED est un fonds extrabudgétaire, financé directement par les États membres de l'UE selon une clé de contribution spécifique. Il finance la coopération avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Chaque FED était conclu pour une période de cinq ans depuis 1959. Nous sommes aujourd'hui sous le 10^e FED (2008-2013) dont le montant s'élève à environ 22 milliards d'euros. En raison d'un débat croissant sur la budgétisation du FED (son intégration au budget communautaire), la commission souhaite proposer pour le 11^e FED (2014-2020) un alignement sur le cycle budgétaire pluriannuel de l'UE afin de faciliter son intégration dans le budget communautaire à partir de 2020.

Depuis la création du FED, la France a toujours fait partie des premiers contributeurs. Même si sa part a baissé en 2011, elle reste le deuxième contributeur derrière l'Allemagne et a alloué 804 millions d'euros au FED en 2011 soit 38,1 % du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

Cet instrument demande à être réformé car il manque fortement de transparence et de lisibilité. Le FED étant un mécanisme extrabudgétaire, il n'est pas soumis au contrôle du Parlement européen. Les parlements nationaux des pays ACP sont également exclus des processus du FED.

L'INSTRUMENT DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT (ICD) EST LE PRINCIPAL OUTIL COMMUNAUTAIRE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ.

Son budget pour la période 2007-2013 est de 16,9 milliards d'euros. Faisant partie du budget communautaire, son financement est fonction de la clé de contribution des États membres au budget de l'UE soit 16,7% pour la France.

B. L'AIDE EUROPÉENNE : ENJEU ET LEVIER POUR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DE L'AIDE

L'aide européenne a une vraie valeur ajoutée. L'UE faisant partie des trois principaux bailleurs de fonds dans 75 pays partenaires, cela permet d'éviter de laisser à l'abandon les zones géographiques oubliées de l'aide internationale et du dialogue politique.

L'UE est un acteur unique dans le paysage international de l'aide. A la croisée des chemins entre un État et une organisation multilatérale, son action permet de mutualiser les compétences, les expériences et les ressources des États membres en les valorisant grâce à ses instruments politiques intégrés afin de maximiser l'impact et l'efficacité des programmes. L'UE s'est ainsi dotée d'un cadre normatif et opérationnel (Consensus européen pour le développement et Traité de Lisbonne). Ce cadre permet de renforcer la coordination et la cohérence entre les actions des États membres, à travers la mise en œuvre d'une division du travail en termes de secteurs et de pays, d'une programmation conjointe, etc. En instaurant des normes internationales, l'UE constitue un levier indispensable pour une meilleure cohérence et une meilleure efficacité de l'aide globale et française.

En outre, le cycle budgétaire pluriannuel (7 ans) de l'UE, favorise la prévisibilité de l'aide européenne et donc la planification nécessaire aux pays partenaires notamment pour mettre en œuvre des programmes de réformes structurelles (réforme fiscale et de l'administration, etc.)

C. NOUVELLE DOCTRINE, NOUVEAU BUDGET POUR L'AIDE EUROPÉENNE: DES ENJEUX IMPORTANTS EN COURS

Depuis 2010, l'UE est investie dans un processus de réforme institutionnelle et politique de son aide au développement. La France a activement contribué à ces débats et a pu influencer notamment en publiant en 2010 « Une stratégie française pour la politique européenne de développement », à laquelle n'ont cependant pas été suffisamment associés les parlementaires français. Cette nouvelle doctrine politique pour l'aide européenne doit être le cadre de référence pour les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020 de l'UE. Pour Coordination SUD, ces évolutions comportent des aspects positifs mais certaines nouvelles orientations soulèvent de vrais questionnements (désengagement de l'UE des pays à revenu intermédiaire sans stratégie précise, promotion du rôle du secteur privé dans le développement, retour de la croissance au centre des politiques de



développement, etc.). Concord et Coordination SUD ont fait un travail d'analyse de cette nouvelle doctrine qui met en garde contre certaines tendances¹⁸.

UNE NOUVELLE LIGNE POLITIQUE POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EUROPÉENNE

Lors du Conseil des affaires étrangères du 14 mai 2012, les États membres ont adopté de nouvelles orientations pour la politique de développement de l'UE, sur la base des propositions de la CE (Communication « Programme pour le changement »). Ces orientations sont censées répondre à l'évolution du contexte international afin d'améliorer l'impact de la politique de développement de l'UE. Elles mettent l'accent sur les grands principes et éléments suivants :

> La différenciation: Cette approche vise à adapter les partenariats et l'aide de l'UE en fonction du revenu des pays : donc à concentrer l'aide dans les pays les moins avancés et à diminuer (voire arrêter) l'aide aux pays à revenu intermédiaire et émergents (19 de ces pays ne toucheraient plus d'aide bilatérale).

> La concentration de l'aide autour de piliers clés¹⁹, en fonction des besoins et de la stratégie nationale du pays partenaire.

> La coordination, l'efficacité de l'aide à travers notamment la mise en place d'une programmation conjointe avec les États Membres de l'UE dans cinq pays du Sud. Cette dynamique de programmation conjointe est un enjeu primordial car elle implique le degré d'intégration que les États sont prêts à accorder à l'UE.

> La promotion du rôle du secteur privé dans le développement, la mise en place de nouveaux mécanismes de financement comme le mixage prêt-don.

LA NÉGOCIATION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2014-2020 DE L'UE : QUELLE PLACE POUR L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EUROPÉENNE ?

L'UE est en pleine négociation de son budget pluriannuel pour les sept prochaines années (2014-2020). Ce Cadre Financier Pluriannuel (CFP), traduira les priorités politiques de l'UE en termes financiers. Toutes les politiques de l'UE sont concernées. L'issue des négociations montrera si l'UE a la volonté politique de se doter des moyens nécessaires pour contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire (OMD) et faire preuve de leadership sur la scène internationale.

Pour l'instant, la CE a proposé d'augmenter la part de la rubrique « Action extérieure » (de 5.7% à 6.8% du total du cadre financier) et les instruments de développement par rapport au CFP 2007-2013. Selon cette proposition pour 2014-2020, en chiffres courants, l'Instrument de Coopération au Développement (ICD) devrait passer de 17 milliards à 23,3 milliards d'euros. Quand au FED, il passerait de 22,6 milliards pour 2008-2013 à 34,3 milliards d'euros pour 2014-2020²⁰.

¹⁸ Voir la réponse de Concord au programme pour le changement», octobre 2012.

¹⁹ Droits de l'homme, démocratie et autres éléments de la bonne gouvernance ; Croissance inclusive et durable ; Agriculture et énergie durables.

²⁰ A ce sujet, voir CONCORD's Recommendations for the EU 2014-2020 External Action Service, 2012 www.concordeurope.org



Les États membres de l'UE étant les acteurs les plus influents dans cette négociation, Coordination SUD compte sur la France pour défendre un budget ambitieux pour le développement et l'aide humanitaire pour 2014-2020 afin de pouvoir concrétiser les nombreux engagements politiques pris par l'UE et la France pour réduire la pauvreté. Le Traité de Lisbonne l'impose.

QUELS ENJEUX AUTOUR DES INSTRUMENTS DE DÉVELOPPEMENT POUR 2014-2020 ?

Les négociations autour du CFP 2014-2020 doivent également aboutir sur l'adoption de nouveaux règlements financiers pour le FED et l'ICD. Se posent notamment les problématiques suivantes :

> La mise en œuvre de la différenciation : la CE propose une différenciation basée principalement sur des critères économiques. Cette approche demande à être précisée et ne doit pas conduire à un désengagement massif de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) qui concentrent les 3/4 de la population pauvre mondiale. Le coût politique serait élevé. Les critères de vulnérabilité, les indices de développement humain, d'inégalité ne peuvent être ignorés.

> La place des secteurs sociaux de base : dans un contexte de crise économique, où la croissance et le secteur privé prennent une place croissante dans les politiques de développement comme compensation à la raréfaction des ressources publiques, la crainte est que les secteurs sociaux soient marginalisés. Si le Conseil de l'UE a réaffirmé le soutien à ces secteurs à travers une affectation d'au moins 20 % de l'aide de l'UE à l'inclusion sociale et au développement humain centrés en premier lieu sur la protection sociale, la santé et l'éducation, la définition du développement humain et de l'inclusion sociale proposée par la CE est trop large et inclut notamment l'emploi, la croissance et le secteur privé comme premières priorités. Il est important que les secteurs sociaux de base, en particulier la santé et l'éducation, continuent d'être soutenus, notamment en consacrant 20% de l'ICD et du FED à ces deux secteurs.

> Le rôle de la société civile dans le processus de programmation du FED et de l'ICD et dans le dialogue politique sur la coopération au développement : l'UE a réaffirmé ses engagements en faveur de la participation de la société civile et du financement des organisations de la société civile. Il faudra qu'ils se concrétisent tout au long du processus.

> La transparence du FED doit s'améliorer. Le parlement européen doit avoir un droit de regard comme il l'a pour l'ICD.

> Le principe de la cohérence des politiques s'applique au cadre financier 2014-2020. ■



Pour des politiques européennes cohérentes avec le développement,

CFSI - Comité français pour la solidarité internationale

« *Ne pas reprendre d'une main ce qu'on donne de l'autre* » : cette expression semble relever du simple bon sens. Pourtant certaines politiques européennes et françaises sont-elles réellement cohérentes avec le développement ? Les politiques de développement de la France et de l'Union européenne (UE) font de la sécurité alimentaire et du soutien aux agricultures familiales du Sud une priorité. Pourtant une partie des produits subventionnés par la PAC est exportée à un prix artificiellement bas dans les pays en développement au risque de priver de débouchés les paysans locaux. Simultanément, l'UE négocie des Accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique visant à ouvrir très largement leurs marchés aux produits européens et à limiter leurs possibilités de protéger les secteurs économiques mises en danger par des importations à bas prix. Il y a bien d'autres exemples d'incohérences... Le Parlement français pourrait jouer un rôle majeur pour veiller à la cohérence des politiques françaises avec le développement. À l'image du Parlement européen, l'Assemblée nationale et le Sénat pourraient nommer chacun un rapporteur permanent pour la CPD afin de promouvoir cette cohérence auprès du gouvernement et dans le cadre des travaux parlementaires, en lien avec les ONG françaises et leurs partenaires du Sud.

Recommandations

- Au vu de l'impact de la politique de développement de l'UE et du rôle clé de la France dans cette politique, il est primordial que le parlement français soit associé aux débats en cours sur l'aide européenne et à la définition de la position française dans les négociations pour le budget extérieur 2014-2020. Plusieurs réunions et sommets européens importants sont prévus les trois prochains mois et pourraient offrir l'opportunité aux parlementaires français d'interpeller le gouvernement. Ainsi Coordination SUD recommande que :
- Les commissions des affaires européennes du Sénat et de l'Assemblée Nationale organisent un échange de vue sur les enjeux clés autour du budget extérieur de l'Union européenne avec des auditions de l'ensemble des parties prenantes y compris la société civile en application des principes de transparence et de redevabilité ;
- Le parlement demande au gouvernement français de soutenir la proposition de la CE d'augmenter les financements européens en faveur du développement et de l'aide humanitaire, en amont du Sommet européen extraordinaire consacré au CFP qui aura lieu les 22 et 23 novembre prochains.
- Les parlementaires européens et nationaux renforcent leur dialogue et coopération sur les enjeux autour de l'aide européenne.

Recommandations

- Une meilleure cohérence institutionnelle du dispositif français avec les objectifs de développement est recherchée.
- Les prêts (bonifications) et les dons (subventions-projets) sont rééquilibrés au sein de l'APD française, à l'image des homologues européens, et comme recommandé par l'OCDE. Les dons bilatéraux sont au moins ramenés à leur niveau de 2007, soit 315 millions d'euros.
- Une Loi de programmation budgétaire pluriannuelle pour l'aide publique au développement est adoptée et trace un chemin crédible pour consacrer 0.7% du RNB à l'APD. L'information au Parlement est améliorée.
- L'APD est déconnectée des objectifs de politiques migratoires, commerciales ou militaires pour ne répondre qu'aux seuls enjeux de lutte contre la pauvreté et les inégalités.
- La France augmente son soutien financier aux ONG. La part de l'APD qui transite par les ONG passe de 1 à 2%.
- Le dispositif institutionnel garantit la cohérence des politiques avec les objectifs de développement lors de l'élaboration des lois.
- Une taxe sur les transactions financières dont au moins 50% des revenus sont alloués au financement du développement est mise en place. Les revenus de la taxe sont additionnels à l'APD.
- La France adhère pleinement à l'Initiative sur la transparence de l'aide internationale
- Le gouvernement français soutient la proposition de la Commission européenne d'augmenter les financements européens en faveur du développement et de l'aide humanitaire.



4D - Dossiers et débats pour le développement durable • ACF - Action contre la faim • ACTED - Agence d'aide à la coopération technique et au développement • Agrisud international • AGTER • Aide et Action • AIDES • AJGF - Association des jeunes Guinéens de France • AMD - Aide médicale et développement • AMM - Association médicale missionnaire • AOI - Aide odontologique internationale • Apdra pisciculture paysanne • Asfodevh - Association pour la formation en développement humain • ASI - Actions de solidarité internationale • Asmae - Association Soeur Emmanuelle • Association des marocains de France • ATD - Quart Monde - Terre et homme de demain • Auteuil international • AVSF - Agronomes et vétérinaires sans frontières • Institut Bioforce développement • Care France • CARI - Centre d'actions et de réalisations internationales • CBF - Conseil des Bénévoles de France • CCFD - Comité catholique contre la faim et pour le développement - Terre solidaire • CEFODE - Coopération et formation au développement • Ceméa - Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active • CFSI - Comité français pour la solidarité internationale • CIDR - Centre international de développement et de recherche • CIEDEL - Centre international d'études pour le développement local • Cimade • COLEIJ - Collectif des organisations de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion des jeunes • COSIM Nord-Pas de Calais - Collectif des organisations de solidarité internationale issues des migrations de la région Nord-Pas de Calais • COSIM Rhône-Alpes - Collectif des organisations de solidarité internationale issues des migrations de la région Rhône-Alpes • CSSSE - Comité de suivi du symposium sur les Sénégalais de l'extérieur • CAGF - Coordination des Associations Guinéennes de France • DCC - Délégation catholique pour la coopération • Défap - Service protestant de missions • Défi - Éducation Sud • E&P - Équilibres & Populations • Eau vive • Éclaireuses éclaireurs de France • Éclaireuses éclaireurs unionistes de France • EMI - Entraide médicale internationale • Emmaüs international • Enda Europe • Enfants & développement • ESF - Électriciens sans frontières • ESSOR - Soutien formation réalisation • Ethnik • Fédération Artisans du monde • Fédération IFAFE - Initiatives des Femmes Africaines de France et d'Europe • Fédération Léo Lagrange • FERT - Organisation professionnelle agricole française de coopération internationale pour le développement rural • FFMJC - Fédération française des maisons de jeunes et de la culture • FIA-ISM - Femmes inter associations - Inter service migrants • FIAN France - Food Information and Action Network • Fidesco • FOJIM - Forum de la jeunesse issue des migrations • Fondation Abbé Pierre • France libertés - Fondation Danielle Mitterrand • France volontaires • Frères des hommes • GERES - Groupe énergies renouvelables, environnement et solidarité • GRDR - Groupe de recherche et de réalisation pour le développement rural • GREF - Groupement des retraités éducateurs sans frontières • Gret - Groupe de recherche et d'échanges technologiques • Groupe développement • Guilde européenne du raid • Handicap international • Haut Conseil des Maliens de France • HSF - Hydraulique sans frontières • ID - Initiative développement • IDD - Immigration développement démocratie • IECD - Institut européen de coopération et de développement • IFAID Aquitaine • Initiatives et changement • Institut Belleville • Inter Aide • Iram - Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement • ISF - Ingénieurs sans frontières • L'APPEL - L'appel au développement pour les enfants du monde • MADERA - Mission d'aide au développement des économies rurales en Afghanistan • Max Havelaar France • MdM - Médecins du Monde • Medair France • OLREC - Organisation laotienne des ressources éducatives pour la coopération • OPALS - Organisation panafricaine de lutte contre le sida • Ouest Fraternité • Oxfam France • PACOF - Plate-forme des associations congolaises de France • PAFHA - Plateforme des associations franco-haïtiennes Partage • Peuples solidaires • Plan France • PlaNet finance • Planète enfants • Planète urgence • PRSF - Prisonniers sans frontières • RAME - Réseau des associations mauritaniennes en Europe • Récosol - GEES • Réseau foi et justice Afrique - Europe • Ritimo - Réseau des centres de documentation et d'information pour le développement et la solidarité internationale • Samusocial international • Santé Sud • SCD - Service de coopération au développement • Scouts et guides de France • Secours catholique - Caritas France • Secours populaire français • Sherpa • Sidaction • SIF - Secours Islamique France • SIPAR - Soutien à l'initiative privée pour l'aide à la reconstruction • Solidarité • Solidarité laïque • Solidarité sida • Solthis - Solidarité thérapeutique et initiatives contre le sida • Syfia international • TDH - Terre des hommes France • Touiza solidarité • UABF - Union des associations burkinabés de France • UCJG - Union chrétienne de jeunes gens • UCPA - Union nationale des centres sportifs de plein air • UGVF - Union générale des Vietnamiens de France • UNMFREO - Union nationale des maisons familiales rurales d'éducation et d'orientation

14, passage Dubail 75010 Paris

Tél. 01 44 72 84 55

sud@coordinationsud.org - www.coordinationsud.org