

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Projet de loi de finances

2018

**PREMIER TEST-CLÉ
DU QUINQUENNAT POUR LA SOLIDARITÉ
INTERNATIONALE**

Coordination SUD

Solidarité Urgence Développement



Coordination SUD

Solidarité Urgence Développement



Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement - est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale.

Fondée en 1994, elle rassemble aujourd’hui 162 ONG, dont une centaine *via* six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, Crid, Forim, Groupe Initiatives) 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 mais aussi des actions d’éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD anime des commissions de travail thématiques composées de ses membres et partenaires, mobilisées sur des enjeux majeurs de la solidarité internationale.

La commission Aide publique au développement et financement du développement de Coordination SUD

Elle est composée de représentant-e-s 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 de l’aide publique au développement et plus largement du financement du développement, à l’échelle nationale et internationale. Pour cela, elle mène des études quantitatives et qualitatives sur la politique française de développement et promeut des positions concrètes pour une meilleure qualité de l’aide. Elle contribue également aux réflexions européennes et internationales des ONG, en apportant une vision alternative dans les débats sur le financement du développement.

.....
Coordination : *Gautier Centlivre (Coordination SUD).*

Liste des organisations contributrices : *Action contre la Faïm, Action Santé Mondiale, CARE France, ONE, Oxfam France, WWF France*
.....

CHAPITRE 1

LES ENJEUX DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2018

- Les engagements français → page 7
Un budget en décalage avec les engagements présidentiels → page 8

CHAPITRE 2

LIRE LE BUDGET DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT :

UNE ARCHITECTURE COMPLEXE

1. De quoi se compose l'APD française ? → page 11
2. Au cœur de l'aide publique au développement française :
la mission APD et les financements innovants → page 12

CHAPITRE 3

GARANTIR UNE AIDE FRANÇAISE PLUS EFFICACE

POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

1. La structure de l'aide française en question : augmentons les dons ! → page 19
2. La complémentarité de l'aide bilatérale et multilatérale → page 22
3. Garantir une aide européenne non dévoyée aux objectifs
sécuritaires et migratoires → page 23
4. « APD genre » : la France doit transformer les engagements
en actes concrets → page 24
5. Le soutien aux ONG françaises va-t-il enfin se confirmer
dans les faits ? → page 26

INTRODUCTION

Pilier de l'action extérieure de la France en matière de lutte contre la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques, le budget de l'aide publique au développement (APD) sera pour l'année à venir, débattu et voté par les parlementaires, dans le cadre du Projet de loi de finances 2018.

La part réservée à la mission « aide publique au développement » s'élève à 2,7 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 100 millions par rapport à l'année actuelle, une goutte d'eau ne permettant pas de tenir les engagements du président de la République : Emmanuel Macron a promis de consacrer 0,55 % du PIB à l'APD d'ici 2022, soit 6 milliards d'euros supplémentaires d'ici la fin du quinquennat. Il faut rappeler que le budget de l'aide en 2017 a été amputé durant l'été de 136 millions d'euros.

Ce document vise à fournir des clefs de lecture du budget proposé sur l'aide au développement et à mettre en lumière les leviers à disposition des parlementaires durant le débat budgétaire.

Les parlementaires, acteurs clefs de l'aide au développement

Les parlementaires ont un rôle fondamental à jouer en matière d'aide publique au développement.

D'une part pour défendre les montants de l'APD : c'est grâce à leur action durant le précédent quinquennat que des financements supplémentaires ont pu être trouvés pour l'APD, notamment par leur bataille pour augmenter la taxe sur les transactions financières (TTF) allouée au développement et par leur interpellation et leur mobilisation du gouvernement.

Les parlementaires ont également un rôle à jouer pour défendre la qualité de l'aide. Elles ont aussi un rôle de contrôle, d'évaluation et de suivi de cette politique publique. Plusieurs outils sont à leur disposition pour s'assurer de la transparence de l'aide et de la redevabilité du gouvernement.

A l'occasion de l'examen du Projet de loi de finances 2018, Coordination SUD appelle l'ensemble des parlementaires à suivre les recommandations suivantes :

1. Demander au gouvernement de :
 - publier une feuille de route pour atteindre les 0,7% du RNB alloués à l'APD d'ici à 2022 ;
 - augmenter l'APD de 8 milliards d'euros d'ici à 2022, soit 1,5 milliard d'euros par an, en :
 - augmentant d'au moins 25 % par an les crédits de la mission « aide publique au développement » ;
 - affectant 100 % des revenus de la TTF à la solidarité internationale et le climat ;
 - augmentant le taux de la TTF de 0,3 % à 0,5 % ;
 - maintenir la taxation des opérations intra-journalières dès janvier 2018 ;
 - dédier au moins 50% de l'aide aux pays les plus pauvres, sous forme de dons, et appuyer davantage le soutien à la société civile française ;
 - s'assurer que les financements innovants soient additionnels aux crédits budgétaires et qu'ils ne compensent pas une baisse de la mission APD ;
 - atteindre un accord sur la TTF européenne dès 2018 ;
 - améliorer la transparence de l'aide française et permettre un véritable contrôle des financements innovants en :
 - ouvrant la gouvernance du Fonds de solidarité pour le développement aux parlementaires et aux ONG en tant qu'observateurs ;
 - lui attribuant une personnalité morale ;
 - améliorant la publication des données (en identifiant par exemple un véhicule régulier de publication des décaissements et prévisions d'allocation des fonds du FSD au cours du premier semestre de chaque année).

2. Coordination SUD en appelle aux parlementaires pour qu'ils-elles utilisent l'ensemble des outils à leur disposition, à savoir :
 - des amendements directement dans la première partie du PLF 2018 pour :
 - affecter 100 % des revenus de la TTF à la solidarité internationale et au climat ;
 - augmenter le taux de la TTF de 0,3 % à 0,5 % ;
 - maintenir la taxation des opérations intra-journalières dès janvier 2018.
 - des interventions lors des questions au gouvernement, lors des commissions élargies ;
 - des interpellations lors des auditions des ministres.

Sur l'ensemble de ces points, Coordination SUD et l'ensemble de ses ONG membres sont à la disposition des parlementaires.

CHAPITRE 1

LES ENJEUX DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2018

L'aide publique au développement (APD) est un instrument privilégié et efficace pour répondre à la fois aux urgences humanitaires et aux besoins de développement et de stabilité sur le long terme des pays les moins avancés, en crise ou en voie de développement. Pour les pays les plus pauvres où l'investissement direct étranger reste encore très faible (23 milliards de dollars en 2013, contre 486 milliards pour les pays à revenu intermédiaire la même année¹), l'APD est un outil indispensable. Ces pays concentrent plusieurs problématiques en matière de développement : taux de pauvreté très élevés, grandes vulnérabilités aux changements climatiques, besoins sociaux immenses, inégalités croissantes, gouvernances défailtantes, foyers de conflits et de guerres, etc. Ils demeurent très dépendants de l'aide internationale.

Face à ces enjeux, il faut constater que l'aide internationale fonctionne¹. Grâce à elle et contrairement aux idées reçues, la pauvreté a été réduite de près de 60 % depuis 1990. Utilisés de manière efficace et transparente, les fonds publics consacrés à l'aide publique au développement permettent en effet d'agir dans des secteurs indispensables : accès à la santé et à l'éducation, promotion de l'agriculture familiale, accès à l'eau et à l'assainissement, développement des activités économiques et infrastructures ou encore promotion de l'état de droit. Ces fonds permettent aussi de répondre aux crises humanitaires, de réduire les inégalités entre les sexes et de lutter contre les impacts des changements climatiques.

Les engagements français

Les engagements français ont été affirmés lors de sommets internationaux et d'échéances nationales. Parmi les engagements les plus emblématiques figurent celui pris par la France, depuis les années 70, aux côtés des Nations unies, d'affecter chaque année 0,7 % de son revenu national à l'APD ou encore celui de consacrer 0,20 % du RNB en faveur des pays les moins avancés (Addis-Abeba 2015).

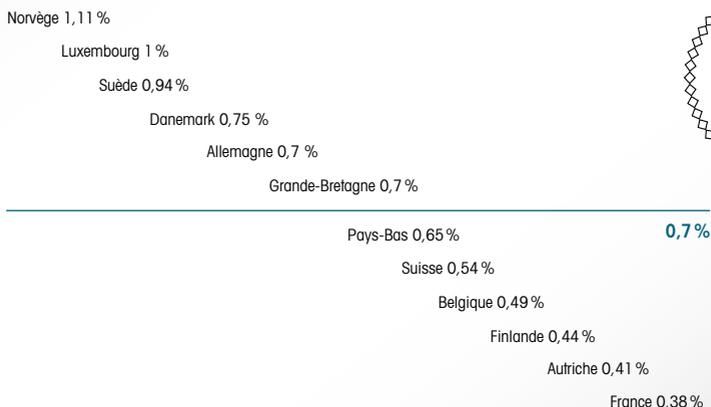
Cependant, la réalité budgétaire de l'aide française reste bien en deçà des annonces proclamées. Cinquième contributeur en volume, la France n'est que le 12^e en pourcentage de sa richesse nationale.

1. Source OCDE

2. Voir notre vidéo explicative sur l'aide publique au développement accessible ici : <https://www.youtube.com/watch?v=iK7W'Mbo2q1k&t=45s>

Classement des pays donateurs de l'OCDE au titre de leur richesse nationale

(Source : données de l'OCDE au titre de l'année 2016, avril 2017)



la France stagnait à **0,38%** en 2016

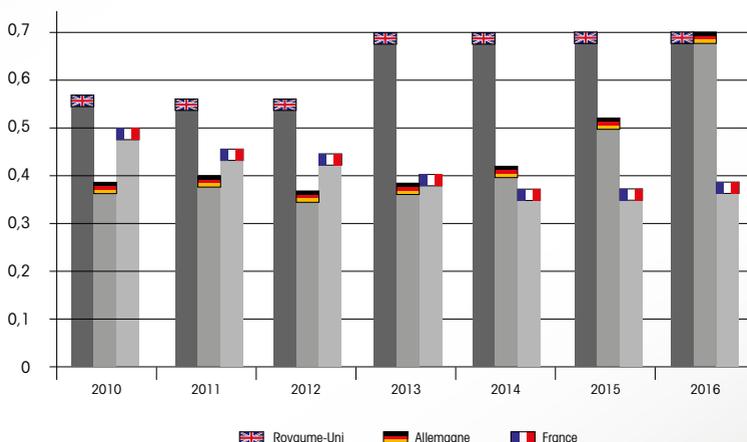
Alors que des pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne ont dépassé cet objectif, la France stagnait à 0,38 % en 2016. Pire, le niveau de l'APD a très largement diminué depuis 2010, où il était à 0,5 %.

PAGE

8

Comparaison entre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni

(Données de l'OCDE au titre de l'année 2016, avril 2017)



Un budget en décalage avec les engagements présidentiels

Lors de sa première allocution présidentielle, le 7 mai 2017, Emmanuel Macron déclarait : « *J'adresse en votre nom aux nations du monde le salut de la France fraternelle. Je dis à leurs dirigeants que la France sera présente et attentive à la paix, à l'équilibre des puissances, à la coopération internationale, au respect des engagements pris en matière de développement et de lutte contre le réchauffement climatique* ».

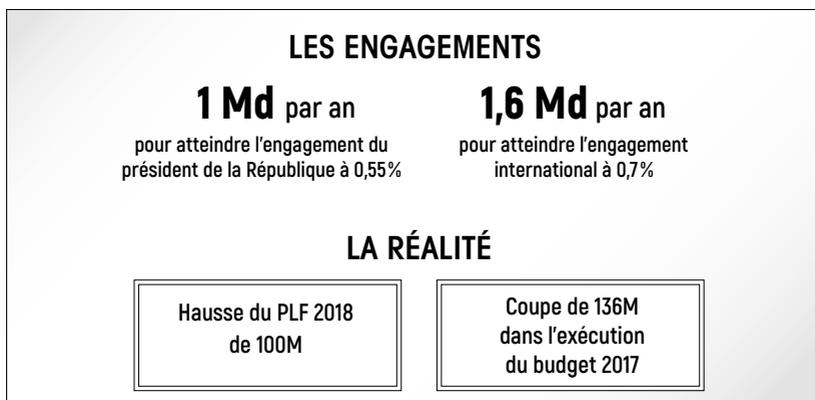
Le 19 septembre dernier, Emmanuel Macron affirmait ensuite devant l'Assemblée générale des Nations unies : « *Je veux que la France soit au rendez-vous de l'aide publique au développement (...) C'est pourquoi j'ai décidé que la France jouerait son rôle en fixant l'objectif de consacrer 0,55% de notre revenu national pour l'aide publique au développement d'ici cinq ans.* »



Alors candidat à la présidentielle, Emmanuel Macron s'était engagé à atteindre 0,7% du RNB alloué à l'APD d'ici 2025. Élu président, il ajoutait l'engagement devant les Nations unies³ de parvenir à la cible intermédiaire de 0,55% d'ici 2022, soit à la fin de son mandat. Cela reviendrait à faire passer l'APD d'un montant de 8,6 milliards d'euros en 2016 à près de 15 milliards d'ici 2022. Ceci représente donc un effort d'environ 6 milliards pour l'APD, soit plus d'1 milliard d'euros supplémentaire par an.



Toutefois, cet engagement semble déjà être hors de portée. En effet, le Projet de loi de finance (PLF) 2018 présenté par le gouvernement, propose une dotation annuelle 12 fois inférieure à ce qui serait nécessaire, soit à peine 100 millions de hausse de la mission budgétaire « aide publique au développement » pour l'année prochaine. Sans une hausse significative de l'aide en 2018, il sera difficile pour le gouvernement d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République pour 2022.



3. Déclaration du président de la République Emmanuel Macron, le 19 septembre 2017.

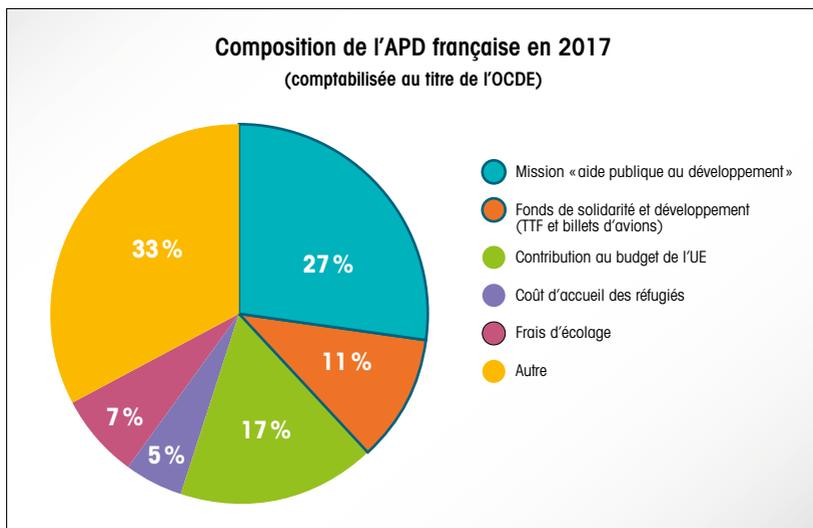
CHAPITRE 2

LIRE LE BUDGET DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : UNE ARCHITECTURE COMPLEXE

Le budget de l'aide au développement est financé *via* plusieurs missions du Projet de loi de finances (PLF) discutées en seconde partie du PLF, et de taxes affectées, discutées en première partie du PLF.

Le chapitre ci-dessous vise à préciser les différentes composantes de l'aide française dans le PLF afin d'en faciliter l'appropriation et de saisir les possibilités de contrôle et d'évaluation de cette politique par les parlementaires.

1. DE QUOI SE COMPOSE L'APD FRANÇAISE ?



L'aide publique au développement telle qu'elle est comptabilisée par l'OCDE se compose de la somme d'un ensemble divers de contributions et de dépenses :

1. Les dépenses budgétaires des missions de l'État :

- dans le PLF 2018, la mission « aide publique au développement » s'élève à 2,7 milliards d'euros. C'est le « cœur » de l'APD ;
- la mission « recherche et enseignement supérieur » pour environ 7 % de l'APD. Cette contribution s'explique essentiellement par des dépenses d'écologie (étudiants de pays en voie de développement réalisant leurs études en France) à hauteur de 700 millions d'euros ;
- la mission « action extérieure de l'État » pour environ 5 % de l'APD (coopération technique et, dans une moindre mesure, contributions à des organismes internationaux et opérations de maintien de la paix, dont une faible part est comptabilisable en APD) ;
- la mission « immigration, asile et intégration » pour environ 5 % de l'APD (crédits dédiés à la prise en charge des demandeurs d'asile), soit environ 400 millions d'euros.

Recommandations

Pour ces trois dernières missions, Coordination SUD propose d'exclure du calcul de l'APD les frais d'écolage et les coûts des réfugiés car ces sommes ne bénéficient pas directement aux pays pauvres. En effet, les dépenses d'écolage et d'accueil des réfugiés n'entraînent pas de flux transfrontaliers, ne bénéficient pas aux pays en développement.

D'autres catégories de crédits participent à l'APD, notamment les crédits budgétaires nécessaires au décaissement des prêts concessionnels (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 :

2. Les financements européens en faveur du développement correspondant à la quote-part de la France au budget de l'Union européenne, pour un montant de 1,6 milliards d'euros ;
3. Les dépenses extra-budgétaires à savoir les prêts, la coopération décentralisée, les annulations de dettes et les actions financées par les recettes de la TTF et la taxe sur les billets d'avions.

2. AU CŒUR DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT FRANÇAISE :

LA MISSION APD ET LES FINANCEMENTS INNOVANTS

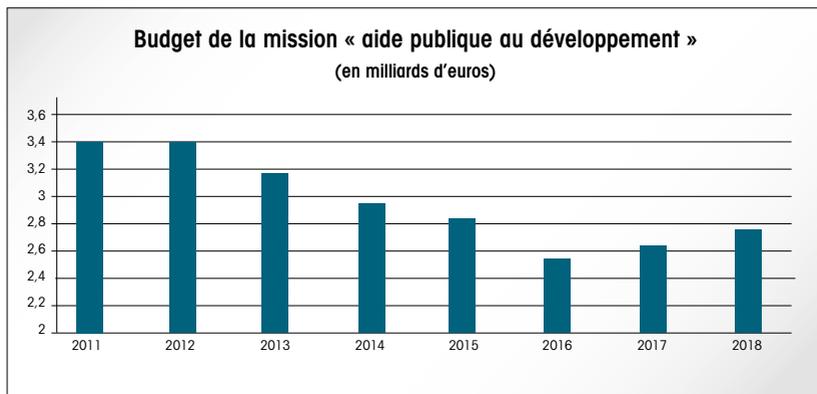
1. La mission « aide publique au développement »

La mission « aide publique au développement » est l'une des 33 missions du budget général de l'État. Les actions financées par l'APD sont multiples : financements de projets mis en place par des ONG lors de situations d'urgence, de programmes de développement de plus long terme, appui aux politiques publiques ou encore mise à disposition d'une assistance technique à un État partenaire. Elles s'attaquent par ces différents moyens aux facteurs qui empêchent des femmes et des hommes de vivre décemment.

La mission « aide publique au développement » est dotée par le PLF 2018 de 2,699 milliards d'euros en crédits de paiement. Cela représente une hausse d'à peine 100 millions, soit 3,5 % par rapport à l'année précédente.

Trop marginale, cette hausse place la France loin de la trajectoire nécessaire pour respecter la promesse d'Emmanuel Macron de consacrer 0,55 % du PIB à l'APD d'ici 2022.

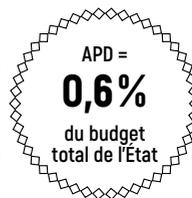
Rappelons qu'environ 6 milliards d'euros supplémentaires seront nécessaires d'ici la fin du quinquennat pour tenir cet engagement.



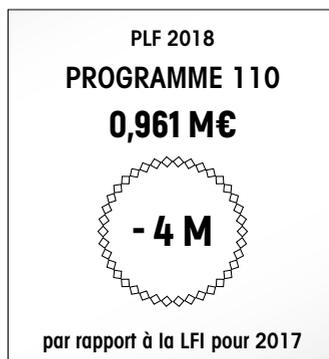
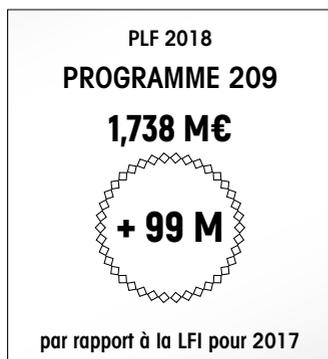
De plus, il est à noter qu'entre 2011 et 2017, la mission APD a été amputée de 729 millions d'euros, représentant une baisse de 21,9 %. Cet été même, une coupe de 136 millions d'euros dans l'exécution du budget 2017 a été annoncée par le ministre de l'Action et des Comptes publics.

Deux programmes composent la mission APD :

- le programme 209 « solidarité à l'égard de pays en développement », soit principalement les dons, géré par la direction générale de la Mondialisation du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ;
- le programme 110 « aide économique et financière au développement », soit en grande partie les prêts, géré par la direction générale du Trésor du ministère de l'Economie et des Finances.



L'APD issue de ces deux programmes ne représente que 0,6% du budget total de l'État.



Le programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement »

Le Programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » représente 64,39 % des crédits de paiement (CP). Il a été doté de 1,738 millions d'euros en CP dans le PLF 2018.

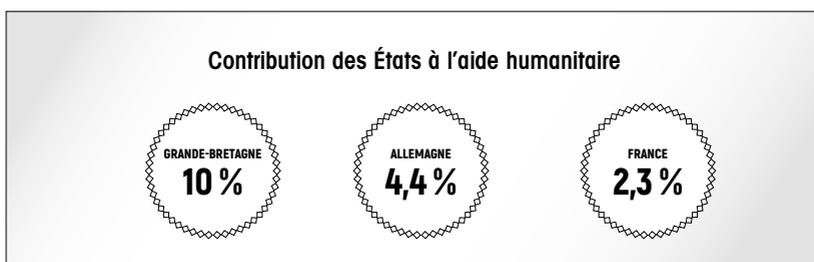
Ce programme comprend :

- La coopération bilatérale gérée directement par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à savoir le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) pour un montant d'environ 32,3 millions d'euros en 2017 mais également l'aide alimentaire, l'expertise, la coopération en matière de partenariat pour les objectifs du développement durable et le volontariat ;

Le FSP constitue l'instrument de l'aide projet du ministère des Affaires étrangères qui se concentre sur les 17 pays pauvres prioritaires. C'est l'instrument privilégié du partenariat avec les États, les organismes multilatéraux et la société civile. Il a pour vocation de financer, par dons uniquement, l'appui apporté par le ministère des Affaires étrangères à ces pays en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche.

- La coopération bilatérale gérée par des opérateurs en particulier l'Agence française de développement (AFD) *via* les dons-projets pour un montant de 290 millions en 2017 dont le financement pour les ONG (cf. paragraphe 2.5 pour plus d'informations sur le financement des ONG, p. 26) ;
- La coopération multilatérale, à travers notamment les contributions à la francophonie et les contributions volontaires aux organisations du système onusien ;
- La coopération européenne, mise en œuvre à travers le 10^e Fonds européen de développement (FED) (2014- 2020) ;
- L'aide humanitaire d'État, mise en œuvre par le Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour un montant de 62 millions d'euros en 2017.

L'action humanitaire d'urgence vise à répondre aux besoins fondamentaux des populations affectées par une catastrophe naturelle ou un conflit : accès à l'eau et assainissement, nourriture, abris et soins médicaux. La France consacre 2,3% de son APD à l'aide humanitaire, soit environ 62 millions d'euros au titre de l'année 2017. L'aide humanitaire est en partie gérée par le Centre de crise et de soutien (CDCS) au travers du Fonds d'urgence humanitaire (FUH) abondé à hauteur de 12 millions d'euros en 2017 et est mise en œuvre pour partie par des ONG. Force est de constater que 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%.



Le programme 110

Le programme 110 « aide économique et financière au développement » correspond à 35,61 % des crédits de paiement (CP) de la mission APD. Il a été doté de 961 millions d'euros en CP dans le PLF 2018.

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), pour un appui direct aux politiques macroéconomiques, ainsi qu'à des actions de soutien aux investissements dans les pays en développement ;
- le traitement de la dette des pays en développement, dans le cadre multilatéral ou, le cas échéant, de manière bilatérale.

C'est, en partie, à travers ce programme que la France intervient en matière de prêts aux pays en développement (cf. ci-dessous pour plus d'information sur les prêts).

2. Les financements innovants : taxe sur les transactions financières et taxe sur les billets d'avions

Les financements innovants sont un outil indispensable du financement du développement : il s'agit de la taxe sur les billets d'avion et la taxe sur les transactions financières (TTF).

La taxe sur les billets d'avion prélève un très faible montant sur chaque billet d'avion pour le reverser principalement à la lutte contre les grandes pandémies. Cette taxe est plafonnée à 210 millions d'euros par an.

La TTF, elle, taxe les achats d'actions de sociétés dont le siège social se situe en France et dont la capitalisation boursière est de plus d'un milliard d'euros. Son taux est de 0,3% et ses recettes sont affectées à 50% (soit 800 millions d'euros) à la solidarité internationale et aux changements climatiques. Elle pourrait être largement améliorée pour augmenter son rendement et la part dédiée à ces enjeux.

Quelle marge de manœuvre pour les améliorer ?

D'après le Projet de loi de finances 2018, les taxes affectées, à savoir la taxe sur les transactions financières et la taxe sur les billets d'avions seront plafonnées à 1 milliard d'euros pour 2018, comme en 2017.

Le PLF 2018 ne prévoit donc pas d'accroître le taux de taxation de la TTF de 0,3% en France contre 0,5% au Royaume-Uni, ni d'allouer 100% des revenus de la taxe sur les transactions financières au développement, en contradiction avec l'ambition européenne affichée par Emmanuel Macron le 26 septembre dernier dans un discours à la Sorbonne : « *je suis prêt, je suis même volontaire pour en donner l'intégralité des ressources à l'aide publique au développement européenne* ».

Pire encore, le gouvernement a décidé de revenir sur une des mesures les plus ambitieuses de la taxe sur les transactions financières votées par le Parlement l'année dernière : celle de taxer les opérations intra-journalières dès le 1^{er} janvier 2018. Il renonce ainsi à des recettes s'élevant de 2 à 4 milliards d'euros supplémentaires par an.

Un projet de taxe sur les transactions financière européenne (TTF UE) est en cours de discussion au niveau européen entre la France et neuf autres pays, dont l'Allemagne. Si elle est mise en place, appliquée aux transactions sur actions et produits dérivés - des instruments financiers reconnus comme très spéculatifs et en partie responsable de la crise financière de 2008 - elle permettrait de rapporter environ 22 milliards d'euros chaque année selon la Commission européenne.

CHAPITRE 3

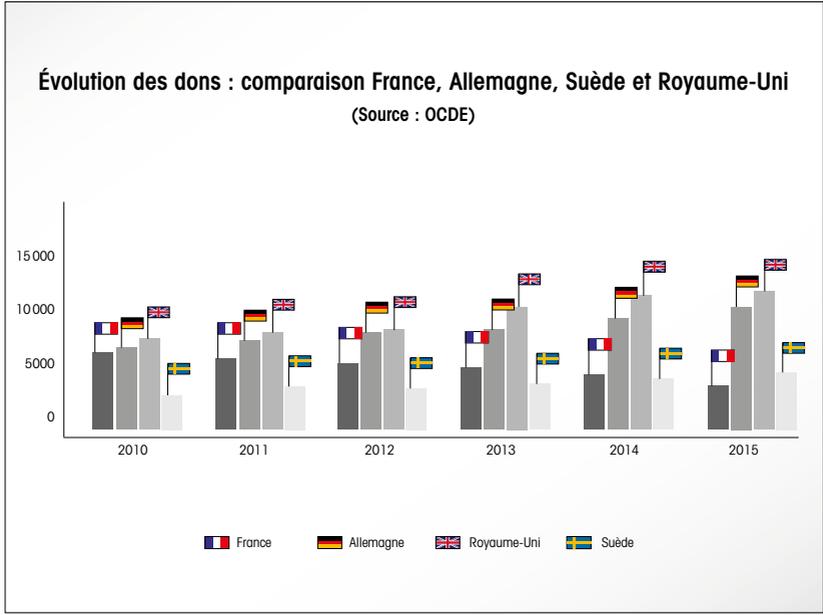
GARANTIR UNE AIDE FRANÇAISE PLUS EFFICACE POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS

1. LA STRUCTURE DE L'AIDE FRANÇAISE EN QUESTION : AUGMENTONS LES DONNS !

Au-delà du montant financier de l'aide française, sa structure soulève plusieurs questions. Historiquement, la France s'était distinguée par le recours à une variété d'outils en cohérence avec la diversité de ses objectifs et de son grand déploiement géographique. Mais aujourd'hui, le prêt est de fait devenu l'instrument principal de l'aide bilatérale de la France alors même qu'il est essentiellement attribué aux pays à revenu intermédiaire, au détriment des pays les plus pauvres. Il bénéficie également davantage aux secteurs productifs qu'aux secteurs sociaux.

A titre d'exemple, en 2017, les engagements de l'Agence française de développement (AFD) dans les pays étrangers ont atteint un montant de 9,4 milliards d'euros (prêts, dons, participations et garanties). Sur ce volume, les dons ne s'élevaient qu'à 290 millions d'euros.

La faiblesse des dons conduit mécaniquement l'aide française vers les pays les plus solvables en matière de prêts, et obère lourdement ses capacités d'intervention dans les secteurs sociaux et dans les situations de crises ou de post-crise. Les pays les plus pauvres ne bénéficient ainsi que de 24,86 % de l'aide française en 2016 (hors allègement de la dette).



DES FINANCEMENTS POUR LE CLIMAT EN AUGMENTATION MAIS QUI NE PARVIENNENT PAS SUFFISAMMENT AUX PAYS LES MOINS AVANCÉES

En 2016, l'AFD a mobilisé 3,102 milliards d'euros pour soutenir les pays en développement dans la lutte contre les changements climatiques, soit une hausse de 17% par rapport à 2015. Cette augmentation fait suite aux engagements pris par la France dans le cadre de la COP21 d'augmenter ses financements climat de 3 à 5 milliards d'euros par an d'ici 2020.

Cet engagement a été réaffirmé par Emmanuel Macron le 19 septembre 2017 devant l'Assemblée générale des Nations unies : *« je confirme ici que la France y prendra sa part en allouant cinq milliards d'euros par an à l'action sur le climat d'ici à 2020. »*

Malgré les engagements et le chiffre global en augmentation, le détail des financements climat français montre une réalité moins favorable. En 2016, les dons ont représenté 8% des financements climat, soit 298 millions d'euros. Cela représente plus du double par rapport à 2015, une progression bienvenue qu'il faut confirmer et amplifier les cinq prochaines années. Pour rappel, en 2015 les dons représentaient seulement 4% des financements climat français (133 millions d'euros). Sur la période de 2007 à 2015, la part des dons dans les financements climat n'a jamais dépassé les 10%. A titre de comparaison, 45% des financements climat de l'Allemagne sont des dons (2,34 milliards d'euros de 2013 à 2014).

Ce déséquilibre flagrant explique en grande partie le déséquilibre entre les financements de l'adaptation et ceux destinés à l'atténuation des conséquences du changement climatique. Par ailleurs, force est de constater la répartition géographique inégale des financements – les prêts étant plus à même de financer des activités d'atténuation dans les pays à revenus intermédiaire que des activités d'adaptation dans les pays les plus pauvres, moins rentables.

Ce choix de structure pour les financements limite la capacité de l'AFD à soutenir les populations les plus vulnérables. L'adaptation reste de ce fait sous-financée. Avec seulement 17% de ses fonds dédiés à l'adaptation, la France a encore du chemin à faire pour atteindre l'équilibre financier entre adaptation et atténuation.

AUGMENTER LES DONS : LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES ET DE L'OCDE VONT DANS LE MÊME SENS QUE CELLES DE COORDINATION SUD

En 2015, la Cour des comptes explique qu'« *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* ».

En 2012 déjà, la Cour des comptes, dans son rapport de juin 2012, constatait que « *le poids des prêts pesait sur les orientations géographiques de l'aide française* » et recommandait « *la mise en cohérence de la préférence actuelle pour le prêt, avec l'objectif de concentration de l'aide vers les pays pauvres prioritaires* ».

La comparaison de la liste des 17 pays pauvres prioritaires établie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) à celle des premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale nette française illustre ainsi le décalage entre les ambitions françaises et les conséquences de la logique instrumentale de l'aide française.

LISTE DES 10 PRINCIPAUX BÉNÉFICIAIRES (en millions de dollars)	
Maroc :	534
Colombie :	472
Côte d'Ivoire :	307
Sénégal :	223
Brésil :	203
Vietnam :	196
Indonésie :	195
Cameroun :	193
Chine :	184
Afrique du Sud :	170
<small>Source : Données de l'OCDE au titre de l'année 2016, octobre 2017</small>	

LISTE DES 17 PAYS PAUVRES PRIORITAIRES
Bénin
Burkina Faso
Burundi
Comores
Djibouti
Éthiopie
Guinée
Haïti
Madagascar
Mali
Mauritanie
Niger
République centrafricaine
République démocratique du Congo
Sénégal
Tchad
Togo
<small>Source : liste du Cicid (2016)</small>

Le déploiement de moyens conséquents pour le financement sur dons de projets dans les pays les plus pauvres afin de lutter efficacement contre les inégalités et la pauvreté est pourtant indispensable. L'absence de moyens adéquats dans l'APD française pose la question de la crédibilité de la France, vis-à-vis de ses partenaires et des autres bailleurs de fonds : quelle influence peut-elle avoir, pour promouvoir le respect, la protection et la promotion des droits humains et contribuer à la lutte contre les inégalités si elle ne dispose que de peu de moyen en dons pour les pays les plus pauvres ?

Dans ce contexte, il convient donc avant tout de s'assurer que les montants en dons augmentent et que les quelques budgets en dons subsistants répondent bien aux besoins des populations : scolarisation primaire massive, généralisation des vaccinations, accès aux services d'eau et d'assainissement de base, infrastructures facilitant l'accès des petits paysans aux marchés régionaux, renforcement des systèmes judiciaires, protection de l'environnement, renforcement des capacités, formation, appui institutionnel et amélioration de la gouvernance dans tous les secteurs. Car c'est bien la baisse disproportionnée des dons et des subventions dans l'aide française qui explique l'incapacité de la France à intervenir dans les pays pauvres, en crise ou sortie de crise.

2. LA COMPLÉMENTARITÉ DE L'AIDE BILATÉRALE ET MULTILATÉRALE

L'aide multilatérale est un autre moyen de contribuer au développement tout en faisant preuve de leadership sur la scène internationale. L'action multilatérale permet à la France de démultiplier l'impact de son aide et d'optimiser son efficacité par une meilleure coordination, de conserver un poids politique et culturel fort à l'échelle de la planète et d'orienter les choix de la communauté internationale dans son ensemble.

En réunissant les bailleurs autour d'un objectif de développement commun, la coopération multilatérale offre un cadre complémentaire à l'action bilatérale. 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. Cette implication est notamment essentielle s'agissant de la production et de la protection des biens publics mondiaux (la stabilité financière, la santé, la lutte contre les changements climatiques, la protection de l'environnement, la diffusion du savoir, etc.), qui nécessitent une action coordonnée de tous les pays.

La France utilise le canal multilatéral pour intervenir dans certains secteurs stratégiques prioritaires : dans le secteur de la santé en premier lieu, où l'APD française est quasi exclusivement multilatérale, dans le domaine de l'éducation et dans l'environnement.

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. La France utilise en effet le canal multilatéral *via* trois vecteurs principaux : les institutions financières internationales, les fonds verticaux et le système des Nations unies.

Lors de la revue à mi-parcours de l'APD de la France en juin 2015, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a salué le fait que la France soit un acteur important du système multilatéral.

Comparaison des montants de l'aide bilatérale et multilatérale française

En Mds d'euros	2012	2013	2014	2015	2016
APD globale	9,3	8,5	8	8,1	8,5
Aide bilatérale	6,1	5,1	4,9	4,6	4,6
Dons de l'aide bilatérale	4,4	3,9	3,4	3,4	données non connues
Aide multilatérale	3,2	3,4	3,1	3,5	3,6
Dons de l'aide multilatérale	3,1	3,2	3,1	3,3	données non connues
dont UE	1,6	1,7	1,7	1,7	2,2

3. GARANTIR UNE AIDE EUROPÉENNE NON DÉVOYÉE AUX OBJECTIFS SÉCURITAIRES ET MIGRATOIRES

L'Union européenne (UE) est l'un des principaux bailleurs et un acteur unique dans le paysage international de l'aide. A la croisée des chemins entre un État et une organisation multilatérale, l'action de l'UE 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'aide européenne se compose de plusieurs instruments financiers destinés à mettre en œuvre sa politique d'aide au développement, dont deux principaux : le Fonds européen de développement (FED) et l'instrument de coopération au développement (ICD).

Le FED est le plus important instrument de coopération au développement géographique de l'UE. Le 11^e FED couvre la période 2014 à 2020 et a un volume financier de 30,5 milliards d'euros. Deuxième contributeur après l'Allemagne, la France finance actuellement le FED à hauteur de 17,81 % de son budget total (contre 19,55 % pour le précédent FED), soit 5,43 milliards d'euros sur 7 ans.

En 2016, les ressources du FED ont été mobilisées dans le cadre de la réponse européenne aux enjeux migratoires, et pour financer le Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique, créé lors du sommet de La Valette en novembre 2015. Ce fonds est censé renfermer 1,8 milliard d'euros issus du budget de l'UE et du FED, étant complété par les contributions individuelles des États membres, dont 3 millions de l'État français. Le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique cible toute une série de pays d'Afrique situés sur les principales routes migratoires africaines à destination de l'Europe, et affiche l'objectif de stabiliser et développer ces régions pour mieux gérer les migrations.

L'idée du conditionnement de l'APD à des accords de coopération migratoire avec les pays d'origine ou de transit émerge ainsi en Europe. Si la France ne conditionne actuellement pas son aide au respect de tels accords, les discours sur cet enjeu se multiplient dangereusement. Emmanuel Macron s'est explicitement engagé durant la campagne présidentielle à ce que l'APD française ne soit pas conditionnée à la politique migratoire et cette promesse doit être respectée. Coordination SUD veillera à ce que l'aide destinée à lutter contre la pauvreté et les changements climatiques ne soit pas détournée de son objectif pour servir les intérêts économiques, migratoires et sécuritaires de la France mais aussi des autres pays donateurs.

PAGE

24

4. « APD GENRE » : LA FRANCE DOIT TRANSFORMER LES ENGAGEMENTS EN ACTES CONCRETS

Lors de la campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron s'est engagé à faire de l'égalité femmes-hommes une grande cause nationale de son quinquennat. Président de la République, il a réaffirmé que l'autonomisation des femmes faisait partie des priorités de solidarité internationale de la France, car les femmes doivent pouvoir exercer leurs droits fondamentaux et avoir accès aux mêmes opportunités que les hommes.

Une contribution totale certes en hausse...

Des avancées en matière d'intégration du genre dans l'action extérieure de la France ont été réalisées ces dernières années. Le récent rapport du HCE (Haut Conseil à l'Égalité)³ d'octobre 2017 démontre qu'en 2016, 28 % de l'aide bilatérale en volume intégrait le genre contre seulement 17 % en 2015. Cette augmentation significative de l'APD marquée genre est encourageante mais reste éloignée de l'objectif de 50 % fixé par la deuxième « Stratégie Genre et Développement » du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. La France reste en retard par rapport aux autres pays européens puisque le pourcentage moyen de l'APD marquée genre parmi les membres du CAD s'élevait à 35 % en 2014-2015.

3. *Rapport final d'évaluation de la mise en œuvre de la Seconde Stratégie Genre et Développement 2013-2017 du HCE, publié le 13 octobre 2017. Les chiffres 2016 se basent sur des données provisoires du DG Trésor, qui attendent l'examen et validation du CAD de l'OCDE.*

... mais une répartition fortement déséquilibrée

Les montants engagés sur des projets intégrant le genre comme objectif principal ont fortement augmenté (de 9 millions d'euros en 2015 à 136 millions d'euros en 2016) mais représentent seulement 2,9% du volume de l'aide bilatérale. La vaste majorité de l'APD marquée genre (25% soit 1,1 milliard d'euros) prend en compte les enjeux d'égalité femmes-hommes comme un « objectif significatif » (« marqués 1 »), c'est-à-dire un élément non essentiel du projet (et la plupart du temps, en réalité très lointain).

Aide centrée sur le genre (en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016
Objectif principal (marqueur 2)	36	27	9	136
Objectif significatif (marqueur 1)	423	696	923	1183
Objectifs principal et significatif	459	723	932	1319
Examiné, non orienté (marqueur 0)	2125	4030	4536	3337
Total projets examinés	2583	4030	4536	3337
Pourcentage Objectifs 1 et 2	18%	15%	17%	28%

■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■ *Recommandations* ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

La France doit :

- poursuivre ses efforts d'augmentation des montants engagés pour des projets à dimension genre et rediriger massivement ses engagements vers des projets « marqués 2 » ;
- garantir une réelle transparence des chiffres et la traçabilité des financements « genre » ;
- alors que la France est en train de définir son troisième Document d'orientation stratégique sur le genre (DOS3), il est nécessaire que celui-ci soit assorti d'un budget pluriannuel spécifique et transparent, qui précise notamment quelle partie de l'APD y est véritablement consacrée en animation, formation, outils, recherche, etc.

5. LE SOUTIEN AUX ONG FRANÇAISES VA-T-IL ENFIN SE CONFIRMER DANS LES FAITS ?

Durant la campagne présidentielle, le futur président de la République, en ligne avec son prédécesseur, avait annoncé que les fonds publics alloués aux ONG devraient être multipliés par 2 au cours de sa mandature. Quelques mois après sa prise de fonction, une importante coupe budgétaire vient affecter les ONG françaises engagées dans la solidarité internationale au moment même où celles-ci sont fortement sollicitées.

Cette décision inadmissible revient à affaiblir encore plus des associations déjà bien peu soutenues par l'État dans leurs actions envers les populations les plus vulnérables. En effet, le gouvernement a annulé 16 millions d'euros de financement en 2017 à destination des ONG. Cette décision va avoir de douloureuses conséquences pour celles-ci alors même qu'elles font face à des enjeux d'importance majeure avec un soutien public qui n'est déjà pas à la hauteur.

Les associations françaises agissent au cœur de plusieurs zones de crise et dans les terrains les plus difficiles, pour venir en aide aux populations vulnérables. Quand la faim dans le monde touche désormais 11 % de la population mondiale selon la FAO, que les Caraïbes subissent des cyclones dévastateurs, pour ne citer que les exemples récents, l'action des ONG est toujours indispensable⁵. Dotées d'une expertise, ayant leurs propres capacités de levier financier, elles apportent les compléments indispensables au dispositif. Les ONG plus spécifiquement prennent des risques, innovent et agissent là où d'autres acteurs ne peuvent le faire, notamment dans des situations de crise ou de conflits.

Au plus près des populations les plus vulnérables, elles constituent des filets de résilience citoyenne unique dans les situations critiques. Les ONG françaises ont une expérience terrain et un contact avec les populations les plus éloignées que les acteurs gouvernementaux n'ont pas ou peu. Leur action est fondamentale pour nourrir des transitions démocratiques ou consolider l'état de droit en exigeant par exemple la redevabilité des gouvernements en matière de dépenses publiques vers les secteurs sociaux de base.

Pourtant la France se caractérise par une faiblesse chronique de son soutien à sa société civile en matière de solidarité internationale. Le volume de son APD transitant par la société civile est estimé à environ 3 % là où la moyenne des pays de l'OCDE en la matière se situe à 16,9 %. Le Royaume-Uni allouait l'équivalent de 2 milliards de dollars en 2013 à ses ONG, à peu près 12 % de son APD. L'Irlande dédie même 43 % de son aide à la société civile.

5. Lire notre document de positions *Pour une augmentation des financements publics des ONG françaises*, accessible ici : <https://www.coordinationsud.org/document-ressource/document-de-position-augmentation-financements-publics-ong-francaises/>

En 2015, malgré la crise que traversait le pays, l'Espagne a soutenu 3 fois plus ses ONG que la France. Certes depuis 2012, des efforts ont été engagés pour accroître les moyens dévolus à la société civile française et pour une plus grande reconnaissance de ses apports et de ses savoir-faire. L'adoption par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères d'un Document d'orientation politique sur le partenariat avec les organisations de la société civile en 2017 a constitué de ce point de vue une avancée notable. Mais le pilier non-gouvernemental de la coopération française demeure largement sous exploité et témoigne d'un manque de confiance vis à vis des ONG françaises.

Coordination SUD demande davantage de soutien de la France à la société civile en rejoignant a minima la moyenne des pays de l'OCDE dans la part d'APD transitant par les ONG.



14, passage Dubail 75010 PARIS

Tél.: 01 44 72 93 72

sud@coordinationsud.org – www.coordinationsud.org